

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 1^{er} janvier au 30 avril 2023

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 111



www.senat.fr

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

Pages

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	1
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	9
<i>Jeudi 12 janvier 2023</i>	<i>11</i>
Institutions européennes.....	11
<i>Audition de Mme Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen du 15 décembre 2022</i>	<i>11</i>
Désignation d'un rapporteur	24
<i>Mercredi 18 janvier 2023.....</i>	<i>25</i>
Institutions européennes.....	25
<i>Audition de Son Excellence M. Håkan Åkesson, ambassadeur de Suède en France.....</i>	<i>25</i>
Justice et affaires intérieures -	32
<i>Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : communication de MM. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées.....</i>	<i>32</i>
<i>Jeudi 19 janvier 2023</i>	<i>41</i>
Politique commerciale.....	41
<i>Actualités de la politique commerciale de l'Union européenne : communication de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie.....</i>	<i>41</i>
Agriculture et pêche.....	51
<i>PAC 2023-2027, Green Deal, Ukraine et inflation : communication de M. Jean-François Rapin</i>	<i>51</i>

<i>Jeudi 26 janvier 2023</i>	59
Justice et affaires intérieures	59
<i>Protection des données personnelles des Européens : audition de M. Maximilian Schrems, avocat, cofondateur de l'association NOYB (None Of Your Business)</i>	59
<i>Mercredi 1^{er} février 2023</i>	67
Justice et affaires intérieures	67
<i>Audition de M. Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)</i>	67
Justice et affaires intérieures	78
<i>Impact en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne de MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon et Jean-François Rapin</i>	78
<i>Jeudi 2 février 2023</i>	83
Agriculture et pêche : audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la mer	83
Politique étrangère et de défense	92
<i>Atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran : examen du rapport de M. Pascal Allizard sur la proposition de résolution européenne n° 226 (2022-2023) de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues</i>	92
Agriculture et pêche	107
<i>Éradication de la brucellose : examen du rapport d'information de M. Cyril Pellevat</i>	107
<i>Mercredi 8 février 2023</i>	111
Institutions européennes	111
<i>Programme de travail de la Commission européenne : examen de la proposition de résolution européenne présentée par MM. Didier Marie et Jean-François Rapin</i>	111

<i>Jeudi 15 février 2023</i>	133
Justice et affaires intérieures	133
<i>Lutte contre la pédopornographie en ligne : examen de la proposition de résolution européenne de M. Ludovic Haye, Mme Catherine Morin-Desailly et M. André Reichardt sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants (COM(2022) 209)</i>	133
Questions diverses	153
<i>Mercredi 1^{er} mars 2023</i>	155
Agriculture et pêche	155
<i>Audition de M. Janusz Wojciechowski, Commissaire européen à l'agriculture</i>	155
<i>Jeudi 2 mars 2023</i>	165
Énergie, climat, transports	165
<i>Table ronde « L'Europe face à la nouvelle géopolitique de l'énergie », avec M. Nicolas Mazzucchi, directeur de recherche au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) ; M. Yves Jégourel, professeur titulaire de la chaire Économie des matières premières du Conservatoire national des arts et métiers, co-directeur du Cercle CyclOpe ; Mme Blandine Barreau, analyste de l'équipe des perspectives énergétiques mondiales à l'Agence internationale de l'énergie.</i>	165
Questions diverses	181
<i>Mercredi 8 mars 2023</i>	183
Institutions européenne	183
<i>Première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 23 au 27 janvier 2023 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE</i>	183
Politique étrangère et de défense	187
<i>Session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe du 22 au 26 février (AP-OSCE) : communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française à l'AP-OSCE</i>	187

<i>Jeudi 9 mars 2023</i>	193
Politique étrangère et de défense	193
<i>Transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie : examen du rapport de MM. André Gattolin et Claude Kern sur la proposition de résolution européenne n° 345 de M. André Gattolin</i>	193
<i>Mercredi 15 mars 2023</i>	213
Voisinage et élargissement	213
<i>Audition de Mme Maka Botchorishvili, présidente de la commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien</i>	213
<i>Mercredi 22 mars 2023</i>	223
Justice et affaires intérieures	223
<i>Certificat européen de filiation : proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Dominique de Legge sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation (COM 2022(695))</i>	223
<i>Jeudi 23 mars 2023</i>	239
Culture	239
<i>Table ronde consacrée aux enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, en présence de Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens, rédactrice en chef adjointe d'Alternatives économiques, cofondatrice et directrice de VoxEurop ; M. Christophe Deloire, président de Reporters Sans Frontières (RSF) ; M. Patrick Eveno, président de l'Observatoire de la Déontologie de l'Information (ODI) ; Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) ; M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG)</i>	239
<i>Mercredi 29 mars 2023</i>	259
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	259
<i>Instrument du marché unique pour les situations d'urgence : examen de la proposition de résolution européenne de Mmes Amel Gacquerre et Christine Lavarde et de M. Didier Marie</i>	259

<i>Jeudi 30 mars 2023</i>	273
Questions diverses	273
Recherche et propriété intellectuelle	275
 <i>Intelligence artificielle : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. André Gattolin, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Cyril Pellevat et Mme Elsa Schalk</i>	
Désignation de rapporteur	295
Institutions européennes	297
 <i>Suivi d'activité de la commission 2021-2022 : examen du rapport de M. Jean-François Rapin</i>	
.....	297
 <i>Jeudi 6 avril 2023</i>	
Institutions européennes	303
 <i>Conseil européen des 23 et 24 mars 2023 : audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe</i>	
.....	303
 <i>Mercredi 12 avril 2023</i>	
Environnement et développement durable	317
 <i>Emballages et déchets d'emballages : proposition de résolution européenne portant avis motivé de Mme Marta de Cidra sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE (COM (2022) 677 final)</i>	
.....	317
 <i>Jeudi 13 avril 2023</i>	
Institutions européennes	325
 <i>Audition de Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France au Royaume-Uni</i> ..	
.....	325
 EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	
.....	335

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT.....	349
Résolutions européennes.....	351
Débats.....	351
Réunion des présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne (COSAC).....	352
Rencontres	352

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 12 janvier 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

Institutions européennes

Audition de Mme Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen du 15 décembre 2022

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je vous présente d'abord tous mes meilleurs vœux pour cette année qui s'ouvre. C'est la dernière année utile de la mandature européenne, puisque le Parlement européen suspendra ses travaux début 2024 en vue de son renouvellement. C'est donc une année particulièrement décisive. Espérons qu'elle sera plus joyeuse et prospère que la précédente, même si les indicateurs sont sombres. Mais l'espoir fait vivre !

