

**//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//**

**##Mardi 28 avril 2009## - Présidence de M. Hubert Haenel -**

**@@Institutions européennes@@**

**&&Les relations franco-britanniques au sein de l'Union européenne**

*Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne,  
ambassadeur de France en Grande-Bretagne&&*

**M. Hubert Haenel.** – Je vous remercie d'avoir accepté de traverser la Manche pour venir aujourd'hui au Palais du Luxembourg devant la commission des affaires européennes du Sénat. Nous avons entendu il y a quelques semaines votre collègue en poste à Berlin, Bernard de Montferrand, qui nous a tracé le bilan et les perspectives des relations franco-allemandes qui sont une des clés du bon fonctionnement et des progrès de l'Union européenne. À la suite de cette réunion, nous avons souhaité vous entendre sur les relations franco-britanniques au sein de l'Union européenne.

On sait que le Royaume-Uni ne figure pas dans le noyau central européen. Aussi bien l'euro que Schengen ou bien les négociations sur le traité de Lisbonne ont bien montré que, en dépit des vœux de Tony Blair, le Royaume-Uni n'était pas au cœur de l'Union européenne. Et l'on entend parfois dire qu'il serait plus facile pour l'Union de progresser en laissant ce pays de côté. Mais on sait aussi la place qu'a occupée la Grande-Bretagne dans les actions européennes pour répondre à la crise financière et économique, et cela alors même qu'elle n'est pas dans la zone euro. On sait aussi le rôle de la Grande-Bretagne dans les opérations militaires extérieures de l'Union européenne. La Grande-Bretagne est donc un partenaire incontournable pour un certain nombre de décisions importantes de l'Union européenne.

Enfin, il y a la perspective des prochaines élections britanniques et l'éventualité de l'arrivée au pouvoir des conservateurs. Une telle éventualité ne serait sans doute pas sans conséquences sur l'attitude de la Grande-Bretagne au sein de l'Union européenne.

Autant de sujets sur lesquels nous sommes désireux que vous nous exposiez votre analyse et votre appréciation.

**M. Maurice Gourdault-Montagne.** – Il est toujours compliqué de parler des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Il est en revanche plus facile d'évoquer les relations entre la France et le Royaume-Uni ; j'en veux pour preuve le fait qu'il y a eu l'année dernière en Grande-Bretagne quatre déplacements du Président de la République – dont une visite d'État et un sommet bilatéral –, 47 visites ministérielles entre janvier 2008 et mars 2009 et plus d'une dizaine de missions parlementaires. Après la forte impulsion donnée depuis la visite d'État du Président de la République et dans le contexte créé par la crise économique, le Royaume-Uni devient en fait un partenaire majeur de la France. Cela explique sans doute aussi l'évolution de la position britannique au regard de l'Union européenne.

Il faut se souvenir que, en juin 2005, à la veille de la présidence britannique de l'Union européenne, Gordon Brown, alors Chancelier de l'Échiquier, avait expliqué devant la City de Londres que l'Union européenne n'était pas un cadre pertinent pour les questions globales et qu'elle était hors de propos, « *out of touch* ». Mais depuis son accession, à l'été 2007, au poste de Premier ministre, le Royaume-Uni a d'abord ratifié le traité de Lisbonne, et l'on peut noter que les Communes se sont prononcées après le référendum négatif en Irlande. Puis, dans une déclaration devant le Parlement européen, Gordon Brown a célébré la valeur des acquis

communautaires, le marché unique, les politiques globales de l'Union – en particulier en matière d'environnement et d'aide au développement – en souhaitant un rôle accru de l'Union européenne dans le monde et en situant le Royaume-Uni au cœur de l'Europe.

Comment expliquer cette évolution ?

Pendant les quatre ans qui séparent ces deux positions, il y a eu tout d'abord une période de grande prospérité, puis un affaiblissement des bases de cette prospérité qui était assise sur l'industrie financière. Après les premiers signaux négatifs, en septembre 2007, venant de la banque Northern Rock spécialisée dans les crédits hypothécaires, la crise du système financier qui représentait 15 % du PNB s'est généralisée. Les chiffres contenus dans le dernier projet de budget qui a été présenté le 22 avril à la chambre des Communes donnent la prévision d'évolution du Produit intérieur brut (PIB) entre le 31 mars 2009 et le 1<sup>er</sup> avril 2010 avec une récession de l'ordre de 3,5 % correspondant à une perte de 7 points de PIB en deux ans ; ainsi la progression du nombre des chômeurs en un an serait de 2 à 3 millions, dans un pays qui a connu le plein emploi pendant plus de deux décennies ; le déficit public, qui était de 2,8 % du PIB en 2007, serait multiplié par quatre en deux ans, atteignant 12,6 % du PIB ; la dette publique, non comprises les garanties accordées aux banques, augmenterait de 60 % en deux ans, passant de 43,2 % en 2007 à 71 % en 2009 et à 90 % en 2010-2011. Avec la prise en compte de la garantie des prêts bancaires à risque, la dette atteindrait près de 100 % du PIB. Les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) et de la Confédération des industries britanniques (CIB) sont d'ailleurs encore plus sombres, prédisant une récession de plus de 4,1 %.

