

N° 271

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2019,

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA POURSUITE DE L'ACTION LÉGISLATIVE	7
A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ	7
1. <i>Le marché unique connecté</i>	7
2. <i>Économie circulaire et Union de l'énergie</i>	9
3. <i>L'approfondissement du marché intérieur</i>	11
4. <i>Les perturbateurs endocriniens</i>	15
B. LA QUESTION MIGRATOIRE	17
II. QUELLE UNION EUROPÉENNE À L'HORIZON 2025 ?	19
A. LE PASSAGE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE	19
B. LE RENFORCEMENT DU RÔLE INTERNATIONAL DE L'EURO	21
C. LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT	23
D. AMÉLIORER LA COMMUNICATION	25
EXAMEN PAR LA COMMISSION	29

AVANT-PROPOS

La Commission européenne a présenté, le 25 octobre dernier, son programme de travail pour 2019, intitulé « *Tenir nos engagements et préparer l'avenir* ».

L'année 2019 sera marquée par l'élection d'un nouveau Parlement européen et le renouvellement concomitant de la Commission européenne. Le programme de travail présenté par l'exécutif actuel est, dans ces conditions, limité à 15 initiatives qui viennent compléter les annonces formulées par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union prononcé le 12 septembre 2018. Elles visent principalement cinq domaines :

- les migrations ;
- l'Union économique et monétaire ;
- les échanges commerciaux ;
- les atteintes à l'État de droit au sein de l'Union européenne ;
- la recherche d'un accord avec le Royaume-Uni en vue de sa sortie de l'Union européenne.

Le programme de travail pour 2019 est également l'occasion de dresser un bilan des propositions présentées depuis l'entrée en fonction de la Commission européenne en novembre 2014. D'après l'exécutif, près de la moitié des textes ont été adoptés par le Parlement européen et le Conseil, le processus législatif étant bien avancé pour 20 % des propositions restant en examen. La Commission européenne entend aujourd'hui faire aboutir en priorité les textes dont l'adoption peut apparaître aujourd'hui lointaine. 45 propositions sont, en effet, encore en instance d'examen. La dernière session plénière du Parlement européen est prévue à la mi-avril 2019. La Commission européenne entend également poursuivre son travail d'évaluation de la législation existante dans le cadre du programme REFIT. Elle entend également retirer ou abroger 17 propositions en attente ou actes législatifs existants.

Le programme de travail vise enfin la préparation du Conseil européen de Sibiu (Roumanie) qui se tiendra le 9 mai 2019. Ce Sommet sera principalement consacré à l'avenir de l'Union européenne. Comme à l'occasion du programme de travail pour 2018, la Commission européenne entend présenter plusieurs « *contributions prospectives* » destinées à « *renouveler la confiance en l'avenir de notre Union à 27* ».

Comme lors des précédents exercices, la commission des affaires européennes a souhaité analyser le programme de travail annuel de la Commission européenne et rappeler, à cette occasion, ses positions sur la plupart des grands sujets européens.

I. LA POURSUITE DE L'ACTION LÉGISLATIVE

A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Les annonces de la Commission européenne couvrent essentiellement l'approfondissement du marché unique, *via* des approches sectorielles (énergie, santé, numérique) ou plus générales (harmonisation, investissement, transposition).

1. Le marché unique connecté

30 initiatives législatives ont été présentées dans ce domaine depuis novembre 2014. 18 ont d'ores et déjà été adoptées. La Commission espère que les textes relatifs au droit d'auteur, au droit des contrats et au respect de la vie privée dans les communications électroniques seront bientôt votés. Les textes concernant la cybersécurité (réseau des centres nationaux, centre européen de recherche) font également figure de priorité.

Trois initiatives non-législatives sont prévues par la Commission européenne dans le cadre du programme de travail pour 2019.

La première, présentée en décembre 2018, consiste en un plan coordonné sur le **développement de l'intelligence artificielle en Europe**¹. Le document définit plusieurs priorités :

- maximiser les investissements par l'intermédiaire de partenariats. La Commission européenne souhaite qu'au moins 20 milliards d'euros d'investissements publics et privés soient consacrés à la recherche et l'innovation dans le domaine de l'intelligence artificielle d'ici à la fin de 2020, et plus de 20 milliards d'euros par an d'investissements publics et privés au cours de la décennie suivante. En complément des investissements nationaux, la Commission va investir 1,5 milliard d'euros d'ici à 2020, soit une augmentation de 70 % par rapport à la période 2014-2017. La Commission européenne envisage, en outre, au sein du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, une enveloppe dédiée de 7 milliards d'euros au titre du programme Horizon Europe et du Programme pour une Europe numérique ;

- créer des espaces européens des données communs afin de permettre un partage des données transfrontières fluide, tout en veillant à ce que le règlement général sur la protection des données soit pleinement respecté ;

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan coordonné pour l'intelligence artificielle COM(2018) 795 final, 7 décembre 2018.

- favoriser le talent, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie en accordant un soutien aux diplômes avancés dans le domaine de l'intelligence artificielle au moyen, par exemple, de bourses d'études spécifiques ;

- développer une intelligence artificielle éthique et digne de confiance. Un groupe européen d'experts, composé de représentants des milieux universitaires, des entreprises et de la société civile, devrait présenter des lignes directrices à la Commission en mars 2019. L'ambition est, ensuite, de porter l'approche éthique de l'Europe sur la scène mondiale.

Votre commission des affaires européennes présentera dans les prochaines semaines un rapport complet sur cette question. **Il apparaît, en tout état de cause, indispensable de progresser dans deux directions : promouvoir une approche éthique et investir massivement dans ce domaine en vue de créer de véritables champions européens.** Votre commission des affaires européennes a ainsi récemment soutenu la volonté de la Commission européenne d'augmenter l'effort financier en faveur de la recherche et de l'innovation¹. Elle a jugé que le budget proposé par la Commission européenne ne devait pas être diminué lors des négociations à venir sur l'ensemble du cadre financier pluriannuel. Il s'agit de permettre à l'Union européenne de rester en pointe dans la compétition mondiale.

Vos rapporteurs rappellent que toute ambition dans ce domaine, comme dans les autres secteurs industriels, doit être associée à une réflexion sur la mise en œuvre de la politique de la concurrence à l'échelle européenne en adaptant la notion de marché pertinent aux enjeux de la mondialisation. Cette réflexion doit aller de pair avec la mise en œuvre de dispositifs permettant de neutraliser l'effet des sanctions extraterritoriales américaines sur les opérateurs économiques et financiers européens. Là encore, le sujet dépasse le seul secteur du numérique. Vos rapporteurs insistent pour que soient appliquées les solutions préconisées par le Sénat, à l'initiative de votre commission des affaires européennes².

Un deuxième plan, visant cette fois-ci la désinformation, a également été rendu public le 5 décembre dernier³. Il s'inscrit dans le prolongement de la communication de la Commission publiée en avril

¹ Proposition de résolution européenne n° 155 (2018-2019) du 22 novembre 2018 sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et « Horizon Europe : la recherche et l'innovation pour un sursaut industriel en Europe », rapport d'information n° 154 (2018-2019) de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des affaires européennes, 22 novembre 2018.

² Résolution européenne du Sénat n° 22 (2018-2019) sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, 12 novembre 2018, et rapport d'information n° 17 (2018-2019) de M. Philippe Bonnacarrère, fait au nom de la commission des affaires européennes, 4 octobre 2018.

