

N° 531

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par MM. Jean BIZET et Michel DELEBARRE au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un **mécanisme d'échange d'informations** en ce qui concerne les **accords intergouvernementaux** et les **instruments non contraignants** conclus entre des **États membres** et des **pays tiers** dans le domaine de l'**énergie**, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE,*

Par M. Roland COURTEAU,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir le numéro :

Sénat : 498 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....  | 5            |
| 1. <i>La création d'une Union de l'énergie, priorité politique de la Commission pour assurer un « approvisionnement en énergie sûr, durable, compétitif et à des prix abordables pour tous les européens »</i> ..... | 7            |
| 2. <i>Le dispositif proposé par la Commission : l'instauration d'un contrôle obligatoire des accords avant leur conclusion</i> .....   | 11           |
| 3. <i>La position de votre commission : une proposition dont la plus-value n'est pas démontrée et qui méconnaît le principe de subsidiarité</i> .....  | 12           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 15           |
| <b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....   | 19           |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 21           |



Mesdames, Messieurs,

Le 24 mars dernier, la commission des affaires européennes a adopté, à l'initiative de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre, **une proposition de résolution européenne contestant la conformité au principe de subsidiarité** d'une proposition de décision<sup>1</sup> présentée par la Commission européenne qui introduit un nouveau mécanisme d'échanges d'information en matière d'**accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie**.

L'énergie relevant des compétences partagées entre l'Union et les États membres, la Commission européenne n'est fondée à agir en cette matière que dans le respect du principe de subsidiarité, en vertu duquel **l'Union n'intervient que lorsque l'objectif poursuivi est le mieux à même d'être atteint par l'échelon communautaire**. En d'autres termes, le principe de subsidiarité vise à garantir une prise de décision au plus près des citoyens en s'assurant de la plus-value indiscutable de l'action communautaire. Il est en outre intimement lié au principe de proportionnalité, qui exige que l'intervention de l'Union n'aille pas au-delà des actions nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par les traités.

Depuis le traité de Lisbonne, **il appartient aux parlements nationaux de contrôler le respect du principe de subsidiarité**. Dans les huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif européen, ces derniers peuvent ainsi émettre un avis motivé sur la conformité du texte visé au principe de subsidiarité, dont l'incidence sur la procédure législative européenne varie selon le nombre d'avis adressés à la Commission<sup>2</sup>. En application de l'article 88-6 de la Constitution, qui inscrit la procédure dans notre droit interne, l'article 73 *octies* du règlement du Sénat dispose que les propositions de résolution portant avis motivé sont d'abord examinées par la commission des affaires européennes, ou présentées de sa propre initiative,

---

<sup>1</sup> Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE.

<sup>2</sup> Chaque Parlement national étant doté de deux voix (une pour chaque chambre dans un parlement bicaméral), la Commission doit réexaminer sa proposition si les avis motivés correspondent à un tiers au moins des voix attribuées aux parlements nationaux (procédure dite du « carton jaune ») et peut choisir, par une décision motivée, de maintenir, modifier ou retirer sa proposition. Si les avis motivés représentent la moitié des voix (« carton orange ») et que la Commission décide de maintenir sa proposition, le Parlement européen (à la majorité simple) ou le Conseil (à hauteur d'au moins 55 % de ses membres) peuvent ensuite, avant la fin de la première lecture du texte, considérer que la proposition enfreint le principe de subsidiarité, auquel cas son examen est abandonné. Dans tous les cas, la Commission est tenue de répondre à tous les avis motivés qu'elle reçoit.

puis transmises à la commission compétente au fond – dans le cas présent, votre commission des affaires économiques, saisie au titre de sa compétence générale en matière d'énergie. Cette dernière conclut soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition, la résolution étant considérée comme adoptée par la commission au fond si celle-ci ne statue pas.

Pour **marquer l'importance qu'elle attache au sujet et approuver avec force la position émise par la commission des affaires européennes**, votre commission a cependant jugé nécessaire de statuer expressément sur la présente proposition de résolution.

En l'espèce, la proposition de décision<sup>1</sup> présentée par la Commission européenne le 16 février dernier **s'inscrit dans le cadre de la stratégie pour l'Union de l'énergie** dont elle a annoncé la création un an plus tôt<sup>2</sup> et qui figure parmi les dix priorités politiques de la présidence Juncker.

Le texte poursuit **deux objectifs** : veiller à la conformité des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie avec le droit de l'Union, et améliorer la transparence de ces accords. Pour ce faire, **la Commission propose une innovation majeure en instaurant un contrôle obligatoire de ces accords par ces soins avant leur signature**, en lieu et place de l'évaluation *ex post* mise en place par la décision actuelle<sup>3</sup> et dont elle juge les résultats insatisfaisants.