Les prévisions gouvernementales après 2009 portent sur une croissance économique de 1,25 % en 2010 et de 3,5 % en 2011. Mais beaucoup en doutent. Le Trésor doit émettre cette année 220 milliards de livres d'obligations – quatre fois plus qu'en 2007. La hausse sensible des taux d'intérêts à 10 ans le jour de l'annonce du projet du budget a reflété l'inquiétude des investisseurs sur la situation financière du pays. Ces évolutions consacrent la fin du modèle de développement économique qui existait avant la crise.

Dans cette crise, le Premier ministre a dû rechercher des appuis qu'il n'a trouvés que du côté de l'Union européenne. En effet, après la faillite de Lehman Brothers en septembre de l'année dernière, c'est le G4 de début octobre qui lance le processus permettant, dans le cadre d'une réunion des chefs d'État de l'Eurogroupe tenue à l'Élysée à l'initiative du Président de la République, d'associer Gordon Brown au plan européen de sauvetage des banques par la recapitalisation, par l'injection de liquidités dans le système financier et par des engagements de garantie des dettes bancaires. A aucun moment, la question de l'appartenance du Royaume-Uni à l'euro n'a été alors évoquée. Grâce à ce consensus, qui a été immédiatement confirmé par le Conseil européen, le premier G20 de la crise a alors pu se tenir dans la foulée à Washington le 15 novembre. Le leadership du Premier ministre britannique n'avait en fait pu s'exercer face aux Américains que dans le cadre de l'Union européenne en s'appuyant sur la présidence française de l'Union européenne.

Les élections générales auront lieu en Grande-Bretagne au plus tard en mai 2010. Le parti pris du discours pro-européen du Premier ministre peut s'expliquer aussi par la volonté de marginaliser les eurosceptiques de son pays : le parti conservateur, mais aussi le *British National Party*, le *United Kingdom Independence Party* (UKIP) et le parti *Libertas*, également présent en Irlande. C'est

peut-être un geste en direction du parti libéral, pro-européen. Ce sont très largement les événements qui ont dicté cette attitude nouvelle pro-européenne du gouvernement britannique.

Dans ces conditions, comment interpréter le positionnement du Royaume-Uni face aux principaux enjeux européens ? L'inflexion du discours ne conduit pas nécessairement à penser que les Britanniques sont maintenant plus convaincus par la cause européenne. Car, pour eux, l'Union européenne n'est pas un objectif politique, mais un moyen politique. Il n'y a de conviction européenne en Angleterre que très marginalement. L'Union européenne n'est pas un cadre d'action a priori. Pour nous, l'important est la définition d'objectifs bilatéraux qui permettent ensuite d'engager une action commune, qui, si elle est profitable aux deux pays, peut faire naître une force d'entraînement.

La visite d'État, en mars 2008, du Président de la République a été, de ce point de vue, un élément déclenchant d'une nouvelle méthode de travail entre Français et Britanniques. Le discours de Westminster du Chef de l'État a renouvelé la relation en soulignant que la rivalité historique et traditionnelle entre les deux pays n'était plus de mise, compte tenu des nouveaux enjeux mondiaux et de la montée en puissance des nouveaux pays émergents. Il fallait travailler ensemble parce que nos deux pays ont des forces comparables et qu'ils ont une approche globale identique pour relever ces défis, aussi bien sur le plan des valeurs que sur les grands sujets stratégiques comme l'énergie ou la défense. L'affirmation du Président de la République selon laquelle l'Europe ne se change pas de l'extérieur, mais de l'intérieur, a fini par faire bouger les lignes et pousser les Anglais à se rallier à l'idée que, à côté du moteur franco-allemand, il pouvait y avoir un autre moteur franco-britannique, intervenant sur d'autres champs d'action.

Pour les Britanniques, la présidence française a été réussie parce qu'elle s'est fondée sur un renouvellement de notre méthode de travail et des choix de priorités bilatérales. Les priorités du sommet franco-britannique des 26 et 27 mars 2008 se sont en effet révélées être les mêmes que celles de la présidence française de l'Union européenne : l'immigration, les questions de défense, de gouvernance, les questions financières (directive bancaire et assurances), le changement climatique et l'énergie, le *Small business act* notamment. Grâce au fait d'avoir traité en bilatéral ces questions très en amont, les Anglais furent des soutiens solides de notre présidence.

En bilatéral, comme au plan européen, ces priorités continuent de s'imposer. Le changement climatique reste un enjeu majeur pour eux, en particulier en vue de la conférence de Copenhague, avec un haut degré d'ambition à Londres malgré la crise économique (adoption de plusieurs lois sur les énergies renouvelables ou nucléaires, la planification et l'urbanisme, le schéma d'équipements énergétiques sobres en carbone, fixant des objectifs chiffrés, notamment avec une réduction de 50 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 par rapport à 1990 et lançant des programmes de fabrication de véhicules propres). La sécurité énergétique est aussi une priorité. Les Britanniques sont par ailleurs décidés à installer, comme les Français, un centre de contrôle Galileo. Ils sont en faveur de l'inclusion des transports aériens dans les permis d'émission ainsi que de la création de taux de TVA réduits en faveur des produits écologiques.