³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Plan d'action contre la désinformation, JOIN(2018) 36 final.

dernier¹. L'ambition affichée est de lutter contre la propagation de fausses nouvelles, susceptibles de biaiser le débat démocratique. Le document préconise quatre types de mesures :

- un renforcement de la détection : les *task forces* sur la communication stratégique et la cellule contre les menaces hybrides au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), ainsi que les délégations de l'Union dans les pays voisins devraient obtenir le renfort de nombreux personnels spécialisés et d'outils d'analyse de données. Le budget de la communication stratégique du SEAE, destiné à la lutte contre la désinformation et à la sensibilisation aux effets néfastes de celle-ci, devrait dans le même temps passer de 1,9 million d'euros en 2018 à 5 millions d'euros en 2019 ;

- la coordination de la riposte, *via* la mise en place d'un système spécifique d'alerte rapide entre l'Union européenne et les États membre. Le dispositif devrait ainsi faciliter le partage des données et des analyses des campagnes de désinformation et signaler les menaces de désinformation en temps réel ;

- la mise en œuvre rapide, par les plateformes en ligne signataires, du code de bonnes pratiques européen publié le 26 septembre dernier, en donnant la priorité aux mesures urgentes en vue des élections européennes de 2019. Il s'agit notamment de garantir la transparence de la publicité à caractère politique, d'intensifier les efforts pour fermer les faux comptes toujours actifs, de signaler les interactions non humaines – messages diffusés automatiquement par des robots informatiques, appelés «bots» – et de coopérer avec des vérificateurs de faits et des chercheurs universitaires pour détecter les campagnes de désinformation et améliorer la visibilité et la diffusion de contenus vérifiés ;

- l'organisation de campagnes de sensibilisation ciblées et la promotion de l'éducation aux médias au moyen de programmes spécifiques.

La Commission européenne entend également publier, au premier trimestre 2019, **une recommandation visant à établir un format européen d'échanges de dossiers de santé informatisés.**

2. Économie circulaire et Union de l'énergie

L'intervention de la Commission européenne en matière énergétique devrait se limiter à trois initiatives non-législatives.

La première vise la mise en œuvre de l'accord de Paris. La stratégie en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union

¹ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, COM(2018) 236 final, 26 avril 2018.

européenne publiée le 28 novembre 2018 prévoit ainsi une diminution de ces émissions d'environ 45 % à l'horizon 2030, ce qui permettrait à l'Union européenne de dépasser l'objectif assigné dans le cadre de l'accord de Paris, fixé à 40 %.

Les deux autres devraient prendre la forme de rapports d'étape sur l'Union de l'énergie et sur le plan stratégique sur les batteries.

La priorité dans le domaine énergétique consiste avant tout, pour la Commission européenne, en l'adoption des 25 textes encore en discussion.

Il en va ainsi de la législation sur les marchés de l'électricité, des propositions en matière de mobilité ou des règles communes applicables aux gazoducs. S'agissant de celles-ci, il convient de rappeler les observations formulées par le Sénat à l'initiative de votre commission des affaires européennes en 2018¹. Selon elle, le dispositif ne respectait pas le principe de subsidiarité. Les mesures proposées par la Commission européenne interviennent, en effet, dans un domaine régi jusqu'à présent par des accords internationaux qui peuvent être intergouvernementaux ou commerciaux, à l'image du gazoduc *Nord Stream 2*, et ne sont pas de nature à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union. Elles aboutissent donc à interférer dans les compétences des États membres au titre de la négociation des accords internationaux et d'accords commerciaux portant sur la réalisation d'infrastructures. Elles conduisent ainsi à étendre le domaine d'application du droit de l'Union en dehors de ses frontières, sans que cette extension ne trouve une base juridique dans les traités européens. Or, si l'application de ces dispositions empêchait la réalisation d'un gazoduc, il en résulterait une atteinte à la souveraineté de l'État membre concerné pour déterminer les conditions générales de son approvisionnement énergétique. De surcroît, les gazoducs sous-marins sont actuellement régis par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui n'autorise pas les parties à contrôler l'utilisation commerciale de ces infrastructures.

Une évaluation de la législation existante sera également mise en œuvre. Elle concernera :

- la directive « inondations » et celle relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ;
- les directives concernant la qualité de l'air ambiant ;
- le règlement concernant le transfert des déchets.

¹ Résolution européenne du Sénat n° 43 (2017-2018) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel - COM (2017) 660 final, 10 janvier 2018.

3. L'approfondissement du marché intérieur

La question du marché intérieur n'est abordée dans le programme de travail qu'au travers de trois communications.

a) La question de l'investissement

La première, présentée le 22 novembre 2018, consiste en un **premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe**. Le document cible deux objectifs :

- supprimer les obstacles réglementaires en mettant en œuvre des stratégies adaptées en faveur du marché unique, du marché unique numérique, de l'union des marchés des capitaux et de l'union de l'énergie. La priorité allant à la mise en place des derniers éléments constitutifs de l'union des marchés des capitaux ;

- soutenir les États membres afin qu'ils poursuivent la mise en œuvre de réformes structurelles favorables aux entreprises, en particulier en ce qui concerne l'efficacité des systèmes judiciaires.

De manière générale, vos rapporteurs dressent un bilan positif du plan d'investissement pour l'Europe. Comme l'a relevé récemment votre commission des affaires européennes dans une proposition de résolution européenne, les résultats obtenus par le fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) en termes de mobilisation de financements publics et privés et de création d'emplois dans les secteurs des infrastructures, de l'innovation et des PME, depuis sa mise en place en 2015, sont patents¹. Le FEIS a contribué à remédier au déficit global persistant de l'investissement public et privé au sein de l'Union européenne. La mise en œuvre de son successeur, le plan *InvestEU* à compter de 2021, doit désormais être appuyée, d'autant que son champ d'intervention est élargi à de nouveaux secteurs. Reste à préciser le règlement qui en détermine les contours en précisant notamment le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la gouvernance du programme, en ouvrant plus facilement sa mise en œuvre à des banques et institutions nationales de développement et en réduisant le délai de démarrage des projets.

¹ Proposition de résolution européenne n° 138 (2018-2019) sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*) de MM. Didier Marie et Cyril Pellevat, au nom de la commission des affaires européennes, 19 novembre 2018.

b) L'harmonisation des normes

Une deuxième communication, publiée en novembre 2018, vise l'amélioration du marché intérieur *via* un renforcement de **l'harmonisation des normes**¹. Présenté sous la forme d'un plan d'action, le document fixe comme objectif une amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la sécurité juridique dans l'élaboration de normes harmonisées. La Commission européenne souhaite que le système européen de normalisation soit à la hauteur des défis que posent l'évolution rapide des technologies, les nouvelles tendances économiques et les modèles de croissance émergents, tout en encourageant des synergies avec les normes internationales et mondiales. Il s'agit, notamment, d'accompagner l'apparition des objets connectés, des mégadonnées, des techniques de fabrication avancées, de la robotique, de l'impression 3D, des *blockchains* et de l'intelligence artificielle. Les normes harmonisées doivent, dans le même temps, garantir un niveau élevé de protection en matière de sécurité, de santé, de protection des consommateurs et de l'environnement.

La communication présente quatre actions-clés en vue de concilier ces objectifs :

- réduire aussi rapidement que possible l'arriéré de normes harmonisées dont la référence n'a pas encore été publiée au Journal officiel de l'Union européenne ;
- rationaliser les processus décisionnels internes, notamment les décisions de publier les références aux normes harmonisées au Journal officiel de l'Union européenne ;
- élaborer un document d'orientation sur les aspects pratiques de la mise en œuvre du règlement sur la normalisation ;
- renforcer le système de consultants de manière continue afin de faciliter une évaluation rapide et rigoureuse des normes harmonisées et une publication dans de brefs délais au Journal officiel.