Or, **si votre commission adhère pleinement aux objectifs visés et, plus généralement, à la démarche engagée par la Commission pour bâtir l'Union de l'énergie, elle ne peut que faire siens les griefs exprimés par la commission des affaires européennes à l'encontre du texte** :

- la proposition de décision **ne paraît pas répondre à un besoin avéré** au regard de la législation actuelle, qui a permis des progrès majeurs en termes de transparence et prévoit déjà la possibilité, sur une base volontaire, d'une assistance lors des négociations et d'un contrôle *ex ante* de la Commission. En outre, la Commission peut dès à présent, si elle le juge utile, engager une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné. Enfin, en pratique, les accords intergouvernementaux sont désormais largement supplantés par des accords commerciaux, conclus entre entreprises, qui sont exclus du périmètre de la décision ;

---

<sup>1</sup> En droit européen, les décisions sont des actes juridiquement contraignants au même titre que les règlements et les directives mais réglementent des situations particulières : elles n'obligent que les destinataires qu'elle désigne expressément (État(s) membre(s), entreprise(s) ou particulier(s)).

<sup>2</sup> Le 25 février 2015, la Commission a adopté un « paquet énergie » composé de trois communications : un « cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, doté d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique », une communication présentant les mesures nécessaires pour atteindre 10 % d'interconnexion électrique d'ici 2020 et un point sur les objectifs climatiques de l'Union en prévision de la COP 21.

<sup>3</sup> Décision n° 994/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

---

- surtout, **l'introduction d'un tel contrôle *ex ante* obligatoire constituerait une mise en cause importante de la souveraineté des États membres** en méconnaissant le caractère bilatéral des négociations d'État à État.

**1. La création d'une Union de l'énergie, priorité politique de la Commission pour assurer un « *approvisionnement en énergie sûr, durable, compétitif et à des prix abordables pour tous les européens* »**

Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne<sup>1</sup>, **l'Union européenne est désormais habilitée à agir dans le domaine de l'énergie et « dans un esprit de solidarité »** pour assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique, et promouvoir l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables et l'interconnexion des réseaux.

C'est sur ce fondement que la Commission présidée par M. Jean-Claude Juncker, qui en a fait l'une de ses priorités politiques, a présenté sa stratégie pour la création d'une Union de l'énergie, entérinée par le Conseil européen le 19 mars 2015. Pour atteindre les trois objectifs affichés – **sécurité d'approvisionnement, durabilité et compétitivité** –, l'Union de l'énergie se décline autour de **cinq piliers** : la sécurité énergétique et la solidarité, l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, l'amélioration de l'efficacité énergétique (d'au moins 27 % à l'horizon 2030), la réduction des émissions de gaz à effet de serre (d'au moins 40 % par rapport à 1990) et le soutien à la recherche et à l'innovation.

En matière de sécurité d'approvisionnement, l'approfondissement de la coopération s'avère **d'autant plus nécessaire que la crise ukrainienne a révélé la vulnérabilité et la dépendance de l'Union à l'égard des livraisons de gaz russe**, transitant principalement par l'Ukraine. Selon les derniers chiffres disponibles, la Russie fournissait, en 2012, 32 % du gaz de l'Union et 34 % du pétrole brut, devant la Norvège (31 % du gaz et 11 % du pétrole brut).

Au total, **la dépendance énergétique de l'Union européenne s'établissait pour cette même année à 53 %** (pour un coût annuel de l'ordre de 400 milliards d'euros), soit une hausse de 10 % par rapport à 1995<sup>2</sup>. Dès lors, la question des accords intergouvernementaux conclus entre des États

---

<sup>1</sup> Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Source : rapport 2014 sur l'énergie publié par la Commission européenne le 18 juillet 2014. On peut aussi noter que six États membres (Bulgarie, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie et Slovaquie) dépendaient d'un fournisseur extérieur unique pour l'ensemble de leurs importations de gaz.

membres et des pays tiers dans le domaine énergétique revêt une importance particulière.

Pour mettre en œuvre cette Union de l'énergie dans son volet relatif à la sécurité d'approvisionnement, la Commission a annoncé, le 16 février dernier, **un premier train de mesures** :

- d'une part, **deux communications**, l'une portant sur une stratégie relative au gaz naturel liquéfié (GNL) et au stockage de gaz, et l'autre sur les systèmes de chauffage et de refroidissement dans l'industrie ;

- d'autre part, **deux propositions d'actes législatifs**, pour partie liées, dont notre commission des affaires européennes a souhaité examiner de manière approfondie la **conformité au principe de subsidiarité** :

➤ **Une proposition de règlement** relative à la **sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel**<sup>1</sup>

Pour l'essentiel, ce texte **substitue aux plans nationaux actuels** (plans d'action préventifs et plans d'urgence déjà prévus par le précédent règlement européen) **des plans régionaux** et **instaure un principe de solidarité** obligeant, en cas de crise grave, les États membres voisins à alimenter les clients protégés<sup>2</sup> de l'État affecté.