La suspension des travaux parlementaires pour la fin d'année est intervenue le 15 décembre, soit le jour même de la réunion du Conseil européen. Nous n'avons donc pas pu entendre la ministre nous en rendre compte dans la foulée comme nous le faisons habituellement. Néanmoins, c'est important de revenir sur cette réunion des chefs d'État ou de gouvernement et sur ses conclusions, ce que nous faisons ce matin, alors qu'on annonce à nouveau un Conseil européen extraordinaire, pour les 9 et 10 février prochains.

À l'ordre du jour du Conseil européen de décembre, il y avait trois grands sujets : l'Ukraine, l'énergie et la défense. Au vu des conclusions adoptées, j'aurais souhaité vous faire part de quelques interrogations, madame la ministre.

Concernant l'Ukraine, les 27 conviennent qu'aucun crime qui y est commis ne doit rester impuni et que les auteurs du crime d'agression ont à en répondre. Le Conseil européen réaffirme que ces poursuites concernent l'ensemble de la communauté internationale : est-ce à dire que l'hypothèse d'un tribunal spécial, défendue par l'Ukraine et aussitôt promise fin novembre par la présidente de la Commission européenne, est écartée ?

Par ailleurs, le Conseil européen a réaffirmé son plein soutien à l'Ukraine – et c'est tant mieux ! – et il a confirmé l'aide de 18 milliards d'euros que l'Union entend fournir à l'Ukraine en 2023 : nous nous interrogeons sur l'impact financier d'un tel effort sur le cadre financier pluriannuel. Notre commission a eu l'occasion d'en discuter en novembre, à la suite d'une communication de notre collègue Patrice Joly.

Cela nous préoccupe d'autant plus que, parallèlement, et j'aborde ainsi le second sujet, à savoir la crise de l'énergie et l'inflation qui en découle, on entend de plus en plus évoquer la perspective de la mise en place d'un fonds de souveraineté qui serait destiné à financer une réponse européenne à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain. Pouvez-vous nous confirmer que la création de ce fonds pourrait être décidée au prochain Conseil européen extraordinaire de février ? Comment est-il prévu de le financer, alors que nous n'avons toujours pas mis en place les nouvelles ressources

propres nécessaires pour rembourser l'emprunt mutualisé souscrit pour financer la relance post-covid ? Comment échapper dans ce contexte à une révision de fond du cadre financier pluriannuel ?

Enfin, concernant le sujet de l'énergie, pouvez-vous nous dire comment les choses progressent et quand il sera enfin apporté une réponse européenne à la demande française d'une réforme structurelle du marché de l'électricité et d'une politique industrielle ambitieuse pour éviter les délocalisations d'entreprises aux États-Unis, où l'énergie est moins chère ? Une question d'actualité au Gouvernement posée hier au Sénat a porté sur ce sujet et la ministre a annoncé des avancées lors du prochain Conseil européen.

S'agissant de la défense, dernier grand sujet du Conseil européen, l'impulsion a été donnée pour une adoption rapide de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) : comment pourra-t-on satisfaire le besoin légitime des États membres de reconstituer rapidement leurs stocks d'armements, amenuisés par la guerre en Ukraine, et en même temps encourager la préférence européenne dans les achats d'armements, puisque l'industrie européenne de défense n'est pas aujourd'hui en mesure de fournir tous les matériels nécessaires ?

Je terminerai en évoquant un sujet abordé à la toute fin des conclusions du Conseil européen : l'Iran. C'était déjà il y a un mois : les 27 appelaient alors l'Iran à cesser tout recours à la peine de mort et à la force contre des manifestants pacifiques, notamment des femmes. La situation n'a cessé de se tendre depuis. Plusieurs de nos collègues sénateurs ont d'ailleurs déposé il y a huit jours une proposition de résolution européenne appelant à renforcer les sanctions européennes contre l'Iran et à cesser l'application de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, et la commission des affaires étrangères du Sénat a pour sa part demandé le rappel par les 27 de leur ambassadeur en Iran. Quelle est la position du gouvernement français sur ce dossier important ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Je vous adresse également à tous mes meilleurs vœux pour 2023, une année qui sera riche en défis et en débats.

Le Conseil européen des 15 et 16 décembre a abordé de nombreux sujets : la guerre en Ukraine et ses conséquences énergétiques et économiques ; la sécurité et la défense ; le renforcement des politiques industrielles ; le voisinage sud de l'Union ; l'octroi du statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine.

Je commencerai par l'Ukraine. Ce Conseil a permis de débloquer le soutien macro-financier de 18 milliards d'euros, ce qui va permettre d'assurer les besoins structurels du pays pendant la guerre – les écoles, le paiement des fonctionnaires, la santé, etc. Il était important de prendre cette décision avant la fin de l'année afin de pouvoir déboursier les fonds dès le début de 2023.

Je veux saluer l'engagement constant de votre commission en faveur de l'Ukraine. Je sais que vous avez eu des échanges avec la délégation ukrainienne de

l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; ce type d'échanges entre parlementaires est très important, ils contribuent à maintenir le lien avec la population.

Le Conseil européen a également permis l'adoption du neuvième paquet de sanctions à l'encontre de la Russie et du principe de plafonnement au niveau international des prix du pétrole brut russe transporté par voie maritime – une mesure qui n'a jusqu'à présent pas eu d'effet sur les prix ou l'approvisionnement, ce qui est plutôt une bonne nouvelle pour nous.

Le Conseil européen s'est aussi accordé sur la nécessité d'accentuer le dialogue avec les États tiers pour éviter le contournement des sanctions et maintenir la pression sur la Russie.

Nous avons aussi trouvé un accord pour rehausser de 2 milliards d'euros le plafond de la Facilité européenne pour la paix, qui était initialement de 5,7 milliards. Cela nous permettra à la fois de continuer à soutenir l'Ukraine et de renouveler nos stocks de défense.

Je vous rappelle aussi que la France a organisé à Paris, le 13 décembre, une conférence pour la résilience et la reconstruction de l'Ukraine pour aider de manière très concrète les Ukrainiens à passer l'hiver dans un contexte où les frappes russes visent à détruire systématiquement les infrastructures énergétiques du pays. Les coupures d'électricité sont aujourd'hui monnaie courante ; elles ont des conséquences catastrophiques.

Le Conseil européen a aussi entériné des mesures sur l'énergie, notamment un mécanisme de plafonnement des prix du gaz sur le marché. C'est un mécanisme exceptionnel et temporaire qui vise principalement à éviter les pics de prix ponctuels renforcés par la spéculation – il tend à écrêter ces hausses anormales de prix – pour répliquer aux profiteurs de guerre et répondre aux attentes des consommateurs.