Vos rapporteurs estiment que ce travail de normalisation et d'harmonisation est indispensable si on entend assigner à l'Europe une véritable ambition industrielle, en particulier dans le domaine du numérique. Seules des normes harmonisées à l'échelle de l'Union européenne permettront de rivaliser avec les États-Unis et les pays émergents comme la Chine ou l'Inde. Tous les moyens doivent être mis en œuvre afin de progresser rapidement vers cet objectif, tant la concurrence est extrême et le risque de se voir imposer des normes de pays tiers est grand.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Normes harmonisées : renforcer la transparence et la sécurité juridique pour un marché unique pleinement opérationnel, COM(2018) 764 final, 22 novembre 2018.

Votre commission des affaires européennes a, par ailleurs, récemment insisté, dans un rapport publié avec la délégation aux entreprises du Sénat, sur la nécessité, pour les autorités françaises, de s'investir dans le travail de normalisation à l'échelle européenne¹. Si la présence de la France est forte au sein du Comité européen de normalisation (CEN) – elle détient 21 % des secrétariats des comités et sous-comités et 19 % des responsabilités des groupes de travail –, elle demeure inférieure à celle de l'Allemagne, pour laquelle les chiffres atteignent respectivement 30 % et 35 %. Au Comité européen de normalisation électrotechnique (Cenelec), la France dispose de 18 % des secrétariats des comités et *task forces*, se plaçant en troisième position, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni². Il convient de rappeler qu'à la mi-2016, plus de 4 400 normes issues du CEN et du Cenelec venaient en appui de plus de 40 textes européens³. Dans ces conditions, il semble indispensable de développer une véritable stratégie d'influence au sein des comités de normalisation européens en vue d'y faire valoir les procédés de fabrication industrielle français et d'accompagner ainsi les évolutions technologiques citées plus haut.

c) L'avenir du marché unique

Le plan d'action de la Commission européenne est accompagné d'une communication sur le marché unique⁴.

La Commission met en avant trois priorités pour approfondir et renforcer le marché unique :

- adopter rapidement les propositions actuellement en discussion : 44 textes doivent encore faire l'objet d'un accord ;

- faire en sorte que la réglementation se traduise en résultats tangibles, ce qui suppose une transposition optimale dans les États membres ;

- poursuivre le travail d'adaptation du marché unique en favorisant une intégration économique plus poussée dans les domaines des services, des produits, de la fiscalité et des industries de réseau.

¹ *La surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises, Rapport d'information n° 614 (2017-2018) de M. René Danesi, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la Délégation aux entreprises, 28 juin 2018.*

² *Ces chiffres sont issus du rapport de la commission des affaires économiques du Sénat : Où va la normalisation ? – En quête d'une stratégie de compétitivité respectueuse de l'intérêt général, Rapport d'information n° 627 (2016-2017) de Mme Élisabeth Lamure, 12 juillet 2017.*

³ *La simplification du droit : une exigence pour l'Union européenne, Rapport d'information n° 387 (2016-2017) de MM. Jean Bizet, Pascal Allizard, Philippe Bonnacarrère, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, Claude Kern, Didier Marie, Daniel Raoul et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, 9 février 2017.*

⁴ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Le marché unique dans un monde qui change - Un atout sans égal nécessitant une volonté politique renouvelée, COM(2018) 772 final, 22 novembre 2018.*

Vos rapporteurs ne peuvent qu'appuyer une telle orientation tant elle doit permettre de renforcer l'attractivité de l'économie européenne et conférer à l'Union européenne un poids supplémentaire sur la scène internationale. La promotion de champions européens passe indubitablement par l'approfondissement du marché unique.

En ce qui concerne la transposition, vos rapporteurs rappellent la nécessité d'un investissement réel des autorités françaises en amont de la prise de décision européenne. Le rapport commun de votre commission des affaires européennes et de la Délégation aux entreprises du Sénat insistait ainsi sur :

- la nécessité pour le Gouvernement de mieux associer le monde économique aux négociations sur les projets d'actes législatifs européens en amont de la transposition ;

- une meilleure prise en compte par le Gouvernement des enjeux liés à la transposition en utilisant les moyens dont il dispose : réponse aux consultations européennes, saisine du Conseil d'État sur les propositions de textes européens et mise en place précoce d'équipes ministérielles de transposition afin qu'elles dialoguent avec les équipes de négociation ;

- un renforcement de l'implication du Gouvernement dans la procédure dite de « comitologie » dédiée à l'adoption des actes délégués et d'exécution, qui passerait notamment par une association plus étroite des acteurs du monde économique aux négociations sur les actes qui sont adoptés dans ce cadre ;

- un renforcement des échanges entre le Gouvernement et le Parlement sur le suivi des résolutions européennes adoptées par celui-ci et anticiper ainsi les enjeux liés à la transposition.

d) L'évaluation de la législation existante

La Commission européenne entend enfin évaluer la législation existante dans plusieurs domaines :

- la protection juridique des dessins ou modèles ;
- les produits de construction ;
- les limites maximales applicables aux résidus de pesticides et l'autorisation des produits pharmaceutiques ;
- l'information prudentielle ;
- la publication d'informations par les entreprises ;
- l'égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de même valeur ;
- le crédit à la consommation et la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

Sans analyser dans le détail les propositions soumises à évaluation, vos rapporteurs rappellent que les propositions de résolution et les avis politiques adoptés par votre commission des affaires européennes mettent régulièrement l'accent sur :

- la définition du périmètre qu'il est proposé d'harmoniser,
- la pertinence de la portée de l'harmonisation proposée,
- le traitement réservé aux préoccupations françaises en matière de protection des consommateurs, de lutte contre la fraude, de protection raisonnée et raisonnable de l'environnement ou encore de santé publique.

Toute démarche de la Commission européenne en vue de simplifier le droit européen ou de mieux faire respecter le principe de subsidiarité doit donc être appuyée.

4. Les perturbateurs endocriniens

Le dernier texte présenté par la Commission dans son programme de travail en ce qui concerne le marché intérieur propose un **cadre complet en matière de perturbateurs endocriniens**¹. Rendu public en novembre dernier, le document propose de :

- réduire le plus possible l'exposition globale aux perturbateurs endocriniens, en accordant une attention particulière aux expositions subies au cours de périodes importantes du développement comme la puberté ou la grossesse ;

- développer une base de recherche approfondie pour une prise de décisions efficace et tournée vers l'avenir, en s'appuyant sur les travaux de recherche existants et en accordant une attention particulière aux domaines dans lesquels les connaissances sont encore lacunaires. Cette base de données s'inscrirait dans le cadre du programme Horizon Europe ;

- organiser un forum annuel sur les perturbateurs endocriniens et renforcer le soutien de l'Union européenne aux travaux des organisations internationales.

Vos rapporteurs rappellent que votre commission des affaires européennes s'est déjà exprimée sur cette question². La résolution européenne du Sénat, adoptée à son initiative en février 2017, insistait sur la nécessité de définir des critères d'identification des perturbateurs endocriniens pour d'autres produits que les produits phytopharmaceutiques

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers un cadre complet de l'Union européenne en matière de perturbateurs endocriniens, COM(2018) 734 final, 7 novembre 2018.