Or, si **une telle coopération régionale est incontestablement nécessaire, les modalités proposées** par la Commission **semblent, à ce stade, par trop prescriptives** : il est, par exemple, tenu insuffisamment compte de la diversité des systèmes gaziers nationaux ; de même, la définition, « par le haut », des régions envisagées sans tenir compte, en particulier, des initiatives de coopération existantes<sup>3</sup>, n'est sans doute pas la plus adaptée ni ne garantirait la réactivité nécessaire en cas de crise ; enfin, l'organisation de la sécurité d'approvisionnement – et donc le choix de s'inscrire dans un dispositif régional – doit rester du ressort de chaque État membre.

Malgré ces réserves et pour marquer son adhésion à l'objectif, la commission des affaires européennes a cependant jugé que **l'adoption d'un avis motivé « serait un signal politique négatif au regard de l'objectif lui-même de l'Union de l'énergie dont le principe fait consensus »**. Elle prévoit donc de s'en saisir **ultérieurement**, sur le fond cette fois-ci (dans le

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM 2016 52 final) concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 944/2010.

<sup>2</sup> Soit les ménages et, sur décision des États, les PME (pour autant qu'elles ne représentent pas plus de 20 % de la consommation finale totale de gaz) et les installations de chauffage urbain alimentant ces deux catégories, ainsi que les services sociaux essentiels.

<sup>3</sup> Ainsi, la France serait, dans la proposition de la Commission, regroupée dans une région « Europe occidentale Nord-Sud » qui l'agrègerait au Benelux et là a péninsule ibérique alors que notre pays coopère déjà, sur une base volontaire, avec l'Allemagne et le Benelux au sein de la « Gas Platform ».



cadre de l'article 88-4) et non pas sous l'angle de la subsidiarité. **Votre rapporteur approuve cette démarche<sup>1</sup>.**

➤ Une **proposition de décision** relative aux **accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie**, objet de la présente proposition de résolution.

D'ores et déjà, **la mise en place de l'Union de l'énergie s'est traduite par des réalisations concrètes, même si beaucoup reste à accomplir** (cf. l'encadré ci-après).

### L'état de l'Union de l'énergie 2015

Le 18 novembre 2015, la Commission a présenté un premier bilan annuel des progrès déjà accomplis et des actions à venir dans les cinq dimensions de l'Union de l'énergie.

#### 1. Décarbonisation de l'économie

*Progrès accomplis*

- **Accord sur des objectifs climatiques communs** (réduction d'au moins 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, de 50 % d'ici 2050 et « neutralité carbone » d'ici 2100)

- **Création d'une réserve de stabilité pour le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et proposition de révision du SEQE pour la période 2021-2030**

- **Soutien aux énergies renouvelables (EnR)** pour atteindre 27 % d'EnR d'ici 2030 (communication sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité, allocation d'au moins 20 % du budget 2014-2020 de l'Union à des actions en faveur du climat (180 milliards d'euros), mise à disposition de 110 milliards d'euros via les fonds structurels et d'investissement européens, etc.)

*Étapes ultérieures*

- **Nouvelle directive sur les énergies renouvelables, politique d'exploitation durable de la bioénergie à l'horizon 2030, renforcement du contrôle des émissions des véhicules** (application de la procédure d'essai mondiale harmonisée WLTP et obligation de protocoles d'essai en conditions de conduite réelles), etc.

#### 2. Efficacité énergétique

*Progrès accomplis*

- Proposition de **révision de la directive sur l'étiquetage énergétique, entrée en vigueur de mesures d'écoconception et d'étiquetage énergétique, soutien des projets stratégiques** en faveur de l'efficacité énergétique, etc.

<sup>1</sup> Il convient par ailleurs de préciser que plusieurs États membres, dont la France, qui sont réservés sur la rédaction actuelle, disposent déjà au Conseil de la minorité de blocage nécessaire (soit au moins quatre États membres représentant plus de 35 % de la population de l'Union) pour obliger la Commission à revoir son texte.

## **2. Efficacité énergétique (suite)**

*Étapes ultérieures*

- **Adaptation de la directive sur l'efficacité énergétique** à l'objectif 2030 (amélioration d'au moins 27 %), **révision de la directive sur la performance énergétique** des bâtiments, **initiative de financement des bâtiments intelligents**, etc.

## **3. Marché intérieur de l'énergie**

*Progrès accomplis*

- **Amélioration des interconnexions électriques et gazières** (doublement de la capacité de l'interconnexion entre la France et l'Espagne, intégration des États baltes dans le marché nordique de l'électricité, désenclavement électrique de Malte, équipements d'inversion de flux gaziers, etc.), **achèvement des premiers projets d'intérêt commun (PIC)**

*Étapes ultérieures*

- Propositions législatives pour **mettre en œuvre une nouvelle organisation du marché de l'électricité** plus favorable aux consommateurs et mieux lutter contre la précarité énergétique

## **4. Sécurité énergétique**

*Progrès accomplis*

- **Adoption d'un plan d'action sur la diplomatie énergétique, médiation de la Commission aux fins de l'accord tripartite avec la Russie et l'Ukraine** garantissant l'approvisionnement hivernal de l'Ukraine en gaz

*Étapes ultérieures*

- Propositions de **révision du règlement sur la sécurité d'approvisionnement en gaz**, de la **décision sur les accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie et communication sur la stratégie pour le gaz naturel liquéfié (GNL) et le stockage du gaz** (cf. *supra*)

## **5. Recherche, innovation et compétitivité**

*Progrès accomplis*

- Communication sur le **plan stratégique pour les technologies énergétiques intégré, financement des projets de démonstration InnovFin, utilisation des recettes liées à la mise aux enchères des quotas d'émission** en faveur de l'innovation, **programme-cadre « Horizon 2020 »** (9 milliards d'euros pour la recherche sur l'énergie sur la période 2014-2015), etc.