Sur les questions financières, même si le Royaume-Uni reste réservé sur la régulation, sa réflexion progresse, comme le montre le rapport de Lord Turner, qui a été interprété comme une réponse au rapport Larosière et qui ouvre la porte à une supervision européenne, malgré un certain nombre d'approches différentes, comme

celles de la solidarité financière et du contrôle des filiales bancaires. Beaucoup de points communs existent, notamment sur les *hedge funds*, la rémunération des dirigeants et les agences de notation. L'objectif du rapport Turner est de conserver à la Cité de Londres sa prééminence de place financière et de lui en donner les moyens au-delà de la crise.

Sur les questions de défense, l'axe fondamental des accords de Saint-Malo de 1998 était que l'Union européenne doit avoir une capacité autonome d'action s'appuyant sur des forces militaires crédibles et disposant des moyens nécessaires pour répondre aux crises internationales. Depuis l'opération Artémis, il y a une dizaine d'années, les Britanniques n'ont pas répondu à nos attentes dans la mise en œuvre de ces accords, invoquant un risque de duplication ou de compétition avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Depuis le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, cette préoccupation devrait disparaître. Déjà l'augmentation du contingent français en Afghanistan, ou l'ouverture de la base d'Abu Dhabi, ont été relevés de façon très positive. Le déploiement très rapide des observateurs, y compris britanniques, dans les régions adjacentes des entités ossète et abkhaze en Géorgie a impressionné. La publication du Livre blanc sur la défense a donné lieu à une analyse en profondeur de la part des milieux autorisés.

C'est dans ce contexte plus favorable qu'a ainsi été mise en place, en Somalie, l'opération Atalante contre la piraterie dans le golfe d'Aden, opération lancée par les Français, les Allemands et les Espagnols et à laquelle se sont ralliés les Britanniques jusqu'à en assurer le commandement avec un quartier général situé en Grande-Bretagne à Northwood. Comme pour la crise financière, la rareté des moyens fait loi ; elle a conduit le Royaume-Uni à se rapprocher de la France, voire de l'Union

européenne, malgré les réticences perceptibles dans certains secteurs du Haut Commandement qui s'exprime sans réserve dans ce pays, y compris dans la presse.

S'agissant de l'immigration, le Royaume-Uni dispose d'un « *opting out* » qui le place en dehors des accords de Schengen. Le consulat français de Londres délivre chaque année 80 000 visas d'entrée en France. Calais est le point frontière avec la zone Schengen. Toute évolution est suivie avec le plus grand intérêt par l'opinion et le Royaume-Uni nous a soutenus activement dans le pacte sur l'asile et l'immigration.

Le Royaume-Uni, dont l'aide publique au développement est maintenant supérieure à celle de la France, mais qui est sous-représenté au Fonds européen de développement (FED), ne traite pas l'aide au développement comme notre pays. Néanmoins, comme nous, il est engagé dans *Unitaid* et dans les aides innovantes comme l'IFM vaccination. La France est en revanche active avec la taxe sur les billets d'avion. Mais les deux pays travaillent ensemble et vont se retrouver prochainement sur le sujet lors de la conférence sur les financements innovants fin mars.

Ces axes de convergence ne doivent pas masquer les points de divergence. A commencer par le débat budgétaire pour 2013 et la fin de la politique agricole commune (PAC). La PAC relève en effet d'un phénomène passionnel dans ce pays ; le sujet est très difficile à maîtriser, par exemple sur le fait que le débat devra porter non seulement sur les dépenses, mais aussi sur les recettes, y compris sur le « chèque britannique ». En revanche, Britanniques et Français se rejoignent sur la question de la sécurité alimentaire et sur les mérites de la PAC en matière d'autosuffisance agricole. La décision française de réallouer, à compter de 2010, 1,5



milliard d'euros des fonds structurels sur les aides directes – notamment sous l'angle de la dimension environnementale – a été favorablement accueillie par les Anglais.

La négociation de la directive sur le temps de travail est restée un sujet délicat. Un accord au Conseil avait été trouvé en juin 2008. Mais cet accord n'incluait pas la position du Parlement européen à laquelle, et de manière transpartisane, les Britanniques sont opposés. Ils veulent continuer à bénéficier d'un « *opting out* » sur cette question. Une intransigeance conduirait probablement en retour à une remise en cause de la nouvelle forme d'adhésion de ce pays à l'Europe. Autre sujet délicat : la libéralisation des services publics, comme la séparation patrimoniale des réseaux de transports de la production dans le domaine de l'énergie.