² Les perturbateurs endocriniens : un enjeu de santé publique, Rapport d'information n° 293 (2016-2017) de Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires européennes, 12 janvier 2017.

et les biocides, en visant particulièrement les cosmétiques et les emballages plastiques¹. Elle préconisait de pouvoir identifier un perturbateur endocrinien sur la base d'études reconnues par la communauté scientifique sans nécessairement faire l'objet d'une reconnaissance internationale. Le Sénat jugeait indispensable d'investir davantage dans la recherche pour permettre d'identifier les substances présentant un danger et souhaitait que les perturbateurs endocriniens deviennent un thème de recherche prioritaire dans le cadre des programmes de recherche européens. La création d'un groupe international de scientifiques indépendants et de haut niveau capable de fournir une information objective était également appuyée. Le Sénat s'opposait enfin fermement à toute modification du cadre réglementaire de l'utilisation de substances reconnues comme perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques, mais aussi à la mise sur le marché de substances dont le mode d'action est précisément de perturber le système endocrinien des organismes nuisibles. **La stratégie présentée par la Commission européenne apparaît, dans ces conditions, plus modeste que nos préconisations.**

¹ Résolution européenne du Sénat n° 97 (2016-2017) du 17 février 2017 sur les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides.

B. LA QUESTION MIGRATOIRE

La Commission européenne a présenté, en décembre 2018, une communication sur la **réciprocité en matière de visas**, inscrite dans son programme de travail pour 2019¹. Il s'agit pour elle d'évaluer les voies à suivre en ce qui concerne la situation de non-réciprocité avec les États-Unis dans le domaine des visas. Le document a valeur de rapport d'étape sur les contacts noués avec les autorités américaines en vue de renforcer leur coopération avec cinq États membres pour lesquels la réciprocité n'est pas totale en matière de visas (Bulgarie, Croatie, Chypre, Pologne et Roumanie). La Commission européenne entend continuer à soutenir activement ces États afin de les aider à remplir les exigences du programme américain d'exemption de visa. Ce soutien passe notamment par une assistance financière. La Commission ne souhaite pas, pour autant, faire pression sur les États-Unis en adoptant un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de visa pour les ressortissants américains. Cette position serait, à ses yeux, contre-productive. Elle est cependant susceptible d'être revue en fonction de l'évolution de la situation.

Au-delà de ce texte, la priorité pour la Commission européenne sera en 2019 **la concrétisation des propositions présentées au cours des exercices précédents**. La mise en place d'un régime d'asile européen est ainsi primordiale tant elle doit permettre de s'adapter à l'évolution constante des filières migratoires et des routes empruntées, la Méditerranée occidentale faisant aujourd'hui figure de voie d'accès privilégiée. Cinq des sept textes présentés par la Commission en ce sens ont été au moins partiellement avalisés par les législateurs. Il s'agit désormais de renforcer les capacités opérationnelles de l'Agence de l'Union européenne et de trouver un accord sur la réforme du système dit de Dublin et le règlement sur les procédures d'asile.

Parallèlement, la Commission européenne entend voir aboutir ses propositions visant la réforme de la directive dite « retour » et l'augmentation des moyens humains et juridiques de l'Agence européenne des gardes-frontières et de gardes-côtes (Frontex).

Votre commission des affaires européennes s'est exprimée récemment sur les dernières propositions de la Commission européenne, en regrettant vivement le blocage constaté sur la réforme du règlement de Dublin et en appelant à trouver un juste équilibre entre la responsabilité de l'État membre de première entrée et la solidarité au sein de l'Union

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – État des lieux de la situation de non-réciprocité et voie à suivre à cet égard dans le domaine de la politique des visas, COM(2018) 855 final, 19 décembre 2018.

européenne en cas de crise¹. Elle est ainsi à l'initiative d'une résolution européenne du Sénat appelant à préciser les concepts de plateformes régionales de débarquement et de centres contrôlés, qui doivent être envisagés comme des instruments complémentaires de la solidarité européenne². Elle insiste pour que la révision de la directive « procédures » permette que l'application par les États membres de la notion de « pays tiers sûr » reste facultative mais souhaite plus largement une adaptation de la législation européenne en matière de réadmission afin de favoriser celle-ci. Le Sénat a relevé à cette occasion que le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et la maîtrise des flux migratoires ne pourraient progresser sans une coopération approfondie et fructueuse avec les pays d'origine et de transit des migrants et sans la mise en œuvre effective des instruments financiers créés par l'Union européenne à cet effet. **La gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne demeure, pour le Sénat, une priorité en vue des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Avant celui-ci, il s'agit de concrétiser, dès 2020, l'augmentation attendue des moyens et des effectifs à cet égard, l'augmentation de moyens et des effectifs de l'agence Frontex, pour atteindre le nombre de 10 000 agents.**

La Commission européenne souhaite également parvenir en 2019 à un accord sur la révision du système de carte bleue européenne, afin d'attirer plus facilement les ressortissants des pays tiers hautement qualifiés.

Plus largement, vos rapporteurs appuient le projet d'une nouvelle alliance entre l'Union européenne et l'Afrique, telle qu'annoncée dans son discours de l'état de l'Union en septembre dernier par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Le plan d'investissement extérieur de l'Union européenne, lancé en 2017, qui est en partie orienté vers le continent africain et est doté de 4,1 milliards d'euros, constitue, en tout état de cause, une réponse au défi démographique à venir. L'Afrique devrait compter 2,5 milliards d'habitants d'ici à 2050. Il s'agit en effet de dépasser la logique traditionnelle d'aide au développement pour favoriser l'émergence d'une économie africaine plus structurée, apte à créer des emplois et donc à garantir une existence décente aux Africains sur leur continent.

¹ Où en est Schengen ? Suivi des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale, Rapport d'information n° 62 (2018-2019) de MM. Olivier Henno, Jean-Yves Leconte et André Reichardt, au nom de la commission des affaires européennes, 19 novembre 2018.

² Résolution européenne du Sénat n° 32 (2018-2019) sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen, 30 novembre 2018.

II. QUELLE UNION EUROPÉENNE À L'HORIZON 2025 ?

Le deuxième volet du programme de travail pour 2019 s'inscrit dans la perspective du Conseil européen de Sibiu, organisé le 9 mai prochain et dédié à l'avenir de l'Union européenne. Comme l'an passé, la Commission européenne devrait présenter plusieurs initiatives en vue de définir les contours d'une Union européenne renforcée à l'horizon 2025.

Plusieurs axes sont envisagés :

- l'extension du recours à la majorité qualifiée dans plusieurs domaines ;
- le renforcement du rôle international de l'euro ;
- la consolidation de l'État de droit au sein des pays membres ;
- l'amélioration de la communication autour de l'Union européenne.

La plupart des propositions de la Commission européenne devraient être détaillées au cours des premier et deuxième trimestres. Leur annonce appelle néanmoins déjà plusieurs remarques.

A. LE PASSAGE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

L'article 48 du traité sur l'Union européenne permet au Conseil européen d'adopter, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission européenne, une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans les domaines pour lesquels l'unanimité est habituellement requise.

Le programme de travail cible plusieurs champs dans lesquels la Commission européenne souhaiterait un passage à la majorité qualifiée :

- la politique fiscale ;
- la politique sociale ;
- les questions relatives à l'énergie et au climat.

Votre commission des affaires européennes s'est déjà prononcée sur cette option à l'occasion de l'examen du programme de travail pour 2018, ciblant en premier lieu le domaine fiscal. Elle avait fait valoir à l'époque que l'approfondissement de la coopération fiscale au sein de l'Union européenne passait, à moyen terme, par :

- la lutte contre l'évasion fiscale, considérée comme une priorité, tant elle pose la capacité de l'Union à lutter contre les distorsions de concurrence en son sein ;
- une taxation plus juste des grandes entreprises du secteur numérique (GAFA) permettant de compenser la réduction du manque à

gagner fiscal pour les États membres sur le territoire desquels s'exercent les activités des GAFA ;

- le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité.