*Étapes ultérieures*

- **Stratégie intégrée pour la recherche, l'innovation et la compétitivité** dans le cadre de l'état de l'Union de l'énergie 2016

*D'après Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement (COM (2015) 572 final)*

## 2. Le dispositif proposé par la Commission : l'instauration d'un contrôle obligatoire des accords avant leur conclusion

Pour assurer la parfaite compatibilité des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie avec la législation européenne et en améliorer la transparence, la Commission propose de **réviser la décision actuelle**, en vigueur depuis le 17 novembre 2012.

Dans le cadre de cette décision, les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers **ne sont aujourd'hui notifiés à la Commission qu'après leur conclusion** pour vérifier leur conformité au droit de l'Union. Il s'agit, par exemple, de s'assurer que ces accords n'intègrent pas une clause de destination de l'énergie fournie, qui empêcherait sa revente à d'autres États membres, ou ne limitent l'accès d'autres entreprises aux infrastructures concernées. Entrent dans le champ d'application de la décision **tous les accords**, ou parties d'accords, **ayant une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie ou sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union**, à l'exclusion des accords relatifs aux questions nucléaires, qui sont couverts par le traité Euratom. **Les accords conclus entre entités commerciales ne sont pas visés**<sup>1</sup>.

Depuis 2012, **124 accords ont été notifiés à la Commission**. 60 % concernaient la coopération énergétique et 40 % portaient sur la fourniture, l'importation ou le transit de pétrole, de gaz et d'électricité, sur le développement des infrastructures énergétiques ou sur les règles applicables à l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz. Après analyse, **la Commission a émis des doutes sur la conformité au droit de l'Union de 17 d'entre eux et a invité 9 États membres à dénoncer ou à modifier des accords** pour mettre fin aux incompatibilités constatées. Parmi les accords visés figuraient en particulier les 6 accords bilatéraux conclus avec la Russie<sup>2</sup> pour le projet de gazoduc *South Stream*, initié en 2007 par le russe Gazprom et l'italien ENI pour acheminer vers l'Europe du gaz de Sibérie en évitant l'Ukraine, et abandonné depuis.

Or, la Commission constate qu'**aucun des accords incriminés à l'issue d'une telle évaluation *ex post* n'a à ce jour été renégocié ou dénoncé**. Elle juge donc que le dispositif actuel est « *utile [...] pour déceler les problèmes de compatibilité avec le droit de l'UE [mais qu'] il n'est pas suffisant pour résoudre ces incompatibilités* ».

Dès lors que l'expérience montre qu'il s'avère très difficile, politiquement, de renégocier les termes d'un accord après qu'il a été signé par les parties, la Commission propose en conséquence, dans sa nouvelle proposition de décision, d'**introduire un contrôle obligatoire, par ses soins, dès avant la signature des accords**.

---

<sup>1</sup> Mais peuvent être soumis à la Commission sur une base volontaire.

<sup>2</sup> Accords signés avec l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie et la Slovaquie.

Dans le détail, le texte prévoit :

- l'obligation pour un État membre d'**informer la Commission** de son intention d'entamer des négociations avec un pays tiers, puis de la tenir informée tout au long du processus de négociation ;

- l'obligation pour un État membre, une fois parvenu à un accord global sur les principaux éléments du projet d'accord mais avant la clôture des négociations officielles, de **soumettre le projet en vue d'une évaluation *ex ante*** ; la Commission dispose alors de six semaines pour faire part de ses doutes éventuels et de douze semaines pour rendre son avis ;

- l'obligation pour un État membre de « ***tenir le plus grand compte*** » de l'**avis de la Commission** ; en cas de simples doutes de la Commission, une évaluation *ex post* reste prévue ;

- enfin, l'obligation pour un État membre de **soumettre à la Commission**, au-delà des accords intergouvernementaux, **les engagements juridiquement non contraignants** (déclarations politiques communes, protocoles d'accord, etc.<sup>1</sup>), qui pourront faire l'objet d'une évaluation *ex post*.

### **3. La position de votre commission : une proposition dont la plus-value n'est pas démontrée et qui méconnaît le principe de subsidiarité**

Votre rapporteur **soutient pleinement la mise en place d'une Union de l'énergie** dans les cinq dimensions exposées par la Commission. Au regard de la forte dépendance énergétique de l'Union et de l'instabilité du contexte géopolitique, le renforcement de notre sécurité énergétique est plus que jamais nécessaire.