Sur l'impulsion du Conseil européen, deux autres textes ont été approuvés depuis au Conseil dans le domaine énergétique. Le premier concerne le développement des énergies renouvelables au sein de l'Union européenne, le second la mise en place d'une plateforme d'achat conjoint de gaz afin d'agir sur les prix. Ces textes, importants pour la souveraineté européenne, complètent les trois règlements qui avaient été adoptés dans l'urgence.

Nous devons garder en tête le fait que toutes les actions décidées dans le domaine de l'énergie depuis le début de la guerre visent à assurer notre sécurité d'approvisionnement et les prix les moins élevés possible, tout en mettant fin à notre dépendance vis-à-vis de la Russie et des énergies fossiles. Nous allons continuer à travailler dans ce sens. J'ajoute que la réduction de notre consommation de gaz est un facteur clé de cette politique.

Je salue de ce point de vue le travail de votre commission qui a envisagé un certain nombre de mesures, notamment à l'occasion de la table ronde qu'elle a organisée le 1^{er} décembre sur le marché de l'électricité dans l'Union européenne.

Un Conseil européen extraordinaire aura en effet lieu les 9 et 10 février prochains, il portera principalement sur deux sujets : les réponses de l'Union à

Inflation Reduction Act et l'immigration. Il existe un consensus parmi les États membres sur le fait que l'écart de compétitivité entre les États-Unis et l'Union européenne créé par les prix de l'énergie et cette loi américaine nécessitent une réponse. Il est hors de question de voir nos entreprises quitter le territoire européen ! C'est pourquoi il a été demandé à la Commission européenne de présenter une stratégie pour répondre à ces défis. Nous travaillons également avec l'Allemagne sur cette question.

Nous devons d'abord discuter avec les Américains pour faire en sorte de rétablir des conditions équitables de concurrence entre l'Union européenne et les États-Unis. Nous devons ensuite être plus forts et plus malins : pour cela, nous devons accélérer et simplifier les procédures qui nous permettent de financer les secteurs stratégiques et nous devons augmenter les aides d'État sans pour autant créer de distorsions entre pays de l'Union européenne. Des financements complémentaires seront donc nécessaires.

En ce qui concerne les questions de sécurité et de défense, le Conseil européen a notamment constaté, comme chacun d'entre nous, que les attaques cyber se répètent. Nous devons protéger nos infrastructures essentielles, ainsi que nos institutions démocratiques – je pense notamment à l'information. Ces enjeux sont au cœur d'une série de textes sur le point d'être finalisés et nous espérons que le Conseil Affaires étrangères de mai-juin prochain pourra permettre des avancées à ce sujet. La question de la résilience des infrastructures a également été abordée dans le cadre de la réunion du Conseil Justice et affaires intérieures des 8 et 9 décembre dernier.

Le Conseil européen a également abordé la question du voisinage sud. Un sommet présidé par l'Espagne aura lieu sur ce thème au second semestre 2023 pour promouvoir un agenda positif et des projets concrets, notamment en matière de sécurité alimentaire et d'énergie. Il s'agit aussi d'ancrer ces pays dans le camp des démocraties et de l'État de droit.

En ce qui concerne les Balkans occidentaux, le Conseil européen a endossé les conclusions du Conseil des ministres sur l'élargissement, adoptées le 13 décembre. Il y a donc eu un accord, très consensuel, sur l'octroi à la Bosnie-Herzégovine du statut de candidat à l'Union européenne. Dans le contexte géopolitique que l'on connaît – je pense notamment aux ingérences déstabilisatrices de la Russie en plus de la guerre que celle-ci mène à l'Ukraine –, il était important pour l'Union européenne de donner à la Bosnie-Herzégovine un témoignage concret de sa perspective européenne et d'envoyer un message de soutien à sa population, tout en rappelant l'importance des réformes à venir en vue d'une adhésion, en parallèle du déploiement de la Communauté politique européenne.

Je profite de cette question pour rappeler l'importance que nous portons à la diplomatie parlementaire qui permet d'entretenir nos liens avec nos partenaires, que ce soit dans les enceintes structurées à cet effet – COSAC, assemblée parlementaire de l'OSCE, etc. – ou dans le cadre des groupes interparlementaires d'amitié. Ce fil continu est extrêmement important et nous vous en sommes reconnaissants. Je sais, monsieur le président, que vous avez émis un certain nombre de doutes sur la COSAC, mais je crois que la France y exerce, notamment grâce à vous, une réelle influence.

Vous le savez, la Commission européenne et les États membres ont à cœur de lutter contre les atteintes à l'État de droit et pour le respect de nos valeurs. C'est pour

cela que le mécanisme de conditionnalité des fonds européens a été mis en œuvre – c'était une première – vis-à-vis de la Hongrie. Cette décision a porté ses fruits, puisque la Hongrie a ensuite donné des gages concrets, en s'engageant à mener des réformes pour lutter contre la corruption. Pour autant, ce n'est pas fini : les prochains mois seront cruciaux et nous devons nous assurer de la mise en œuvre effective des textes agréés par la Commission européenne. Cependant, nous pouvons déjà nous féliciter du dialogue qui est né entre ce pays, les instances européennes et les autres États membres.

Vous le voyez, le programme du Conseil européen était exceptionnellement chargé. Il a en tout cas montré que les Européens continuent d'être unis en ce qui concerne l'Ukraine.

Un dernier point, monsieur le président, sur la question du tribunal international. La France a comme principe de lutter contre toute forme d'impunité. L'ambassadeur d'Ukraine pour le droit international humanitaire a été reçu à Paris en fin d'année dernière. Nous recherchons une solution qui évite l'impunité et qui recueille le soutien de l'ensemble de la communauté internationale. Les travaux avancent et j'ai bon espoir que nous trouvions rapidement une solution.

M. Jean-François Rapin, président. – Pourriez-vous revenir sur l'annonce hier, lors des questions d'actualité au Gouvernement, par Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique, d'une proposition française sur la question du marché de l'électricité ? Qu'en est-il ?

En ce qui concerne l'*Inflation Reduction Act*, on peut regretter que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui pourrait jouer un rôle si important, soit aujourd'hui très affaiblie.

Je vous remercie de votre soutien en ce qui concerne la COSAC – cela m'incite à ne rien lâcher. Je crois vraiment que cette structure doit être réformée. Elle a été créée pour développer la coopération entre les parlements nationaux, mais le rôle du Parlement européen y est aujourd'hui trop prégnant.