Cette ambition mérite en effet d'être soutenue tant elle doit favoriser un rapprochement des fiscalités, préalable indispensable à toute ambition industrielle européenne. Comme l'a rappelé le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne dans son rapport de février 2017 sur la relance du projet européen, un grand groupe européen ne pourra réellement se développer et tirer profit des potentialités offertes par plusieurs États membres que s'il peut s'appuyer sur une fiscalité à la fois favorable à l'investissement et harmonisée au sein de l'Union¹. Cette harmonisation passe indubitablement par une plus grande souplesse dans la prise de décision au Conseil.

La Commission européenne envisage également une extension du passage à la majorité qualifiée dans le domaine de l'énergie. Vos rapporteurs rappellent que toute intervention de l'Union européenne doit être traitée sans préjudice de la compétence, reconnue à chaque État membre, de déterminer le « mix énergétique » sur son territoire. Tout texte doit, de fait, respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon de l'Union et l'échelon national, telle qu'elle résulte du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans ces conditions, nous ne pouvons qu'être réservés sur un changement des règles de vote au Conseil sur ce point.

S'agissant de la politique sociale, il conviendra d'attendre le détail des propositions de la Commission européenne, attendues au cours du premier trimestre 2019. Vos rapporteurs constatent, à première vue, que les textes les plus emblématiques – à l'instar du détachement des travailleurs ou des règles en matière de congé parental – sont déjà adoptés à la majorité qualifiée. Au-delà de l'approche juridique, il convient avant tout de mettre en œuvre un mécanisme d'incitation financière à la convergence sociale, comme l'a proposé le Sénat dans une résolution européenne adoptée à l'initiative de votre commission des affaires européennes². Le texte visait la mise en place progressive d'un dispositif destiné à permettre un rapprochement des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux. Les fonds seraient orientés vers l'atteinte d'objectifs sociaux, définis préalablement, à l'aide du tableau de bord annexé au socle européen des droits sociaux. Des bilans d'étape seraient alors effectués tout au long du

¹ *Relancer l'Europe : Retrouver l'esprit de Rome – Rapport d'information n° 434 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, déposé le 22 février 2017.*

² *Résolution européenne du Sénat n° 108 (2017-2018) sur la convergence sociale dans l'Union européenne, 26 mai 2018, et Le socle européen des droits sociaux : première ébauche d'un Code de convergence sociale ? – Rapport d'information n° 457 (2017-2018) de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey, fait au nom de la commission des affaires européennes, 20 avril 2018.*

cadre financier pluriannuel pour évaluer la poursuite des financements. Un tel mécanisme devrait permettre de conférer une réelle valeur au socle européen des droits sociaux.

B. LE RENFORCEMENT DU RÔLE INTERNATIONAL DE L'EURO

L'objectif de renforcement du rôle international de l'euro a été annoncé par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 12 septembre dernier. La monnaie unique reste derrière le dollar américain en tant que :

- monnaie de réserve : le dollar conserve une position dominante dans les bilans des réserves de change des banques centrales (60-66 % contre 20-25 % pour l'euro) ;

- instrument de règlement des transactions commerciales : en 2016, si une majorité (55,4 %) des marchandises importées par les Vingt-Huit en provenance de pays tiers était libellée en dollars contre 34,4 % en euros, 49,3 % des marchandises exportées depuis l'Union ont été libellées en euros, pour 32,9 % en dollar. Pour certaines matières premières comme le pétrole, le dollar occupe une position de quasi-monopole : 85,5 % des importations sont en dollars contre 13,7 % en euros. Dans le secteur énergétique, comme dans celui de l'aéronautique civile ou des équipements militaires, le choix des opérateurs européens tend à se porter sur la monnaie du concurrent principal ou du producteur dominant ;

- instrument d'investissement : les actifs financiers sont très largement libellés en dollars. La Réserve fédérale (FED) a, en effet, face à elle, un Trésor unique - celui de l'État fédéral - pour les obligations souveraines, quand la Banque centrale européenne (BCE) est confrontée à une multitude d'émetteurs souverains hétérogènes - les États membres -, dont la qualité du crédit est très inégale. En d'autres termes, le « risque » européen favorise la FED et le dollar.

La Commission européenne a présenté, le 5 décembre dernier, une communication générale et une recommandation destinées à renforcer le rôle de l'euro dans les échanges internationaux. La communication relie cette ambition à la nécessité d'approfondir l'union économique et monétaire en consolidant son architecture, tout en permettant à l'Union bancaire et à l'Union des marchés de capitaux de devenir pleinement efficaces¹. La Commission appelle dans le même temps l'Union à renforcer les infrastructures des marchés financiers européens, et souhaite que la plupart des titres de créances émis au sein de l'Union européenne soient émis en

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen (Sommet euro), au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Vers un renforcement du rôle de l'euro, COM(2018) 796 final, 5 décembre 2018.*

euros. Elle entend également lancer des initiatives dans le secteur financier international :

- poursuivre la coopération en cours entre banques centrales pour sauvegarder la stabilité financière ;
- favoriser l'augmentation de la part de titres de créance libellés en euros émis par des entités européennes ;
- Développer la diplomatie économique pour promouvoir l'utilisation de l'euro et fournir une assistance technique pour améliorer l'accès d'entités étrangères au système de paiement en euros, notamment dans le cadre du plan d'investissement extérieur de l'Union européenne à destination de l'Afrique et des pays du voisinage.

La recommandation insiste, quant à elle, sur le domaine de l'énergie¹. La Commission relève ainsi que 85 % des contrats de long terme en matière énergétique sont libellés en dollars au sein de l'Union européenne. Un plus grand recours à l'euro devrait permettre aux entreprises européennes de bénéficier d'une plus grande autonomie et d'être moins exposées aux actions de justice intentées par des juridictions de pays tiers. Des consultations seront menées dans les prochains mois. Les résultats de celles-ci seront présentés à l'été 2019.

Une telle ambition doit, bien évidemment, être approuvée. Vos rapporteurs rappellent néanmoins que le renforcement du rôle international de l'euro passe avant tout par une réponse aux défis institutionnels et économiques posés par la monnaie commune. À l'initiative de votre commission des affaires européennes, le Sénat a d'ailleurs adopté une résolution précisant les décisions à même de concourir à l'objectif de renforcement du rôle international de la monnaie unique² :

- parachever l'union économique et monétaire, en mettant notamment en place une capacité budgétaire de la zone euro permettant de résister aux chocs macroéconomiques et de financer des investissements ;
- compléter rapidement l'Union bancaire par une convergence renforcée des systèmes nationaux de garantie des dépôts, qui ne pourrait toutefois remplacer, à terme, la mise en place d'un véritable système européen de garantie des dépôts ;
- mettre en place, dans le cadre de l'Union des marchés de capitaux, une supervision unique des marchés où l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) occuperait un rôle central, étape indispensable vers

¹ *Recommandation de la Commission du 5.12.2018 relative au rôle international de l'euro dans le domaine de l'énergie, C(2018) 8111 final.*

² *Résolution européenne du Sénat n° 22 (2018-2019) sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, 12 novembre 2018, et rapport d'information n° 17 (2018-2019) de M. Philippe Bonnacarrère, fait au nom de la commission des affaires européennes, 4 octobre 2018.*

l'intégration des marchés financiers européens et le renforcement de la stabilité financière.