Cependant, pour légitimes que soient les objectifs poursuivis, votre rapporteur considère que **la Commission n'a pas suffisamment démontré la plus-value de la présente proposition au regard de la législation actuelle** et, surtout, que **l'instauration d'un contrôle obligatoire *ex ante* méconnaît le principe de subsidiarité**.

➤ Comme la commission des affaires européennes l'a rappelé, la proposition de décision **ne paraît tout d'abord pas répondre à un besoin avéré**.

En premier lieu, la décision de 2012 a déjà constitué **une avancée importante en garantissant la transparence des accords**. Il est par ailleurs déjà possible, sous l'empire de la législation actuelle, **de solliciter, sur une base volontaire, l'assistance de la Commission** au cours des négociations,

---

<sup>1</sup> Qui contiendraient une interprétation du droit de l'Union ou définiraient les conditions applicables à un approvisionnement en énergie (volumes, prix) ou au développement d'infrastructures énergétiques.

**puis de lui soumettre le projet d'accord** pour un contrôle de compatibilité avant sa signature.

En second lieu, la Commission **dispose déjà des outils nécessaires** pour assurer la conformité des accords au droit de l'Union. Elle pourrait en particulier, si elle le juge nécessaire, **lancer une procédure d'infraction** à l'encontre de l'État membre concerné ; à défaut de dénonciation ou de renégociation, l'accord ou la partie d'accord dont la méconnaissance du droit de l'Union serait avérée perdrait son caractère exécutoire.

En dernier lieu, **depuis l'entrée en vigueur de la décision actuelle, un seul accord intergouvernemental a été notifié à la Commission**, qui n'a par ailleurs été informée d'aucune négociation de nouvel accord par les États membres. Dès lors, la Commission reconnaît elle-même, dans son évaluation de la décision actuelle, qu'« *il n'est donc pas possible, à ce stade, de tirer des conclusions générales quant à l'efficacité de la décision pour assurer la compatibilité des accords intergouvernementaux adoptés après 2012 avec le droit de l'UE* »<sup>1</sup>. En pratique, il apparaît qu'avec la libéralisation croissante du marché intérieur de l'énergie, **les accords intergouvernementaux sont dorénavant largement supplantés par des accords conclus entre entités commerciales** établies dans les États membres et les pays tiers **auxquels la proposition de décision, comme la décision actuelle, ne s'applique pas.**

➤ Surtout, en méconnaissant le caractère bilatéral des négociations, la mise en place d'un mécanisme de contrôle *ex ante* obligatoire **constituerait une mise en cause importante la souveraineté des États membres ainsi que de leur droit**, garanti par les traités, à « *déterminer la structure générale de [leur] approvisionnement énergétique* »<sup>2</sup>.

À cet égard, votre rapporteur **partage totalement le point de vue exprimé tant par la commission des affaires européennes** pour justifier le dépôt de son avis motivé, **que par les autorités françaises ou allemandes** en réponse à la consultation publique lancée par la Commission<sup>3</sup>. Du reste, la Commission elle-même admet que « *l'introduction d'un contrôle ex ante obligatoire modifierait la teneur [de la précédente décision] et supposerait un transfert vers l'UE de tâches assumées jusqu'ici par les États membres* ».

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen (COM (2016) 54 final) sur l'application de la décision 994/2012/UE.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les mesures prises par l'Union dans le domaine de l'énergie « *n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* ».

<sup>3</sup> Les autorités françaises « *sont défavorables notamment à toute proposition visant à la mise en place d'un mécanisme de contrôle ex ante et rappellent que l'assistance éventuelle de la Commission européenne dans des négociations bilatérales d'État à État ne peut être envisagée qu'à la demande de l'État membre concerné* » ; l'Allemagne quant à elle voit dans un tel mécanisme « *une réduction sérieuse de la souveraineté des États membres* ».

Pour toutes ces raisons, votre commission, suivant l'avis de son rapporteur, a décidé d'adopter conforme le texte présenté par la commission des affaires européennes.

**Au cours de sa réunion du 6 avril 2016, votre commission a adopté la proposition de résolution européenne dans la rédaction proposée par la commission des affaires européennes.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 avril 2016, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 498 (2015-2016) présentée en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement.

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – Le 24 mars dernier, la commission des affaires européennes a adopté, à l'initiative de nos collègues Jean Bizet et Michel Delebarre, une proposition de résolution européenne pour contester la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de décision, présentée par la Commission européenne, qui introduit un nouveau mécanisme de contrôle des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie.

Avant d'en venir au fond, je dirai quelques mots de la procédure dans laquelle s'inscrit le présent rapport.

L'énergie relevant des compétences partagées entre l'Union et les États membres, la Commission européenne n'est fondée à agir en la matière que dans le respect du principe de subsidiarité, en vertu duquel l'Union n'intervient que lorsque l'échelon communautaire est le mieux approprié pour atteindre l'objectif poursuivi. Depuis le traité de Lisbonne, il appartient aux parlements nationaux de contrôler le respect de ce principe en adoptant des « avis motivés », dont la Commission doit ensuite tenir compte dans la suite de la procédure.