La France et l'Espagne vont bientôt signer un traité d'amitié. Or plusieurs questions liées à l'État de droit se posent et je trouve le silence sur ces sujets surprenant.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – La Commission européenne doit faire une proposition pour réformer le marché de l'électricité à la mi-mars 2023 ; elle sera soumise à consultation publique.

M. André Gattolin. – Cette consultation sera bien ouverte aux parlementaires ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Absolument.

Le prochain Conseil des ministres de l'énergie aura lieu en mars. L'objectif de la réforme du marché de l'électricité est de faire baisser les prix, sans sacrifier nos objectifs de transition énergétique. A cette fin, le principe du « *merit order* » devrait être conservé pour assurer cette transition. Il faut davantage déterminer les prix de l'électricité en fonction de leurs coûts de production, plutôt que de les lier au prix du gaz.

Les délais pour aboutir à un accord vont être tendus, en particulier du fait de la suspension des travaux du Parlement européen au début de l'année prochaine. C'est pourquoi nous regardons si nous pouvons utiliser d'autres procédures tout en respectant la procédure de consultation du Parlement qui permettraient d'accélérer le processus ; si ce n'est pas possible, nous devons préserver les mesures d'urgence et de soutien aux entreprises et aux ménages déjà mises en place.

Comme vous le savez, l'attitude des Américains ne permet pas de procéder à certaines nominations au sein de l'OMC. En tout cas, quelles que soient les forces et les faiblesses de cette organisation, nous devons en préserver les valeurs, tout en n'étant pas naïfs... Depuis la présidence française du Conseil de l'Union européenne, nous disposons d'outils pour faire face à l'octroi indu de subventions par des pays tiers. Par exemple, nous pourrions, à partir de cette année, analyser certains marchés – on peut penser à l'automobile – et évaluer si des pays attribuent indûment des subventions à leurs entreprises ; dans ce cas, nous pourrions fixer des tarifs spécifiques. Pour résumer, nous ne devons pas être naïfs, tout en respectant le droit.

En ce qui concerne le projet de traité d'amitié entre la France et l'Espagne que nous allons bientôt signer, il s'inscrit dans le même esprit que celui avec l'Italie. Il permettra de réaffirmer nos valeurs communes, en particulier l'importance de l'État de droit, et d'engager des coopérations concrètes, par exemple sur les interconnexions électriques ou la police et la justice. Un sommet bilatéral aura d'ailleurs lieu jeudi prochain.

M. Pascal Allizard. – Je reviens quelques instants sur les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour appuyer les propos du Président Rabin. Trop souvent, les parlements nationaux sont peu considérés. Or l'Europe ne pourra pas progresser avec de tels comportements. Il faut que les parlements nationaux aient toute leur place dans la construction et le fonctionnement de l'Union européenne.

Je voulais vous interroger sur la Turquie. La commission des affaires étrangères du Sénat a longuement auditionné hier l'ambassadeur turc à Paris, un ancien élève de l'ENA... Une fantastique démonstration de langue de bois ! La Turquie a des positions qu'on pourrait qualifier de mouvantes, tout en voulant s'imposer comme un interlocuteur privilégié dans le cadre du conflit ukrainien. En outre, plusieurs sujets posent question, par exemple ses rapports avec la Grèce ou Chypre et les problématiques énergétiques.

Comment vivez-vous votre relation avec les autorités de ce pays ?

M. Claude Kern. – Il y a quelques jours, la Suède a précisé ses ambitions pour sa présidence de l'Union européenne : la sécurité, l'unité, la compétitivité, la transition verte, l'État de droit. Naturellement, nous adhérons à ces objectifs.

Cependant, la suite des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe n'y figure pas. D'ailleurs, depuis leur adoption en mai dernier, à peu près rien ne s'est passé. Leur traduction en actes semble au point mort.

La France continuera-t-elle à œuvrer pour faire émerger un consensus autour de ces propositions et ainsi permettre une action européenne plus efficace ?

M. Alain Cadec. – Disposons-nous d'évaluations sur le résultat des sanctions prises contre la Russie ? Ont-elles porté leurs fruits ? Je crois qu'un état des lieux est nécessaire, d'autant que ces sanctions ont des conséquences dans les pays qui les appliquent.

Le Conseil européen a décidé un soutien macro-financier de 18 milliards d'euros en 2023 au bénéfice de l'Ukraine pour que ce pays finance ses services publics essentiels et remette en état ses infrastructures. Comment cette enveloppe est-elle financée ? Qui lui apporte les garanties nécessaires ? Quelle est la participation de la France ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Je comprends naturellement la volonté d'un meilleur dialogue entre le Parlement européen et les parlements nationaux, même si je ne veux évidemment pas m'ingérer dans ce qui relève des prérogatives du pouvoir législatif...

Nous avons besoin d'un dialogue constant et à tous les niveaux, en particulier au niveau parlementaire. Par ailleurs, le Parlement français a à sa disposition plusieurs outils qui lui permettent d'avoir une influence sur les questions européennes, par exemple le contrôle de subsidiarité ou les propositions de résolution européenne.

Lorsque j'effectue un déplacement, je demande souvent à des parlementaires nationaux ou européens de m'accompagner. Si ce type d'action vous semble intéressant, je suis naturellement prête à poursuivre dans cette voie.

M. Pascal Allizard. – Il n'est pas neutre que vous ayez conscience de la situation !

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – En ce qui concerne la Turquie, vous savez que sa demande de candidature et l'attribution du statut de candidat datent de nombreuses années maintenant...

Je veux d'abord dire qu'il est toujours important de maintenir un dialogue politique. C'est d'ailleurs pour cette raison que la France a proposé la création de la Communauté politique européenne.

Nous devons aussi reconnaître que la Turquie s'éloigne des valeurs de l'Union européenne et de l'acquis communautaire. Ainsi, le dernier rapport de la Commission européenne sur la Turquie, publié le 12 octobre 2022, fait état de reculs en matière de droits fondamentaux, d'indépendance de la justice et de fonctionnement des institutions démocratiques. Une loi sur la « désinformation » a notamment été adoptée l'année dernière qui soulève bien des interrogations en matière de liberté d'expression.

Par ailleurs, on peut penser que la politique étrangère de la Turquie est souvent en porte-à-faux par rapport à celle de l'Union européenne – le rapport de la Commission évoque également ce point. C'est évidemment le cas pour ses relations avec la Grèce et avec Chypre, sur lesquelles la Turquie multiplie les déclarations menaçantes.