Les Britanniques, qui pensaient que le traité de Lisbonne représentait la fin d'un processus, restent enfin très sensibles aux questions institutionnelles. Ils sont d'avis que ce traité représente un point d'équilibre qui ne doit pas être remis en question avant au moins dix à quinze ans.

Les prochaines élections européennes, qui ne suscitent pas un grand élan en Angleterre (24 % de participation électorale en 1999), seront à nouveau couplées aux élections locales, comme en 2004 (34 % de participation). Les conférences d'automne des partis politiques – qui verront peut-être des changements de direction – pourraient être précédées par un remaniement ministériel au cours de l'été. Mais les finances publiques imposent leurs limites – en particulier pour les investissements dans le domaine de la défense – et le chômage risque d'être au plus haut lors des prochaines élections générales. Il y a par conséquent de grandes interrogations sur le résultat des prochaines consultations électorales et sur les évolutions possibles des politiques – notamment européennes – en cas d'alternance politique, d'autant plus

que les conservateurs ont décidé de quitter le parti populaire européen (PPE) au Parlement européen après les prochaines élections européennes et qu'ils ont annoncé un référendum sur le traité de Lisbonne en cas de victoire électorale si le traité n'est pas ratifié par tous les autres membres de l'Union.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Le retour éventuel des conservateurs au pouvoir risquerait-il de repousser à nouveau l'entrée du Royaume-Uni dans l'euro ? Y a-t-il une suite à Saint-Malo ?

**M. Richard Yung.** – Compte tenu de la situation difficile de l'économie britannique, n'est-ce pas le bon moment pour proposer aux Britanniques de rejoindre l'euro ? Qu'en pensent-ils ?

**M. Yann Gaillard.** – Pourquoi le Royaume-Uni attire-t-il à ce point les immigrés alors que son économie est en difficulté ? Ses difficultés financières ne risquent-elles pas de le conduire à renoncer à l'organisation des Jeux Olympiques ?

**M. Maurice Gourdault-Montagne.** – Le sujet de l'euro avait été soigneusement évité lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Eurogroupe en octobre 2008, auquel s'était joint le Premier ministre britannique. Si cela n'avait pas été le cas, l'opinion anglaise aurait rejeté les conclusions de cette rencontre. Personne, à Londres, n'évoque la question de l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'euro. Bien au contraire, les Britanniques cherchent à tirer parti de la dévaluation de la livre (qui a perdu 28 % de sa valeur en un an) pour soutenir leurs exportations. Avec la politique monétaire actuelle de la Banque centrale d'Angleterre, dont les taux d'intérêt sont au plus bas depuis sa création en 1694, la question pourrait peut-être se reposer dans d'autres termes à l'avenir, mais pas dans l'immédiat.

Et s'ils rejoignaient l'euro, les Britanniques viendraient avec leurs exigences. En 1997, les cinq conditions fixées par Tony Blair pour ce ralliement étaient les suivantes : convergence des cycles économiques (en termes d'inflation, de taux d'intérêt, d'écarts de production et de taux de changes effectifs réels pour favoriser les convergences à long terme des économies), flexibilité géographique et salariale de la main-d'œuvre pour absorber des chocs économiques asymétriques, possibilité de maintenir l'attractivité des investissements à long terme, capacité de la City à attirer les services financiers de la zone euro, effets positifs de l'Union économique et monétaire sur l'emploi, le commerce extérieur et la stabilité macro-économique. La révision de 2003 n'a pas permis de constater la présence simultanée de ces cinq conditions. Le plus grand obstacle pour les Britanniques tient en fait à l'acceptation de l'euro dans sa dimension politique et au partage de souveraineté qu'elle implique.

Saint-Malo se poursuit. Son élan a été interrompu par la guerre en Irak et par les effets induits de la prospérité de l'économie britannique. L'arrivée de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et le succès de l'opération Atalante permettent de croire que nous sommes entrés dans une suite à la mise en œuvre des accords de Saint-Malo parce que ces deux événements font disparaître l'argument de la duplication des moyens et de la compétition avec l'OTAN. La question critique reste surtout celle de la mutualisation des moyens opérationnels.

L'immigration au Royaume-Uni relève de différents facteurs. D'abord, il y a 110 000 Français inscrits au consulat général de France à Londres et sans doute 300 000 dans tout le pays – 400 000 l'été. Beaucoup vont tenter leur chance en Angleterre, car l'embauche, du moins jusqu'à la crise, y est facile et toutes les formules de formation y sont possibles. Pour les clandestins, le Royaume-Uni semble

être une destination recherchée, sans doute parce que le port de documents d'identité n'est pas obligatoire et que les montants alloués aux demandeurs d'asile paraissent attrayants. S'agissant des Jeux Olympiques de 2012, son budget est passé de 3 à 10 milliards de livres. L'ampleur des investissements qui seront réalisés présente un véritable intérêt pour le pays dans le cadre de la relance économique.