Au Sénat, les propositions de résolution portant avis motivé sont d'abord examinées par la commission des affaires européennes, ou proposées par elle lorsqu'elles n'émanent pas d'un sénateur, puis transmises à la commission compétente au fond. Cette dernière conclut alors soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition mais la résolution peut aussi être considérée comme adoptée si la commission au fond ne se prononce pas.

Dans le cas présent, notre commission a jugé nécessaire de statuer expressément pour marquer l'importance qu'elle attache au sujet et approuver avec force la position défendue par la commission des affaires européennes.

De quoi s'agit-il en l'espèce ? La proposition de décision de la Commission, présentée le 16 février dernier, fait partie d'une série de mesures destinées à mettre en œuvre le volet « sécurité d'approvisionnement » de l'Union de l'énergie, dont la création figure parmi les dix priorités politiques de la présidence Juncker. Le sujet est, il est vrai, essentiel tant la crise ukrainienne a rappelé la vulnérabilité et la dépendance européennes à l'égard du gaz russe qui représentait, en 2012, 32 % des

importations de gaz de l'Union ; au total, la dépendance énergétique de l'Union à l'égard de pays tiers atteignait, toutes énergies confondues, 53 %, pour un coût annuel de l'ordre de 400 milliards d'euros.

Un an après les annonces de la Commission, les progrès accomplis sont réels, même si beaucoup reste à faire. Je signalerai simplement, pour s'en tenir au volet « sécurité énergétique », la médiation réussie de la Commission pour garantir l'approvisionnement hivernal de l'Ukraine en gaz russe et, s'agissant des autres volets de l'Union de l'énergie, entre autres, l'adoption d'objectifs climatiques communs, la réforme du système européen d'échanges de quotas d'émissions, le soutien aux énergies renouvelables ou encore le renforcement, essentiel, des interconnexions électriques et gazières du continent.

Parmi les mesures annoncées par la Commission en matière de sécurité énergétique, nos collègues de la commission des affaires européennes ont souhaité examiner, de façon approfondie, la conformité au principe de subsidiarité de deux textes : une proposition de règlement créant des plans régionaux et instaurant un principe de solidarité entre les États membres pour garantir la sécurité d'approvisionnement gazier en cas de crise, et cette proposition de décision renforçant le contrôle des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie.

Bien que le premier de ces deux textes soulève certaines difficultés, la commission des affaires européennes n'a visé, dans son avis motivé, que le second, afin de marquer son adhésion à l'objectif général. Cette position me semble équilibrée, car il ne s'agit pas de remettre en cause l'Union de l'énergie que nous sommes nombreux à appeler de nos vœux ; et du reste, on sait déjà que la Commission devra revoir sa proposition de règlement puisque plusieurs États membres, réservés sur la rédaction actuelle, disposent d'une minorité de blocage au Conseil.

Les difficultés posées par la proposition de décision sont, en revanche, plus manifestes et justifient pleinement l'adoption d'un avis motivé.

Les objectifs poursuivis par la Commission ne sont pas contestables dans leur principe : il s'agit à la fois d'assurer la parfaite compatibilité des accords intergouvernementaux avec la législation européenne – par exemple pour éviter toute clause de destination qui empêcherait la revente de l'énergie fournie à un autre État membre – et d'améliorer la transparence de ces accords, notamment pour éviter les doublons éventuels en termes d'infrastructures.

En la matière, une réglementation existe déjà : dans le cadre d'une précédente décision, adoptée en 2012, les États membres doivent notifier à la Commission tous les accords conclus avec des pays tiers après leur conclusion. Sont cependant exclus du dispositif les accords relatifs aux questions nucléaires, qui sont couverts par le traité Euratom, et les accords



---

commerciaux conclus entre entreprises, qui n'entrent pas dans le champ de la décision.

Depuis 2012, ce sont ainsi 124 accords qui ont été notifiés après leur signature. Après analyse, la Commission a émis des doutes sur la conformité au droit de l'Union de dix-sept d'entre eux, et invité neuf États membres à dénoncer ou modifier lesdits accords. Parmi les accords incriminés figuraient en particulier les six accords bilatéraux signés avec la Russie pour le projet de gazoduc *South Stream* visant à contourner l'Ukraine, et abandonné depuis.

Or, aucun des accords visés n'a, à ce jour, été renégocié ou dénoncé. Considérant qu'il s'avère très difficile, politiquement, de renégocier les termes d'un accord après qu'il a été signé par les parties, la Commission propose donc d'instaurer un contrôle obligatoire, par ses soins, dès avant la signature des accords, les États membres devant ensuite « *tenir le plus grand compte* » de l'avis de la Commission en cas d'incompatibilité. En outre, le périmètre de la décision serait étendu à tous les instruments juridiquement non contraignants, tels que des déclarations politiques communes ou des protocoles d'accord, qui pourraient quant à eux faire l'objet d'une évaluation *ex post*.