Ces questions restent toujours en suspens au sein de l'eurogroupe, sa dernière réunion, le 4 décembre dernier, n'ayant permis que de timides avancées, principalement en ce qui concerne l'Union bancaire.

C. LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

La Commission européenne devrait présenter, au cours du premier trimestre 2019, une initiative non-législative visant à renforcer le cadre européen pour l'État de droit. Il convient de rappeler que l'Union européenne s'est déjà dotée d'un dispositif permettant de sanctionner un État membre en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux. Introduit par le traité d'Amsterdam (1997), l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) donne en effet la possibilité de sanctionner un État membre qui ne respecterait pas les valeurs fondatrices de l'Union. La procédure, récemment activée pour la Pologne puis la Hongrie, n'a pour l'heure débouché sur aucune sanction.

La Commission européenne avait adopté, en mars 2014, un cadre destiné à prévenir l'utilisation de l'article 7 du TUE. Ce cadre a pour objectif de permettre à la Commission de trouver une solution avec l'État membre concerné. Lorsqu'il existe des indications claires d'une menace systémique sur l'État de droit dans un État membre, la Commission peut lancer une « procédure pré-article 7 » en engageant un dialogue avec l'État membre concerné. Le processus comprend trois étapes :

- évaluation par la Commission européenne de toutes les informations utiles afin d'apprécier s'il existe des indications claires d'une menace systémique envers l'État de droit. Si la Commission conclut qu'un tel risque existe bel et bien, elle engage alors un dialogue avec l'État membre concerné, en lui transmettant son « avis État de droit », qui constitue un avertissement à cet État, et en étayant ses préoccupations. Elle donne à l'État membre concerné la possibilité de répondre ;

- recommandation de la Commission européenne adressée à l'État membre concerné si le problème n'a pas trouvé de solution satisfaisante ;

- suivi de la recommandation de la Commission européenne. Faute de suivi satisfaisant dans le délai imparti, la Commission pourra recourir à l'un des mécanismes prévus à l'article 7 du TUE.

La Commission européenne souhaite aujourd'hui enrichir ce cadre. Dans l'attente du détail des mesures qui seront préconisées, vos rapporteurs rappellent - comme le groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne dans son rapport de février 2017 - la nécessité de réaffirmer l'Union européenne, longtemps réduite à un espace économique, comme une communauté de droits et de

valeurs, alors même que les droits de l'Homme et les valeurs fondamentales semblent aujourd'hui relativisés, voire menacés dans les discours des dirigeants de certaines grandes puissances mondiales, mais aussi au sein de certains États membres.

Adopté en 1992, le préambule du traité sur l'Union européenne rappelle l'attachement de tous les États membres aux principes de liberté, de démocratie, au respect des droits de l'Homme, aux libertés fondamentales et à l'État de droit, mais aussi aux droits sociaux fondamentaux. Aux termes de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, l'Union est ainsi fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit et des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Dans ces conditions, doit émerger une société européenne caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité, et l'égalité entre les femmes et les hommes.

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée en 2000, est venue consolider les droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens et résidents européens, consacrés par les traités, le législateur ou la Cour de justice de l'Union européenne, pour renforcer leur visibilité. La charte est devenue juridiquement contraignante en 2009. Elle reprend les principes de la Convention européenne des droits de l'Homme, ratifiée par ailleurs par tous les États membres. L'inscription dans les traités de la référence à la Convention européenne des droits de l'Homme (article 6 du traité sur l'Union européenne) comme la charte des droits fondamentaux vient aussi rappeler les ambitions de l'Union européenne en la matière.

L'affirmation de nos valeurs passe également, selon vos rapporteurs, par un renforcement de la présence de l'Union européenne sur certains théâtres d'opérations militaires, à l'heure du désengagement américain. La dynamique enclenchée en 2016, dans le cadre de la stratégie globale de l'Union européenne, doit désormais être poursuivie. Des instruments ont été mis en place, avec l'activation de la coopération structurée permanente prévue par le traité de Lisbonne. Il reste désormais à concrétiser cet effort. Vos rapporteurs estiment à ce titre que des liens étroits devront être conservés avec le Royaume-Uni après son retrait de l'Union européenne, et que les investissements des États membres dans son domaine devront être pris en compte dans l'examen annuel de leur situation budgétaire. Il s'agit, à terme, d'affirmer l'Union européenne comme une puissance militaire et lui permettre ainsi de faire respecter les valeurs qu'elle défend.

D. AMÉLIORER LA COMMUNICATION

La Commission européenne entend présenter, au deuxième trimestre 2019, une initiative non-législative sur « *les moyens de rendre l'Union plus unie, plus forte et plus démocratique sur le plan de la communication* ».

Vos rapporteurs avaient déjà insisté, à l'occasion de l'examen du programme de travail 2017, sur la nécessité pour la Commission de mieux communiquer, au plus près des États membres, sur ses travaux.

Dans l'attente du détail de ses propositions, il paraît également indispensable de rappeler la nécessité pour la Commission européenne d'œuvrer au renforcement de la transparence législative en visant notamment les trilogues, qui réunissent représentants du Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen, en vue de l'adoption définitive d'un texte. À l'image des commissions mixtes paritaires du Parlement français, les trilogues sont réunis pour faire émerger un compromis dès l'issue de la première lecture. 1 500 réunions de trilogue ont eu lieu au cours de la législature 2009-2014. 85 % des textes ont été adoptés sur cette période à l'issue d'un trilogue, contre 29 % au cours des deux législatures précédentes. Les traités prévoyant trois lectures dans la procédure législative ordinaire, l'intérêt du dispositif est d'accélérer cette procédure.

Vos rapporteurs rappellent les conclusions du Médiateur européen sur ce sujet, rendues le 12 juillet 2016. Il identifiait plusieurs pistes pour accroître la transparence du dispositif :

- prévoir un calendrier prévisionnel des trilogues ;
- présenter un résumé des propositions de chacun des colégislateurs avant les réunions ;
- publier un document rendant publiques les versions successives du texte une fois celui-ci adopté ;
- permettre au public d'accéder aux documents utilisés dans le cadre des trilogues ;
- créer une base de données accessible au public, rassemblant l'ensemble de ces documents.

L'amélioration de la publicité entourant l'activité des trilogues va permettre de clarifier un peu plus la procédure. Cette question n'est par ailleurs pas sans conséquence pour les parlements nationaux qui ne disposent d'aucun éclairage sur les observations qu'ils ont pu transmettre sur des textes *via* leurs gouvernements ou dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne. Il conviendrait, dans le même temps, de conférer un véritable statut juridique au trilogue afin de clarifier le recours à ce type de procédure et la composition de ces enceintes.