**L'Union européenne à la Conférence des Nations unies  
sur le racisme (Durban II)**

*Communication de M. Robert Badinter*

**M. Robert Badinter.** – Bien que qualifiée de Durban II, cette conférence, qui s'est tenue à Genève, avait surtout pour objet d'assurer un suivi de la Conférence de Durban I qui avait eu lieu en 2001. Je rappelle que cette Conférence de Durban I s'était caractérisée par des attaques extrêmement violentes à l'encontre d'Israël et par des propos antisémites tenus dans le cadre du forum des organisations non gouvernementales. Dans ce contexte, la déclaration finale de la Conférence, qui ne reflétait pas ce climat, avait néanmoins été approuvée par l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

Depuis 2001, le climat général ne s'est pas amélioré au sein du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies. En raison du mode d'élection qui a été retenu, l'Union européenne se trouve en minorité au sein de cette instance face à une coalition des États membres de l'Organisation de la Conférence islamique et des États que je qualifierai de souverainistes irréductibles.

Dans ces conditions, fallait-il participer à la Conférence de Durban II ?

À mes yeux, la politique de la « chaise vide » constitue la pire des politiques. L'Union européenne s'est malheureusement divisée sur cette question. Un bloc d'États membres conduit par l'Italie a souhaité s'abstenir. Les Pays-Bas ont décidé de ne pas se rendre à la Conférence dans un contexte interne marqué par une hostilité croissante à l'égard du monde musulman. L'Allemagne a adopté la même attitude au regard du risque de paraître cautionner l'approbation des crimes passés.

La Pologne a été également attentive à ce risque. Le Danemark a, lui, été très sensible à la question de la diffamation des religions.

L'Union européenne avait néanmoins fixé des « lignes rouges » à ne pas dépasser. Elle avait ainsi demandé la suppression de toutes les attaques contre Israël, ainsi que toute manifestation de négationnisme dans le projet de déclaration finale. Cela fut accepté assez facilement, cette Conférence portant sur la lutte contre le racisme et non pas sur le Proche-Orient. Je rappelle, en outre, qu'il n'était pas possible de faire inscrire dans le projet de déclaration une référence à une éventuelle pénalisation de la négation de l'Holocauste. Une telle mesure poserait en effet un problème au regard de la diversité des systèmes constitutionnels des États. Il a en définitive été décidé d'inscrire dans un paragraphe distinct la nécessaire mémoire de l'Holocauste.

Sur la diffamation à l'égard des religions, la confrontation des points de vue a été difficile en raison de l'impact dans les pays musulmans des caricatures du prophète Mahomet. Mais la référence à cette question a été supprimée de la déclaration finale. Je tiens à souligner que la Déclaration universelle des droits de l'Homme n'est pas un instrument de protection des religions. Son objet est de protéger les individus contre toute discrimination fondée sur leur croyance. En définitive, sur la suggestion britannique, un compromis a pu être trouvé lors de la Conférence de Genève autour du refus de la mise en cause de personnes à partir de stéréotypes religieux.

Les organisations non gouvernementales souhaitaient que les États membres de l'Union européenne approuvent la déclaration. Je rappelle le précédent des accords d'Helsinki qui comprenait une « troisième corbeille » sur la protection

des droits de l'Homme. Celle-ci s'est en définitive révélée très efficace pour les dissidents des pays communistes. De la même manière, la déclaration de Durban II pourra être revendiquée à l'intérieur de certains États pour contester des politiques attentatoires aux droits de l'Homme. Cependant, la position des États membres de l'Union européenne n'a pas été unanime puisque cinq États (Italie, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Danemark) n'ont pas souscrit à la déclaration finale. Cela me paraît regrettable car cette déclaration est meilleure que celle de Durban I qui avait recueilli l'unanimité. C'est aussi fâcheux sur une question aussi fondamentale pour les valeurs de l'Union européenne.

Je tiens à souligner que les violentes attaques du Président iranien contre Israël ont stupéfait le public présent. Elles ont provoqué le départ des représentants de l'Union européenne. Mais elles ont aussi suscité des applaudissements de beaucoup de délégations, ce qui traduit le clivage existant au sein des Nations unies. Les États membres de l'Union européenne ont commis une grave erreur de communication en n'envoyant pas sur place des représentants de niveau ministériel. C'est le cas notamment de la France qui aurait dû être représentée, à mon sens, par Mme Rama Yade, secrétaire d'État aux droits de l'Homme, qui aurait eu toute légitimité pour répliquer aux propos inacceptables du Président iranien. Je crois que les ministres des États de l'Union européenne auraient pu prendre successivement la parole pour rappeler que l'Union européenne constitue l'espace le plus protecteur en matière de droits de l'Homme et pour mettre en accusation les États tiers qui le méritent.

Pour conclure, il me semble que l'on peut être satisfait du texte de la déclaration finale qui pourra être utilisé contre les adversaires des droits de

l'Homme. En revanche, l'Union européenne aura manqué une occasion de témoigner de son unité et de son efficacité sur cette question essentielle.

**M. Hubert Haenel.** – Y a-t-il eu une concertation préalable entre les représentants des États membres de l'Union européenne ?