Bref, les États membres et les institutions communautaires ont des inquiétudes légitimes sur la Turquie. Pour autant, nous devons continuer de travailler et de dialoguer avec ce pays, que ce soit en raison de la situation géopolitique, de la

perspective d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Otan ou encore du transit de bateaux en provenance d'Ukraine et contenant des produits alimentaires. Ce dialogue existe, mais il est vrai qu'il n'est pas aussi intense que nous pourrions le souhaiter.

Sur les suites des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, il est vrai que nous restons sur notre faim. La Commission européenne a pris acte de ces conclusions, mais le dialogue avec les citoyens reste décevant. Il reste tout de même l'intérêt manifesté pour une Europe de la santé, sur laquelle la Commission va travailler, en particulier dans le prolongement du succès de l'achat groupé de vaccins contre la covid. Nous travaillerons sur toutes ces questions avec nos partenaires, notamment avec l'Allemagne.

Monsieur Cadec, nous travaillons beaucoup sur l'évaluation de l'impact des sanctions contre la Russie. D'abord, nous devons garder en tête que c'est l'ensemble des mesures que nous prenons, pas seulement les sanctions, qui permettront que l'Ukraine gagne cette guerre – je pense au soutien humanitaire, financier ou encore militaire que nous apportons à ce pays. Ensuite, ces neuf paquets de sanctions ne sont pas appliqués uniquement par l'Union européenne ; ils ont également été décidés par le G7 et par plus de quarante autres pays non européens.

Le pétrole russe, alors que l'UE dépendait des importations de pétrole à hauteur de 90 %, fait l'objet de sanctions, ce qui prive la Russie d'énormément de revenus et on constate dans le même temps que le marché, tant sur l'offre que sur la demande, est globalement stable. Je peux vous dire que nous suivons tout cela comme le lait sur le feu !

Nous procédons régulièrement à l'évaluation de ces sanctions – une nouvelle série sera décidée en février – pour vérifier qu'elles pénalisent la Russie plus que nous.

Je prends un exemple : les produits technologiques avancés. La Russie dépendait à 45 % de l'Union européenne en la matière, de 21 % des États-Unis et de seulement 11 % de la Chine. Nos sanctions la privent donc de deux tiers de ses sources d'approvisionnement et la Chine n'est pas en capacité de prendre le relais.

Nous savons que les sanctions affaiblissent la Russie dans tous les secteurs. C'est évidemment le cas dans l'automobile, où la production a baissé de 97 % en 2022 ; la Russie ne peut plus installer d'*airbags* ou de boîtes de vitesse automatiques... Les avions russes sont cloués au sol ; j'ajoute que, dans ce secteur, les pièces ont souvent un double usage, civil et militaire.

En outre, la Russie est confrontée à une fuite des cerveaux et des personnes qualifiées. La France doit d'ailleurs être suffisamment attractive pour pouvoir attirer ces personnes.

En ce qui concerne l'assistance macro-financière, la Commission européenne emprunte des fonds sur les marchés et les transfère à l'Ukraine. Le prêt est garanti à hauteur de 70 % par l'Union européenne et le budget communautaire couvre les frais financiers, si bien que l'impact sur le cadre financier pluriannuel est limité. La participation des États membres est calculée au prorata du PIB. On nous reproche d'ailleurs de ne pas être suffisamment rapides et ne pas opérer sous forme de dons.

M. André Gattolin. – Lorsqu'on assiste à des réunions interparlementaires, on constate souvent une grande méconnaissance du travail des parlements nationaux de la part des députés européens.

En outre, l'Union européenne a parfois tendance à travailler sur les questions d'État de droit sans regarder ce qui se passe dans les autres instances, en particulier au sein du Conseil de l'Europe.

D'ailleurs, la proposition de règlement européen sur la liberté des médias est mal ficelée et notre commission a adopté en décembre un avis motivé à ce sujet. En 2020, j'ai réalisé avec Jean Bizet et Jean-Yves Leconte un rapport sur l'État de droit en Hongrie et je peux vous assurer que cet instrument de régulation qui est proposé ne résoudra en rien le problème de la liberté des médias dans ce pays.

Le 14 décembre s'est tenu un sommet entre l'Union européenne et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) qui regroupe dix pays. Cette région du monde fait l'objet d'attentions particulières de la part de la Chine et des États-Unis. Joe Biden a d'ailleurs tenu un discours très politique lors du sommet de l'Asean le 12 novembre ; il a notamment évoqué les questions d'État de droit, ce que ne fait pas la Commission européenne.

Quelle est la cohérence de la politique que mène l'Union européenne dans cette région? En particulier, comment peut s'articuler le projet d'accord de libre-échange avec l'Asean avec les accords bilatéraux qui existent déjà? L'Asean est une zone très hétérogène de 620 millions d'habitants avec laquelle il est très important de dialoguer, mais nous avons besoin d'informations sur la manière dont nous pouvons concrètement avancer.

M. Jean-Yves Leconte. – La Cour de justice de l'Union européenne est particulièrement sensible à la question des données de connexion. Or la Grèce et la Pologne, et peut-être d'autres pays, ont utilisé le logiciel Pegasus pour surveiller leurs oppositions et les institutions nationales de ces pays ne semblent pas en mesure de mener des investigations correctes sur la manière dont les choses se sont passées. Est-ce que cette question est évoquée lors des réunions des instances communautaires?

Un accord a été trouvé sur un mécanisme carbone aux frontières. C'est un outil pour éviter les distorsions de concurrence. Est-ce qu'un mécanisme de ce type pourrait être mis en place pour compenser d'autres différences de coûts entre entreprises, par exemple en matière énergétique comme on le constate aujourd'hui avec les États-Unis?

Pouvez-vous nous donner des informations sur l'état de mise en œuvre du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)? Il semble qu'il ne sera pas mis en place en 2023. Qu'est-ce qui bloque?

Enfin, l'enveloppe de 18 milliards d'euros d'assistance à l'Ukraine couvre environ deux mois et demi des besoins de ce pays. Nous avons par ailleurs besoin de nouvelles ressources en matière de défense ou de transition énergétique. Est-ce que vous travaillez sur ces sujets dans le cadre de la préparation de la prochaine rencontre franco-allemande? Il faut prévoir des recettes durables qui ne s'appuient pas sur des assiettes qui vont disparaître à terme.

M. Pierre Louault. – Comment l’Union européenne soutient-elle l’Ukraine sur le plan militaire ?

Par ailleurs, où en est le projet d’Europe militaire, sachant que le dernier grand allié de la France au sein de l’Union européenne était le Royaume-Uni ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d’État. – Monsieur Gattolin, la proposition de règlement européen sur la liberté des médias est en cours de rédaction. Nous veillerons à privilégier deux principes : la liberté d’expression et la justesse des informations.