Pour légitimes que soient les objectifs poursuivis, il reste que les modalités ainsi proposées par la Commission posent un double problème, de pertinence d'abord, de respect des compétences des États membres ensuite. À cet égard, je ne puis que partager les griefs exprimés tant par la commission des affaires européennes que par les autorités françaises et allemandes en réponse à la consultation publique lancée par la Commission.

En premier lieu, la Commission n'a, à mon sens, pas suffisamment démontré la plus-value de sa proposition au regard de la législation actuelle. D'abord, la décision de 2012 a déjà constitué une avancée importante en garantissant la transparence des accords ; elle prévoit du reste déjà la possibilité de solliciter, sur une base volontaire, l'assistance de la Commission au cours des négociations, puis de lui soumettre le projet d'accord pour un contrôle *ex ante*. En outre, la Commission pourrait dès à présent, si elle le juge nécessaire, engager une procédure d'infraction à l'égard de l'État membre concerné. Enfin, d'un simple point de vue pratique, depuis l'entrée en vigueur de la décision actuelle, un seul accord signé après 2012 a été notifié à la Commission, et aucune négociation en cours n'a été signalée. De fait, les accords intergouvernementaux sont aujourd'hui très largement supplantés par des accords conclus entre entités commerciales auxquels la proposition de décision, comme la décision actuelle, ne s'applique pas ; l'efficacité recherchée serait donc quasi-nulle.

En second lieu, et c'est là ce qui justifie plus encore l'adoption d'un avis motivé, la mise en place d'un mécanisme de contrôle *ex ante* obligatoire viendrait remettre en cause la souveraineté des États membres en méconnaissant le caractère bilatéral des négociations d'État à État. Du reste,

la Commission elle-même admet que l'introduction d'un tel contrôle « modifierait la teneur » de la précédente décision « et supposerait un transfert vers l'UE de tâches assumées jusqu'ici par les États membres ». De la même façon serait contesté le droit des États membres, pourtant garanti par les traités, à « déterminer la structure générale de [leur] approvisionnement énergétique ».

En alertant la Commission sur ces difficultés, il ne s'agit pas de marquer notre opposition à la démarche initiée pour créer une véritable Union de l'énergie, bien au contraire tant nous croyons en la nécessité d'un approfondissement de la coopération en ce domaine – j'ai eu l'occasion d'en souligner les premiers acquis. Je rappellerai d'ailleurs que notre commission avait œuvré, lors de l'examen de la loi relative à la transition énergétique, à renforcer la dimension européenne de notre politique énergétique. À cet égard, le texte présenté par la commission des affaires européennes souligne fort bien, en préambule, le soutien du Sénat à la mise en place de cette Union de l'énergie.

Pour toutes ces raisons, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter la proposition de résolution dans le texte proposé par la commission des affaires européennes. Une fois devenue résolution du Sénat, celle-ci viendra utilement conforter la position du Gouvernement, qui pourra se prévaloir de l'appui de son Parlement dans les négociations à venir au plan européen.

*La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité.*

---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### TEXTE DE LA COMMISSION

- ① La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre les États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie poursuit les objectifs suivants :
- ② - renforcer l'actuel mécanisme d'information sur les accords intergouvernementaux existants et futurs pour faire en sorte que ces accords soient pleinement conformes au droit de l'Union européenne et compatibles avec les dispositions de l'Union européenne en matière de sécurité énergétique ;
- ③ - améliorer la transparence des accords intergouvernementaux afin d'optimiser le rapport coût/efficacité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et d'accroître la solidarité entre les États membres ;
- ④ Pour atteindre ces objectifs, la proposition prévoit d'obliger les États à :
- ⑤ - informer la Commission de leurs intentions d'entamer des négociations avec un pays tiers concernant un nouvel accord intergouvernemental ou la modification d'un accord existant ; la Commission devra ensuite être tenue informée tout au long du processus de négociation ;
- ⑥ - soumettre les projets d'accords intergouvernementaux ou de modification d'accords existants à la Commission en vue d'une évaluation *ex ante* ;
- ⑦ - soumettre à la Commission tous les engagements non contraignants conclus avec des États non membres de l'Union européenne tels que les protocoles ;
- ⑧ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑨ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ⑩ - il soutient pleinement la mise en place de l'Union de l'énergie définie lors des conclusions du Conseil européen de mars 2015 ;
- ⑪ - il reconnaît l'importance du dialogue entre États membres et de la transparence des accords dans le domaine de l'énergie entre États membres et des pays tiers pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et faire respecter les règles qu'il prévoit ;