**M. Robert Badinter.** – Je crois pouvoir dire que cette concertation a été permanente sous la conduite de la présidence tchèque de l'Union. Mais on n'a pas dépassé le niveau des ambassadeurs.

**M. Jean Bizet.** – La secrétaire d'État aux droits de l'Homme a-t-elle exprimé postérieurement à la Conférence un regret de ne pas y avoir participé ?

**M. Robert Badinter.** – Le ministre des affaires étrangères ayant lui-même décidé de ne pas participer à cette Conférence, il n'était pas possible pour sa secrétaire d'État de s'auto-désigner.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il est vrai qu'il s'agit surtout d'assurer un suivi de la Conférence de Durban I. Pour ma part, je ne porterai pas un jugement aussi sévère sur cette dernière au cours de laquelle je représentais le Parlement européen. Il y avait certes eu des discours inacceptables, mais ils n'étaient pas majoritaires. Je crois qu'il faut faire une distinction entre les critiques qui avaient été exprimées à l'encontre de la politique d'Israël dans les colonies et d'autres attaques inacceptables.

**M. Robert Badinter.** – La Conférence internationale de Durban I s'était déroulée normalement, mais des propos tout à fait insupportables avaient été tenus dans le cadre des forums des organisations non gouvernementales.



**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je crois pouvoir dire que ces forums n'étaient pas eux-mêmes homogènes. Il me semble que la dérive a été accentuée au cours de la Conférence de Durban II qui a donné lieu à un débat davantage axé sur la confrontation des religions plus que sur la lutte contre le racisme. En raison de cette confusion, Durban II me paraît plus un échec.

**M. Robert Badinter.** – Je ne partage pas ce point de vue car la référence à la diffamation des religions a été écartée du texte final. Le concept même de diffamation des religions ne peut pas être retenu au regard des droits de l'Homme et de la vision laïque de l'État. Avec ce concept, on sortirait du cadre de la lutte contre le racisme qui faisait l'objet de la Conférence. Le fait que l'Égypte ait insisté sur cette question de la diffamation des religions me paraît témoigner de l'impact de l'affaire des caricatures du prophète Mahomet. En outre, les États islamistes souhaitaient obtenir une déclaration finale qui fasse référence à la diffamation des religions.

**Mme Annie David.** – N'y a-t-il pas un risque que, dans les États laïcs, la déclaration ne soit utilisée à l'appui de revendications religieuses ?

**M. Robert Badinter.** – Tout risque de ce type est écarté puisque la déclaration finale ne fait pas référence à cette question de la diffamation des religions. Je tiens à souligner le soutien des États de l'Afrique sub-saharienne pour qu'un accord puisse aboutir sur la déclaration finale. Un échec d'une conférence sur le racisme aurait été très mal ressenti dans ces États.

**Mme Annie David.** – L'Union européenne n'aurait-elle pas dû chercher à obtenir le respect de ses propres résolutions par Israël et être plus active pour jouer un rôle de conciliation sur le processus de paix.

**M. Robert Badinter.** – Je rappelle que cette Conférence de Durban II concernait la question des droits de l'Homme et non pas le problème de la paix au Proche-Orient. Il ne faut pas confondre ces deux questions.

## **&&Perspectives d'activité de la commission des affaires européennes&&**

**M. Hubert Haenel.** – Le cadre de nos activités est en train de changer, avec la révision de la Constitution de juillet 2008 et la prochaine réforme du Règlement du Sénat. On peut porter des appréciations divergentes sur la révision constitutionnelle considérée dans son ensemble, mais, sur l'aspect européen, je crois qu'il y a un consensus pour constater le progrès. Avec le nouvel article 88-4, nous sommes désormais saisis de tous les projets d'actes européens, qu'ils aient ou non un caractère « législatif » au sens français du mot. Et, surtout, le Sénat peut adopter des résolutions sur « *tout document* » émanant d'une institution de l'Union. Le champ des résolutions européennes est donc considérablement élargi. Nous avons déjà fait usage de ces nouvelles possibilités à plusieurs reprises : nous avons recouru à des avant-projets de règlements, à des documents de travail, et même à un appel à candidature pour servir de base à des propositions de résolution. C'est de cette manière que nous nous sommes saisis de questions comme le vin rosé, les allégations nutritionnelles, le respect du multilinguisme, et même la composition d'un groupe d'experts nommés par la Commission européenne. Nous pouvons de cette manière intervenir plus tôt dans le processus de décision et, je crois, avoir plus d'influence.

Un deuxième progrès, dans le domaine européen, résulte de la semaine réservée au contrôle parlementaire, qui nous donne un instrument pour amener le Gouvernement à rendre compte des suites données aux positions européennes du Sénat. Nous n'avons pas encore expérimenté cette nouvelle possibilité, nous allons le faire dans deux jours : ce sera un jeudi en fin d'après-midi, la veille du 1<sup>er</sup> mai, les circonstances ne seront guère propices, mais l'essentiel est d'enclencher le mouvement. J'ajoute que la semaine d'initiative parlementaire va donner également

plus de possibilités d'examiner des résolutions en séance publique, comme nous l'avons fait récemment avec la résolution sur la diversité linguistique. Je précise qu'il n'y a pas, pour l'instant, de jurisprudence bien établie pour savoir si l'examen des résolutions en séance publique relève de la semaine de contrôle, de la semaine d'initiative parlementaire, ou encore des deux.