Le sommet UE-Asean a été un espace de discussion, et c’est déjà essentiel. Plus concrètement, à cette occasion, un plan d’action UE-Asean a été mis en place pour la période 2023-2027, quelque 10 milliards d’euros ont été mobilisés dans le cadre de la stratégie « *Global Gateway* » et un accord sur le transport aérien a été signé. Par ailleurs, il y a eu des discussions sur les sanctions prises à l’encontre de la Russie et sur la crise climatique, à propos notamment des modes de financement et des transferts technologiques. Enfin, en marge du sommet, deux accords de partenariat et de coopération ont été signés par l’Union européenne, avec la Thaïlande et avec la Malaisie.

Monsieur Leconte, le sujet de l’État de droit – lutte contre la corruption, indépendance de la justice, libertés démocratiques, liberté et pluralisme des médias, etc. – est au centre de nos préoccupations. Depuis deux ans, la Commission établit un rapport annuel en la matière pour chaque pays de l’Union européenne, y compris le nôtre, et décide de sanctions, si elle constate des irrégularités.

C’est dans ce cadre que l’affaire Pegasus va être examinée par la Commission. Je rappelle d’ailleurs que le Parlement européen s’est également saisi de cette affaire. Je déplore du reste les affaires de corruption en cours au sein de cette institution, qui sont un véritable coup de tonnerre.

Par ailleurs, le mécanisme d’une taxe carbone aux frontières de l’Union européenne sera testé et piloté par la France durant trois ans. Les politiques de décarbonation seront évaluées et comparées au sein d’institutions internationales, afin de savoir si les mesures américaines permettent de décarboner autant que la taxe mise en place par l’Union européenne et afin d’harmoniser les dispositifs à l’échelle internationale.

Ce mécanisme vise non seulement à décarboner notre économie, mais également à renforcer la compétitivité de nos entreprises et de nos emplois. Pour faire baisser le prix de l’énergie, qui a augmenté sous l’effet des cours du marché et non de la volonté américaine, il faut produire davantage d’énergie, notamment en accélérant le recours aux énergies renouvelables.

Nous pourrions utiliser des mesures antisubventions pour faire face à l’*Inflation Reduction Act*, mais les pays de l’Union européenne sont prudents, car c’est une réponse pour le moins offensive à l’encontre d’un allié.

La meilleure réponse à cette loi se trouve dans notre stratégie industrielle. À cet effet, il faut procéder à un choc de simplification et d’accélération des processus

administratifs. Pour rappel, il faut deux ans pour mettre en place un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans l'Union européenne, contre trois mois pour accorder un crédit d'impôt aux États-Unis. Il faut également s'assurer que nous ne fragmentons pas le marché européen, afin que les mesures décidées à l'échelle de l'Union n'encouragent pas de batailles fiscales entre les pays membres.

La révision prochaine du cadre financier pluriannuel sera l'occasion de trouver de nouveaux financements, car le budget actuel n'est pas suffisant pour faire face au choc énergétique ou à la concurrence de l'IRA et pour réaliser les investissements nécessaires à la transition énergétique et numérique. Il faut donc réfléchir à de nouveaux instruments pour augmenter les recettes.

Sur l'Europe militaire, je rappelle que l'Union européenne a mis en place trois instruments : d'abord, la Facilité européenne pour la paix (FEP), qui permet de renouveler le stock de munitions ; ensuite, un instrument de recherche et développement avec des financements communs ; enfin, un instrument consacré à la croissance de l'industrie de défense. L'objectif de ces instruments est que les États membres s'équipent de matériel européen, ce qui est une garantie pour notre souveraineté – à ce titre, nous ne pouvons que nous féliciter des avancées sur le système de combat aérien du futur, le Scaf. Nous travaillons, en commun, à renforcer ce volet industriel, mais en attendant nous continuons d'acheter du matériel américain.

Par ailleurs, les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, et plus particulièrement avec la France, ont pris un nouveau virage depuis que Rishi Sunak a été nommé Premier ministre. Les enjeux de défense seront un point important des prochaines discussions avec le Royaume-Uni.

Enfin, je tiens à le dire clairement : la défense européenne n'est pas concurrente, mais complémentaire de l'Otan – des opérations conjointes existent déjà, elles se déroulent en bonne intelligence.

M. André Reichardt. – Si l'Union européenne n'est pas à la hauteur du défi posé par l'IRA américain, nos entreprises seront en grande difficulté, d'autant plus qu'elles font déjà face à la crise de l'énergie – cela m'inquiète fortement. Quels sont les autres instruments envisagés, si les mesures antisubventions ne sont pas mises en place ?

Sur l'Iran, l'Union européenne envisage-t-elle de sortir des discours pour prendre des mesures concrètes – je pense au gel des avoirs des autorités iraniennes impliquées dans ces massacres ? D'ailleurs, de telles mesures pourraient également s'appliquer aux talibans dont les enfants viennent étudier en Europe alors même qu'ils interdisent l'école aux jeunes filles.

Pourriez-vous nous dire où en sont les travaux sur le Pacte européen sur la migration et l'asile ? La présidence française de l'Union européenne avait permis d'avancer sur ce sujet, et un nouveau directeur de Frontex vient d'être nommé. C'est un sujet important, surtout si nous sommes amenés à débattre prochainement d'un projet de loi sur l'asile et l'immigration.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les 27 États membres sont parvenus à un accord le 15 décembre dernier sur l'introduction d'un impôt de 15 % minimum pour les

entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros. L'adoption de ce dispositif n'a pas été sans difficulté, en raison des vetos de la Hongrie et de la Pologne. Aussi, est-il envisageable, en matière fiscale, de passer de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée ? Qu'est-ce qui empêcherait d'activer la clause passerelle ?

M. Jacques Fernique. – Le blocage des plus de 6 milliards d'euros destinés à la Hongrie pour violation de l'État de droit est bienvenu, surtout dans le contexte des scandales de corruption.

En revanche, l'accord sur le report de la fin des quotas gratuits dans le marché carbone à 2034 n'incitera pas les industries polluantes à se transformer rapidement.

Est-ce que le fonds social pour le climat, dont le budget a été amoindri, sera en mesure d'empêcher une sorte d'effet « gilets jaunes », pour ainsi dire, les particuliers n'ayant pas été exonérés du marché carbone ?

Quelle est véritablement la position du Gouvernement sur les énergies renouvelables ? À l'échelle nationale, la ligne est celle d'accélérer leur production, alors qu'à l'échelle européenne la France s'oppose à l'objectif de 45 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 !