Ces observations rejoignent celles formulées par le tribunal de l'Union européenne dans une décision rendue le 22 mars 2018¹. Le Parlement européen est invité à donner accès, sur demande précise, aux documents concernant les trilogues en cours. Le tribunal estime ainsi que l'absence d'information et de débat « est susceptible de faire naître des doutes dans l'esprit des citoyens, non seulement quant à la légalité d'un acte isolé, mais aussi quant à la légitimité du processus décisionnel dans son entièreté ». Le juge considère que les justifications à une non-transmission de documents relatifs aux trilogues ayant pour motif l'éventualité d'une atteinte grave au processus décisionnel ne peuvent être admises « tant que le risque de pressions extérieures ne devient pas réel par la manifestation de l'opinion publique ». À l'inverse, « l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel » au sein des institutions européennes. Les trilogues constituent aujourd'hui « une phase décisive de la procédure législative, ce qui suppose un plein respect du droit d'accès du public aux travaux et l'application stricte des exceptions prévues par le règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

L'effort de transparence pourrait également être étendu à la comitologie. Vos rapporteurs rappellent régulièrement que la procédure d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution doit respecter les principes de responsabilité politique et de contrôle démocratique. Les propositions de la Commission européenne de février 2017 visant à réformer la comitologie restent largement insuffisantes. La résolution européenne du Sénat, adoptée à l'initiative de votre commission des affaires européennes², appelait ainsi à :

- une utilisation modérée et conforme aux traités des actes délégués et des actes d'exécution ;
- une transmission aux parlements nationaux, au titre du contrôle de subsidiarité, des actes d'exécution et des actes délégués, qui constituent des compléments d'actes législatifs ;
- la mise en place d'un processus transparent de désignation des experts de la Commission européenne, associant le Conseil et le Parlement européen.

¹ CJUE, *De Capitani / Parlement européen* (T-540/15), 22 mars 2018.

² Résolution européenne du Sénat n° 12 (2017-2018) sur la réforme du règlement « Comitologie » (COM (2017) 85 final), 24 novembre 2017.

La *Task force* « Subsidiarité et proportionnalité » lancée par la Commission européenne n'a pas suivi, dans ses conclusions rendues en juillet dernier, les observations du Sénat que votre commission des affaires européennes avait réaffirmées dans une contribution spécifique à ses travaux¹.

¹ *Repenser l'action de l'Union : la plus-value européenne – contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne, Rapport d'information n°456 (2017-2018) de MM. Jean Bizet, Philippe Bonnacarrère et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes), 20 avril 2018.*

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 24 janvier 2019 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. René Danesi. – La première chose que le Président Juncker a faite, il y a cinq ans, fut de jeter par-dessus bord certains projets en cours et de réorienter les travaux de la Commission européenne. Le nouveau Président de la Commission européenne, qui sera issu des prochaines élections européennes, que nous appréhendons avec une certaine inquiétude, fera sans doute la même chose. Nous aurons donc certainement à nous reposer les mêmes questions que nous abordons dans ce rapport et à remettre l'ouvrage sur le métier dans quelques mois. Il est probable, en effet, que les élections entraîneront une réorientation des objectifs européens. La question de l'État de droit se pose. Avec autant de pays qui ruent dans les brancards, on ne pourra se réfugier longtemps derrière l'article 7 du Traité ou la Cour de Justice européenne. C'est une stratégie risquée. Il importe aussi de comprendre les raisons du phénomène.

M. Didier Marie. – Si l'Europe est une chance, elle est aussi en panne faute d'avoir su faire face aux défis auxquels elle est confrontée : économique, car le chômage reste élevé, démocratique car l'Europe n'est toujours pas comprise par une grande partie des populations, ou migratoire. Un des premiers sujets à traiter est la règle de l'unanimité : l'Europe parvient à résoudre les sujets faciles mais pas les sujets qui fâchent. Il est clair dans ce contexte, vu les divergences entre les pays membres, que l'Europe est condamnée aux petits pas. Or, si l'Europe veut retrouver la confiance des citoyens, il faut qu'elle fasse des pas plus importants. Pour cela il faut renoncer à l'unanimité et passer à la règle de la majorité qualifiée.

L'Europe ne parvient pas à imposer ses normes ou sa vision du monde face à ses principaux concurrents. Les organismes internationaux de régulation économique, comme l'OMC, sont en panne. Se pose aussi la question de nos relations avec nos voisins. La sempiternelle question de l'élargissement reste en suspens. Faut-il continuer à dans cette voie, alors que ce sujet inquiète bon nombre de nos concitoyens et de pays, ou faut-il envisager d'autres modes de relation avec nos voisins, sur le modèle des cercles concentriques et des partenariats différenciés ? Ce rapport est donc loin d'être anodin. Nous sommes dans une période charnière. Vu la situation politique chez bon nombre de nos voisins, on peut s'inquiéter pour l'avenir de l'Europe. Les prochaines élections européennes auront des conséquences importantes pour notre avenir commun.

M. Philippe Bonnecarrère. – Une partie des difficultés de l'Europe provient du découplage entre la France et l'Allemagne. Vous avez été invité à la signature du traité d'Aix-la-Chapelle. Avez-vous le sentiment que l'on en est resté aux politesses de convenance ou bien avez-vous senti l'apparition d'un nouveau souffle entre les deux pays ?

M. Claude Kern. – Mardi, au à l'occasion de la session d'hiver de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous avons eu un débat sur l'organisation des référendums dans les pays de l'Union européenne. J'ai été consterné par les interventions de mes collègues britanniques, toutes sensibilités confondues. Ils étaient unanimes à réclamer un nouveau référendum au Royaume-Uni. Ils sont atterrés par l'attitude de leurs collègues à la Chambre des Communes.

M. Jean Bizet, président. – M. Juncker, quand il a été élu président de la Commission européenne, a mis en effet au panier 15 textes sur les 85 en cours. Il s'agissait de textes qui trainaient, faute d'accord, et qui étaient devenus moins pertinents. Je souhaite que cette procédure REFIT continue avec son successeur. Sur certains textes on n'arrive pas à trouver un accord, à cause de l'unanimité ou parce que le sujet crispe les peuples. Au sein des réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), on constate que les pays de l'Est ne supportent pas l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses car ils ont peur d'être relégués. La coopération renforcée est un outil qui n'a été utilisé que trop rarement : pour le divorce transfrontalier, le brevet communautaire la taxe sur les transactions financières et le parquet européen. Ce peut-être une solution pour avancer. Il faut neuf pays pour la lancer mais d'autres pays peuvent se joindre au mouvement. Ainsi sur le brevet communautaire, on n'arrivait pas à avancer car l'Italie et l'Espagne voulaient faire reconnaître leurs langues comme langues de dépôts des brevets, alors que la majeure partie des dépôts sont en anglais, en français ou en allemand. Une coopération renforcée a été créée et finalement l'Italie l'a rejointe.

Les pays du bloc de l'Est sont de jeunes démocraties. Ils ont échappé à une tutelle pesante et ne veulent pas retomber sous une autre tutelle. Mais l'Union européenne n'est pas qu'un supermarché qui distribue des subventions, c'est aussi un cercle de valeurs, qu'il convient d'affirmer de plus en plus face à la Russie de M. Poutine, ou aux États-Unis de M. Trump. Je suis toutefois assez confiant : à terme, les relations se normaliseront. Voyez d'ailleurs les mouvements de foule en Pologne ou en Hongrie.

L'Europe est en panne sur un certain nombre de dossiers. Elle a été construite initialement pour garantir la paix. Elle a formidablement réussi, jusqu'en Irlande, en contribuant à rendre possible la conclusion de l'accord du Vendredi saint. La ligne de Michel Barnier, comme négociateur en chef de l'Union européenne pour le Brexit, a toujours été de refuser de toucher à cet accord. Ce serait une folie en effet : l'explosion dernièrement d'une voiture à Londonderry constitue un avertissement. À Belfast, les portes sont fermées à

19 heures pour éviter les troubles. La paix a donc été un formidable succès – mais la jeune génération tend à l’oublier –, tout comme l’est l’euro, dont il faut renforcer le rôle international, ce qui résoudrait le problème de l’extraterritorialité des sanctions américaines. Nous avons besoin de temps sur les migrations ou les questions de sécurité. La majorité qualifiée nous permettrait sans doute d’aller plus vite et les coopérations renforcées constituent un outil efficace.