Enfin, un troisième progrès est le changement de statut qui a transformé les délégations pour l'Union européenne en commissions des affaires européennes. C'est au titre de président de la commission des affaires européennes que j'ai pu participer pleinement aux discussions sur la réforme du Règlement du Sénat.

J'en viens à cette réforme du Règlement du Sénat. Notre principale faiblesse jusqu'à présent était la durée trop longue de la procédure d'adoption des résolutions européennes. Or, nous savons bien que c'est en intervenant au début du processus de décision que nous pouvons avoir une influence : il faut donc parvenir à l'adoption des résolutions dès que possible. C'est ce qu'a bien compris le groupe de travail sur la réforme du Règlement, présidé par le président du Sénat, dont Bernard Frimat et Jean-Jacques Hyst étaient rapporteurs. Avec le projet issu de ce groupe de travail, le Sénat va être doté d'un dispositif permettant une réaction rapide.

Concrètement, dès lors qu'un projet d'acte sera soumis au Sénat dans le cadre de l'article 88-4, la commission compétente au fond aura 15 jours pour s'en saisir directement ; et si elle s'en saisit, elle devra adopter une proposition de résolution dans le délai d'un mois. Les amendements extérieurs éventuels seront examinés dans les quinze jours. Ensuite, si la proposition de résolution n'est pas inscrite dans les dix jours à l'ordre du jour de la séance publique, elle deviendra

résolution du Sénat. Ainsi, lorsque la commission compétente se saisira directement, le Sénat prendra position dans un délai de l'ordre de deux mois.

Hormis ce cas particulier où la commission compétente au fond se saisit directement, la commission des affaires européennes reçoit une compétence générale pour les projets d'actes européens. Elle instruit tous les textes dont une commission permanente ne s'est pas directement saisie, ainsi que les propositions de résolution émanant des sénateurs ou des groupes se rapportant à ces textes. Et, ce qui est très important, nous aurons désormais la garantie que les propositions de résolution déposées au nom de la commission des affaires européennes seront examinées rapidement. La commission compétente au fond aura en effet un mois pour se prononcer sur une proposition de résolution que nous lui aurons transmise ; si, dans ce délai, elle ne s'est pas prononcée, elle sera réputée avoir adopté la proposition, qui deviendra ensuite résolution du Sénat au bout de dix jours, à moins qu'elle n'ait été inscrite à l'ordre du jour de la séance publique.

Je crois que ce dispositif permettra au Sénat d'être plus réactif, et donc plus influent. En même temps, il réalise un bon partage des rôles entre la commission des affaires européennes et les six autres commissions. Pour ma part, je n'ai jamais souhaité que les questions européennes soient une « chasse gardée » de la commission des affaires européennes : il faut au contraire impliquer le maximum de nos collègues dans l'examen de ces questions, puisqu'elles touchent désormais à tous les aspects de la vie nationale.

Compte tenu de toutes ces évolutions, je crois qu'il faut que chacun de nous réfléchisse à ce qui pourrait être amélioré, le cas échéant, dans nos méthodes de travail. Nous devons également réfléchir aux sujets à privilégier. Au cours des

dernières années, l'actualité nous a amenés à examiner souvent des sujets institutionnels. Par ailleurs, l'élargissement des compétences de l'Union nous a conduits à aborder les questions relevant du deuxième pilier (affaires étrangères et défense) et surtout du troisième pilier (justice et affaires intérieures). Par ailleurs, nous avons abordé, en fonction de l'actualité, les sujets économiques, sociaux, environnementaux ... Je voudrais dire que je suis ouvert à toutes les suggestions, qu'elles portent sur un thème à traiter ou sur un document européen susceptible de poser un problème (comme ce fut le cas avec le texte sur les profils nutritionnels sur lequel Jean Bizet a attiré notre attention). Je voudrais souligner aussi que les questions européennes touchent à un très grand nombre de domaines et qu'il y a du travail pour tout le monde !

**M. Hugues Portelli.** – Il faut ajouter que, si le traité de Lisbonne entre en vigueur, le rôle européen de notre assemblée sera encore accru en raison de l'introduction du contrôle de subsidiarité.

**M. Hubert Haenel.** – Déjà, avec la « procédure Barroso », nous avons un dialogue informel avec la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité. Avec le traité de Lisbonne, comme vous le soulignez, les parlements nationaux auront une responsabilité importante dans ce domaine :

– lorsqu'un tiers des parlements auront fait des observations, la Commission devra réexaminer son texte (« carton jaune ») ;

– lorsque la moitié des parlements auront fait des observations, le Conseil et le Parlement devront se prononcer sur la subsidiarité ; et si l'un ou l'autre donne raison aux parlements nationaux, la Commission devra retirer son texte (« carton orange ») ;

– enfin, après l'adoption d'un texte, le Sénat, comme l'Assemblée nationale, pourra provoquer la saisine de la Cour de justice (« carton rouge »).