Enfin, quelle est la position française sur l'extraction minière dans les aires protégées ? Elle a été évoquée lors de la COP15 Biodiversité, mais la France ne s'y est pas opposée, alors que le Président de la République a annoncé être contre l'exploitation minière dans les fonds marins ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Monsieur Reichardt, je pense qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter sur les mesures de soutien en faveur de la compétitivité des entreprises européennes : l'ensemble des 27 pays de l'Union veulent répondre à l'IRA, faire baisser les prix sur le marché de l'électricité et augmenter les capacités de production énergétique. D'ailleurs, nous avons avancé à marche forcée vers ces objectifs au moyen de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui a permis de réagir en urgence à ces difficultés.

Il faut soutenir et développer nos industries, aussi bien en matière énergétique et numérique – le paquet législatif sur les semi-conducteurs, communément appelé *Chips Act*, s'élève à 43 milliards d'euros –, que dans les domaines du cyber et de la santé – depuis notre dernière rencontre, trois usines européennes fabriquent du Doliprane et des antibiotiques.

Nous devons absolument renforcer et accélérer les capacités industrielles européennes. Aujourd'hui, les PIIEC sont considérés comme des aides d'État. À cet égard, il est envisagé d'instaurer un *Top-Up*, ou financement additionnel, que la France soutiendra sans doute.

Soyez rassurés sur la rapidité avec laquelle l'Union européenne agit depuis la crise covid, aussi bien pour faire face au choc énergétique de la guerre en Ukraine, que pour prendre des sanctions, livrer du matériel militaire ou encore envoyer du soutien humanitaire et financier !

En ce qui concerne l'Iran, trois trains de sanctions ont été adoptés contre les responsables de la répression et nous continuerons aussi longtemps que le régime s'enfermera dans la voie de la répression. Nous marchons sur une ligne de crête : nous devons durcir les sanctions, mais également protéger la vie de nos otages.

En ce qui concerne l'Afghanistan, je répondrai à votre question plus précisément, mais je tiens d'ores et déjà à dire que l'oppression des femmes – elles ne peuvent plus consulter de médecins ! – est un scandale absolu.

Le pacte sur la migration et l'asile figure comme priorité au programme de la présidence suédoise de l'Union européenne, qui souhaite améliorer le filtrage à l'entrée des migrants et renforcer leur suivi dans les pays de l'Union européenne pour éviter les doubles enregistrements. Il est vrai que les flux sont importants.

Par ailleurs, à la suite du drame de l'*Ocean Viking*, un groupe de contact entre les ONG et les États membres a été mis en place pour éviter de nouveaux drames de ce type et envisager un code de conduite.

Le sujet des relations avec les pays de départ, à l'instar de ce qui a été fait avec la Turquie, sera au cœur du prochain Conseil européen, au travers du renforcement de l'aide au développement notamment. La nouvelle direction de Frontex permettra de développer l'Agence, et je m'en réjouis.

Monsieur Houllegatte, la France et l'Allemagne souhaitent rendre les procédures européennes plus flexibles, car elles sont trop longues et trop dépendantes des velléités d'un seul pays. Nous avons identifié certains domaines où il nous semble pertinent d'opter pour la majorité qualifiée, et nous en discuterons lors du conseil franco-allemand du 19 janvier prochain.

Monsieur Fernique, je pense, comme vous, que la décision sur la Hongrie est équilibrée.

Par ailleurs, la fin des quotas gratuits reportée à 2034 n'enlève rien à l'importance qui doit être accordée au signal prix. Le choix de cette date est lié celle de la mise en place intégrale du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Tout le monde est convaincu que nous ne pouvons pas avancer sur la décarbonation sans emporter l'adhésion des ménages. Le Fonds social pour le climat, qui accompagnera les transformations nécessaires – le passage de la voiture thermique à la voiture électrique, par exemple –, est d'autant plus important qu'il sera ajusté en cas de besoin.

Sur les énergies renouvelables, l'objectif de 45 % semble trop ambitieux, si nous prenons en compte le principe de réalité. En outre, nous défendons la prise en compte de l'hydrogène produit à partir d'énergie nucléaire dans les objectifs de décarbonation.

Enfin, l'exploitation des fonds marins préoccupe la France, mais très peu d'États ont adopté d'interdiction. Nous sommes en train d'essayer de rallier davantage de pays. Aussi, nous avons organisé une réunion interministérielle avec plusieurs partenaires étatiques pour qu'une telle interdiction puisse être mise en œuvre. C'est un travail de longue haleine, mais nous y parviendrons.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Désignation d'un rapporteur

M. Jean-François Rapin, président. – Notre commission examinera le 2 février la proposition de résolution européenne en soutien au mouvement pour la liberté du peuple iranien, qui a été déposée le 4 janvier. Je propose que Pascal Allizard en soit nommé rapporteur.

La commission désigne M. Pascal Allizard rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 226 visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran.

M. Pascal Allizard. – J'aimerais revenir brièvement sur un point au sujet des talibans : il ne faut pas faire payer aux enfants les errements des parents, au risque de tomber dans les travers du *Sippenhaft*.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Nous sommes d'accord : il est préférable que ces enfants s'inspirent de nos valeurs plutôt que de valeurs belliqueuses.

Mercredi 18 janvier 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

Institutions européennes

**Audition de Son Excellence M. Håkan Åkesson,
ambassadeur de Suède en France**

M. Jean-François Rapin, président. – La Suède a pris le relais de la République tchèque et assume la présidence du Conseil de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier. Il s'agit de la troisième présidence assurée par votre pays ; c'est aussi la dernière du trio de présidence qu'il forme sur dix-huit mois avec la République tchèque et la France.

Nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation pour présenter devant la commission des affaires européennes du Sénat les priorités de la présidence suédoise. Cette présidence débute dans un contexte de très grande incertitude : le conflit en Ukraine dure depuis bientôt un an et nul ne peut prédire son issue. Sur le front de l'économie, la crise énergétique et le rebond inflationniste ont assombri les perspectives, certains annoncent une récession profonde et durable. Mais plusieurs économistes viennent de revoir à la hausse leurs prévisions devant la résilience de l'économie européenne qui étonne par une demande toujours soutenue, un marché du travail encore tendu et une adaptation rapide en matière de gaz. Nous savons que votre présidence sera très attentive non seulement à assurer la sécurité en Europe, qui est un besoin fondamental, mais aussi à y conforter la croissance : la compétitivité est l'une de vos priorités, en même temps que les transitions écologique et énergétique. C'est pourquoi votre pays entend faire de la dimension durable un avantage concurrentiel. Il annonce vouloir encourager l'économie circulaire, ce qui nous semble prometteur. Nous sommes toutefois inquiets, ici au Sénat, de l'articulation entre la transition écologique prévue par le *Green Deal* et la croissance, notamment en matière agricole : plusieurs évaluations estiment que le verdissement de l'agriculture va entraîner un recul sensible de la production, de 5 à 20 %, ce qui met en péril l'autonomie alimentaire européenne, alors que la guerre en Ukraine en montre toute l'importance. La Suède entend-elle faire de la souveraineté alimentaire une priorité pour l'Union européenne ?