- ⑫ - il observe que l'intégration progressive des marchés de l'énergie et des infrastructures font que les décisions de chaque État membre peuvent avoir une incidence dans les pays limitrophes en termes de sécurité d'approvisionnement, ou sur le fonctionnement du marché intérieur européen de l'énergie ;
- ⑬ - il estime toutefois que la proposition ne répond pas à un réel besoin au vu de la réglementation actuelle dont les dispositions confèrent à la Commission les outils nécessaires pour obtenir des États membres la conformité avec les règles européennes des accords de fourniture d'énergie qu'ils peuvent passer avec des États tiers ;
- ⑭ - il fait valoir que l'accord intergouvernemental n'est plus l'instrument le plus utilisé concernant l'énergie. Les accords de fourniture énergétique sont désormais pour l'essentiel l'affaire des entreprises et compagnies commerciales établies dans les pays membres ou les pays tiers partenaires ;
- ⑮ - il relève que la réglementation actuelle établit un dialogue transparent et une coopération volontaire entre la Commission d'une part et d'autre part l'État membre désireux de passer un accord intergouvernemental avec un pays tiers portant sur l'énergie ; elle permet aussi à tout État membre de solliciter l'assistance de la Commission avant d'engager des négociations, voire de solliciter son avis sur l'accord en question lorsqu'il est en voie de finalisation ;
- ⑯ - enfin, il souligne que le principe d'une implication ex ante de la Commission, qui aurait désormais un caractère obligatoire, dans la vérification d'un accord intergouvernemental ou même dans les négociations elles-mêmes, mettrait en cause une responsabilité qui doit relever des seuls États membres et serait au surplus inutile au regard de la réglementation existante ;
- ⑰ Pour cette raison, le Sénat estime que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil COM (2016) 53 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

TABLEAU COMPARATIF

| <b>Texte<br/>de la proposition de résolution initiale</b>  | <b>Texte<br/>de la commission des affaires économiques</b>                    |
|--|---|
| <b>PROJET DE PROPOSITION DE RÉSOLUTION<br/>EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ</b>  | <b>PROJET DE PROPOSITION DE RÉSOLUTION<br/>EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ</b> |
| La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre les États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie poursuit les objectifs suivants : | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - renforcer l'actuel mécanisme d'information sur les accords intergouvernementaux existants et futurs pour faire en sorte que ces accords soient pleinement conformes au droit de l'Union européenne et compatibles avec les dispositions de l'Union européenne en matière de sécurité énergétique ;   | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - améliorer la transparence des accords intergouvernementaux afin d'optimiser le rapport coût / efficacité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et d'accroître la solidarité entre les États membres ;   | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| Pour atteindre ces objectifs, la proposition prévoit d'obliger les États à :   | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - informer la Commission de leurs intentions d'entamer des négociations avec un pays tiers concernant un nouvel accord intergouvernemental ou la modification d'un accord existant ; la Commission devra ensuite être tenue informée tout au long du processus de négociation ;  | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - soumettre les projets d'accords intergouvernementaux ou de modification d'accords existants à la Commission en vue d'une évaluation <i>ex ante</i> ;   | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - soumettre à la Commission tous les engagements non contraignants conclus avec des États non membres de l'Union européenne tels que les protocoles ;  | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| Vu l'article 88-6 de la Constitution,  | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| Le Sénat fait les observations suivantes :   | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - il soutient pleinement la mise en place de l'Union de l'énergie définie lors des conclusions du Conseil européen de mars 2015 ;  | <b>Alinéa sans modification</b>   |
| - il reconnaît l'importance du dialogue entre États membres et de la transparence des accords dans le domaine de l'énergie entre États membres et des pays tiers pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et faire respecter les règles qu'il prévoit ;   | <b>Alinéa sans modification</b>   |

**Texte  
de la proposition de résolution initiale**

- il observe que l'intégration progressive des marchés de l'énergie et des infrastructures font que les décisions de chaque État membre peuvent avoir une incidence dans les pays limitrophes en termes de sécurité d'approvisionnement, ou sur le fonctionnement du marché intérieur européen de l'énergie ;

- il estime toutefois que la proposition ne répond pas à un réel besoin au vu de la réglementation actuelle dont les dispositions confèrent à la Commission les outils nécessaires pour obtenir des États membres la conformité avec les règles européennes des accords de fourniture d'énergie qu'ils peuvent passer avec des États tiers ;

- il fait valoir que l'accord intergouvernemental n'est plus l'instrument le plus utilisé concernant l'énergie. Les accords de fourniture énergétique sont désormais pour l'essentiel l'affaire des entreprises et compagnies commerciales établies dans les pays membres ou les pays tiers partenaires ;

- il relève que la réglementation actuelle établit un dialogue transparent et une coopération volontaire entre la Commission d'une part et d'autre part l'État membre désireux de passer un accord intergouvernemental avec un pays tiers portant sur l'énergie ; elle permet aussi à tout État membre de solliciter l'assistance de la Commission avant d'engager des négociations, voire de solliciter son avis sur l'accord en question lorsqu'il est en voie de finalisation ;

- enfin, il souligne que le principe d'une implication *ex ante* de la Commission, qui aurait désormais un caractère obligatoire, dans la vérification d'un accord intergouvernemental ou même dans les négociations elles-mêmes, mettrait en cause une responsabilité qui doit relever des seuls États membres et serait au surplus inutile au regard de la réglementation existante ;

Pour cette raison, le Sénat estime que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil COM (2016) 53 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

**Texte  
de la commission des affaires économiques**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**