**M. Jacques Blanc.** – Je me félicite du bon équilibre réalisé par le projet de réforme du Règlement. Les conditions sont réunies pour une collaboration et une complémentarité entre toutes les commissions. Il est important que notre commission conserve un caractère transversal, garanti par l'appartenance de chacun de nous à une des six commissions traitant de la législation en même temps qu'à la commission des affaires européennes.

Nous avons désormais davantage de responsabilités, par exemple celle d'être vigilants sur les décisions prises dans le cadre de ce qu'on appelle la « comitologie », qui fait figure de « trou noir » dans le fonctionnement de l'Union.

**Mme Annie David.** – Il est bon d'améliorer la procédure d'adoption des résolutions européennes : encore faudrait-il que le Gouvernement en tienne effectivement compte. Vous nous avez indiqué qu'il aurait désormais à s'expliquer en séance publique, mais il ne sera toujours pas tenu de se conformer aux demandes des assemblées.

**M. Hubert Haenel.** – Constitutionnellement, nous ne pouvons pas contraindre le Gouvernement. Mais si nous parvenons à mettre en place un réel suivi des résolutions européennes, il sera très difficile au Gouvernement de ne pas tenir compte de celles-ci.

**M. Jacques Blanc.** – Comment allons-nous travailler avec les parlementaires européens qui vont être élus le 7 juin ?

**M. Hubert Haenel.** – Jusqu'à présent, nous n'avons pas trouvé de formule vraiment satisfaisante. Nous ne pouvons pas importer le modèle belge, avec un comité d'avis où se retrouvent des parlementaires nationaux des deux chambres et les parlementaires européens...

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je crois cependant qu'il faudrait aller vers une plus grande concertation, sous une forme ou une autre.

**M. Hugues Portelli.** – À chacun son rôle ! Notre interlocuteur naturel, c'est le Gouvernement. Les transferts de compétences vers l'Union ont pour effet de transférer une partie du pouvoir législatif du Parlement vers le Gouvernement : le Gouvernement devient législateur dans le cadre du Conseil. C'est notre devoir – et notre droit – que de contrôler son action comme législateur européen, puisqu'il agit en quelque sorte à notre place. Notre priorité doit donc être d'exercer un contrôle vigilant sur le Gouvernement.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – J'en conviens, mais je crois qu'avoir davantage d'échanges avec les parlementaires européens, notamment avec ceux qui ont des responsabilités dans l'examen des textes, nous permettrait d'être mieux informés et de mieux exercer notre contrôle.

De toute manière, notre rôle ne se limite pas au contrôle du Gouvernement : il faut aussi tenir compte du dialogue direct qui s'est instauré avec la Commission européenne sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

**M. Hubert Haenel.** – Nous devons effectivement en priorité nous donner les moyens d'un contrôle vigilant sur l'action européenne du Gouvernement.



Je voudrais à cet égard attirer l'attention de notre commission sur un point qui me paraît préoccupant.

Comme vous le savez, les délégations pour l'Union européenne étaient régies par une loi, qui constituait l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Maintenant que les commissions des affaires européennes ont été créées par la Constitution, la plupart des dispositions de cette loi se trouvent inutiles ou obsolètes. Il faut toutefois conserver celles qui concernent les obligations du Gouvernement vis-à-vis des assemblées, car on ne peut faire figurer de telles obligations dans le Règlement de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

À l'heure actuelle, la loi précise que le Gouvernement communique aux délégations *« les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire »* et qu'il *« les tient en outre informées des négociations en cours »*.

Le président de l'Assemblée nationale a déposé une proposition de loi qui vise à « toiletter » l'article 6 bis en ne retenant que les dispositions utiles. Cette proposition reprend exactement les obligations d'information qui existaient à l'égard des délégations, en les appliquant aux commissions des affaires européennes.

Or, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui atténue sensiblement l'obligation d'information qui existe aujourd'hui. Au lieu d'avoir l'obligation de communiquer *« tout document nécessaire »*, le Gouvernement transmettrait ce qu'il voudrait bien transmettre. En effet, selon la rédaction adoptée par la commission des lois de l'Assemblée, *« le Gouvernement peut également leur communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire »*.

Cela constituerait, à l'évidence, un sérieux recul dans l'obligation de transparence. Et ce recul serait doublement paradoxal : d'une part, alors que la révision constitutionnelle a été prévue pour augmenter les droits du Parlement, en l'occurrence ceux-ci seraient diminués ; d'autre part, c'est le Parlement lui-même qui déciderait de réduire les droits dont il dispose aujourd'hui.

Je vois mal ce qui pourrait justifier un tel recul. L'obligation d'information telle qu'elle existe aujourd'hui est en vigueur depuis 30 ans ! Il n'y a aucune raison d'accepter qu'elle soit remise en cause.