Je souscris tout à fait aux propos de Nicolas Barré qui décrit bien, dans une tribune récente, les défis auxquels est confrontée l’Europe. Bruno Tertrais, directeur adjoint de la fondation pour la recherche stratégique, souligne aussi que depuis l’arrivée de M. Trump au pouvoir, un certain nombre d’institutions multilatérales nées au lendemain de la guerre, comme l’ONU ou l’Unesco, sont fragilisées de l’intérieur, mais aucune n’a été cassée et elles continuent d’exister. Le multilatéralisme est moribond mais l’Europe, le Canada et le Japon font, par exemple, entendre leur voix pour moderniser l’organe d’appel du mécanisme de règlement des différends de l’OMC. Les États-Unis sont moins favorables au multilatéralisme car il leur est moins profitable, mais ils ne veulent pas tout casser non plus. Des évolutions seront nécessaires et la voix de l’Europe est attendue.

J’ai été heureux d’assister à la signature du traité d’Aix-la-Chapelle et je remercie la Chancellerie allemande et le Président du Sénat de nous y avoir conviés. Le discours de Mme Merkel était très minutieux. M. Juncker a parlé avec son cœur. On a senti le Président de la République mal à l’aise en dépit d’envolées lyriques dont il a le secret. Le traité de 1963 mettait l’accent sur la réconciliation. Ce nouveau traité met l’accent sur la responsabilité qui incombe aux Vingt-Sept. Tout le monde regrette le départ des Britanniques. La Chancelière a évoqué les évolutions vertigineuses dans ce monde incertain. Elle a mis l’accent sur la défense et a parlé d’« armée européenne », c’est à souligner. Elle a évoqué aussi la dimension économique de l’Union européenne, la cohésion sociale – à cet égard nous devons être vigilants à la directive sur le respect des droits sociaux –, le marché unique numérique, l’intelligence artificielle, l’harmonisation des droits, et la convergence du droit des affaires. Avec ce nouveau traité, nous passons de la réconciliation à la responsabilité avec un accent mis sur la convergence et la défense européenne.

Mme Fabienne Keller. – A-t-on évoqué les coopérations transfrontalières ?

M. Jean Bizet, président. – Oui !

Par ailleurs, M. Kern a raison : on a l’impression que les représentants britanniques regardent ce qui se passe dans leur pays avec beaucoup de condescendance et de distance, comme s’ils n’étaient pas responsables.

M. Simon Sutour. – Comme des spectateurs en somme !

M. Jean Bizet, président. – À l'exception de Sir William Cash, partisan du Brexit.

M. Claude Kern. – Ils expliquent que le Brexit est dû à une campagne de *fake news* alimentée par quelques hommes politiques irresponsables. Ils ont voulu attirer notre attention sur la nature de la question posée lorsque l'on veut organiser un référendum.

M. Jean Bizet, président. – Le référendum peut être un faux ami de la démocratie !

M. Claude Kern. – Absolument. Ce fut la conclusion du débat. J'ai aussi été frappé par l'atmosphère lors du dîner entre les délégations française et allemande. C'était une rencontre polie, mais il n'y avait plus la convivialité que l'on a pu connaître.

M. Jean Bizet, président. – Je l'ai constaté avec mon homologue du Bundestag, M. Gunther Krichbaum : les rapports deviennent tendus sur le cadre financier pluriannuel. Les Allemands ne veulent plus d'un budget pour la politique agricole commune. Ils considèrent que c'est une activité libérale comme une autre. Ils veulent le moins possible de dépenses. On sent une crispation à cet égard. Le budget de l'Union européenne doit être, selon eux, limité à 1 % du PNB.

Mme Gisèle Jourda. – Mme Merkel a fait allusion à la défense européenne dans son discours. J'y vois un signe positif. Ce sujet, sur lequel j'avais travaillé avec Yves Pozzo di Borgo, était jusque-là regardé avec une certaine circonspection. Il est temps d'aborder à nouveau ce sujet. On ne peut pas le laisser à la seule commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Nous devons apporter sur la matière notre éclairage d'europeens convaincus. La défense n'est pas une affaire uniquement nationale. Je propose que nous constituions, comme on l'a fait pour le Brexit, un groupe de réflexion commun.

M. Jean Bizet, président. – Vous avez raison. Je salue votre travail sur ce sujet. La question de la défense européenne est un sujet essentiel. J'utilise volontiers l'expression « armée européenne » car elle est plus visible pour l'opinion.

M. Simon Sutour. – Je suis attristé par le négativisme qui frappe la France et certains pays européens. C'est pourtant en Europe qu'il fait le mieux vivre, et d'ailleurs beaucoup veulent venir y vivre...

J'ai été très heureux d'assister à la signature du Traité d'Aix-la-Chapelle, moment unique. Certains considéreront sans doute qu'il ne faudra pas le voter, en évoquant toutes les mauvaises raisons pour ne pas le ratifier pour espérer récupérer des voix, mais ce sont d'autres partis qui récupéreront la mise *in fine* ! Ce fut une très belle cérémonie. Le discours de Mme Merkel avait des allures de testament. Le discours de M. Juncker était excellent. M Donald Tusk, président du Conseil européen, a parlé en

polonais. Il a souligné que l'Europe ne se résumait pas à la France et à l'Allemagne, mais comptait 27 pays. Le président roumain, M. Klaus Iohannis, s'est exprimé en allemand car il fait partie de la minorité d'origine allemande, présente dans les « citadelles saxonnes », ce qui nous rappelait l'existence de l'Autriche-Hongrie, tandis qu'Aix-la-Chapelle était la capitale du Saint-Empire romain germanique. L'Europe a des racines anciennes. De même, c'est un beau symbole de voir le représentant d'une minorité devenir président de la République, après avoir été maire de Sibiu. Notre Président de la République a fait une bonne intervention, avec un ton de campagne parfois, mais je le comprends : comment peut-on prétendre sérieusement, comme certains responsables l'ont fait, que ce traité aboutit à rattacher l'Alsace et la Lorraine à l'Allemagne ?

Certains attribuent le Brexit à la désinformation des gens durant la campagne, mais l'échange d'arguments et d'avis est aussi le propre des campagnes électorales ; ce qui est nouveau est que les gens ne font plus confiance aux grands médias. Il nous appartient de combattre les fausses rumeurs.

Lors de la dernière COSAC, Sir William Cash, président de la commission des affaires européennes de la chambre des communes, partisan du Brexit, a critiqué Theresa May. J'ai l'impression comme vous que les responsables britanniques sont des spectateurs du Brexit, non des acteurs. Michel Barnier dit que l'Europe ne bougera pas. Mais s'il n'y a pas d'accord, il y aura un rétablissement d'une frontière dure.

Pour le reste, si l'on regarde ce qui a été fait ces cinq dernières années, on constate que l'on avance progressivement. Quel sera l'avenir ? Nul ne le sait. La Commission européenne dépendra du Parlement européen. Les élections approchent. Dans tous les pays, la situation est compliquée et la période est pleine d'incertitudes. En France, certains considèrent qu'il faut refuser les accords commerciaux, se replier sur soi. Le moindre traité devient dramatique ! Ceux qui défendent ces thèses ne se rendent pas compte que nous ne sommes que 67 millions alors que la planète compte sept milliards d'habitants. On ne peut pas faire comme si ils n'existaient pas ! L'ère du village gaulois est révolue. Si l'on ne conclut pas des accords, les autres le feront sans nous ! Certes tout n'est pas parfait au niveau de l'Europe, mais il nous appartient de la défendre, sinon personne ne le fera.

*

À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.