Nous relevons aussi l'ambition suédoise de faire de l'UE un leader en matière de commerce électronique et de technologies pour rester compétitive. C'est une ambition que nous partageons. À cet effet, nous soutenons la nécessité de revoir les règles européennes de concurrence, mais votre pays, très attaché à la libre concurrence, ne l'évoque pas : croyez-vous possible que l'Union européenne devienne un leader industriel sans modifier le cadre réglementaire actuel de la concurrence en Europe ?

Votre pays s'engage aussi à lutter contre les prix élevés de l'énergie et il fait de la réforme du marché de l'électricité une priorité : sur ce sujet, auquel la France est très attachée, quelles options la présidence suédoise envisage-t-elle ?

Enfin, la présidence suédoise entend mettre l'accent sur les valeurs démocratiques et l'État de droit. Elle soutient à ce titre une adhésion rapide de l'Union

européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est un sujet de préoccupation pour le Sénat car cela pose la question de la compétence de la Cour de justice de l'Union sur les violations de droits fondamentaux lors d'actions menées par l'Union au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : cela soulève des difficultés à la fois juridiques et opérationnelles avec un double risque à la clef, celui d'un contournement des traités et celui d'une fragilisation de la PESC. La présidence suédoise est-elle sensibilisée à ces risques importants ?

Merci d'avance pour vos réponses, j'appelle mes collègues à la plus grande concision dans leurs questions, en raison de la courte durée de notre réunion..

Son Excellence M. Håkan Åkesson, ambassadeur de Suède en France. – Merci pour cette opportunité de présenter les priorités de la présidence suédoise. C'est en effet la troisième fois, depuis notre adhésion en 1995, que nous assurons la présidence tournante, en trio avec la France et la République tchèque. Je salue ces deux présidences, qui ont mobilisé l'Union européenne à un moment difficile pour apporter une réponse ferme et unie envers la Russie, en témoignant d'une solidarité infaillible à la population ukrainienne, tout en faisant progresser de nombreux dossiers communautaires.

Notre présidence sera impactée par l'Ukraine et l'agression russe – ainsi que la crise énergétique, la crise climatique et une situation économique assez compliquée.

La présidence suédoise sera gérée par un gouvernement qui est en place depuis le mois d'octobre. C'est un gouvernement de centre-droite, composé de trois partis politiques – le Parti des Modérés, le Parti des Démocrates-chrétiens et les Libéraux – dirigé par le leader du parti des Modérés, Ulf Kristersson.

Notre ambition sera d'être à l'écoute de tout le monde, d'être impartial et de trouver des compromis pour faire avancer les dossiers communautaires.

Une grande partie des propositions de la Commission est déjà présentée au Conseil. En conséquence, beaucoup d'actes législatifs sur la table – autour de 350 – sont en négociation au sein du Conseil ou en trilogue. Nous allons présider environ deux mille réunions à Bruxelles et organiser environ 150 réunions en Suède, y compris 12 réunions informelles ministérielles.

Le Gouvernement suédois s'est fixé quatre priorités pour sa présidence.

Notre première priorité, c'est la sécurité de l'Union. L'invasion russe en Ukraine a complètement changé la situation sécuritaire en Europe. Pour la présidence, il sera important de préserver l'unité face à l'agression russe.

L'Union doit continuer à faire pression sur la Russie, entre autres à travers des sanctions – et veiller à ce que celles-ci soient efficaces. La présidence va faire de son mieux pour que l'Union continue – ou plutôt augmente – le soutien politique, économique, humanitaire et militaire à l'Ukraine.

Il y a, tout d'abord, les besoins immédiats pour cet hiver – je salue la France pour l'organisation de la conférence de soutien à l'Ukraine, le 13 décembre dernier. Il faut, aussi, que l'Union prépare son soutien pour l'hiver prochain et commence à préparer la reconstruction de l'Ukraine. En parallèle, les États-membres doivent

continuer à accueillir des réfugiés ukrainiens. La Suède a jusqu'ici reçu environ 48 000 réfugiés et nous avons apporté un soutien militaire, économique et humanitaire de 900 millions d'euros depuis le début de la guerre.

Pour ce qui est de la politique de sécurité et de défense commune, la présidence va œuvrer pour que l'Union assume une plus grande responsabilité pour sa propre sécurité et améliore sa capacité d'action, en étroite coopération avec ses partenaires.

L'agression russe a montré l'importance de coopérer davantage dans le domaine de la sécurité et de la défense. Une priorité sera de mettre en œuvre la boussole stratégique. Notre présidence travaillera également à renforcer le lien transatlantique et la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN dans les domaines tels que la lutte contre les menaces hybrides et la cybersécurité.

Nous devons également renforcer nos propres défenses, nos propres armées. La Suède, comme vous le savez, est en train d'entrer dans l'OTAN et va atteindre l'objectif de dépenser pour sa défense 2 % du PIB, dès que possible et au plus tard en 2026. Je saisis cette occasion pour remercier la France, et notamment le Sénat, pour son soutien à l'adhésion de mon pays à l'OTAN.

La présidence suédoise veut aussi mettre l'accent sur les aspects internes de la sécurité de l'Union. La criminalité ne connaissant pas de frontières, il faut renforcer la coordination européenne concernant la lutte contre la criminalité, surtout contre le crime organisé. La présidence va aussi œuvrer pour une meilleure surveillance des frontières extérieures de l'Union. Ce sera un sujet pour le Conseil européen de février.

Notre deuxième priorité, c'est de renforcer la résilience et la compétitivité de l'Europe. La compétitivité européenne a perdu du terrain, notamment par rapport aux États-Unis et à la Chine. Comment renforcer notre productivité, pour assurer une croissance économique à long terme ? D'abord, en approfondissant le marché intérieur – qui fête ses 30 ans cette année ; il faut continuer à conclure des accords de libre-échange pour augmenter nos échanges commerciaux, mais aussi pour renforcer notre rôle sur la scène internationale ; il faut parfois simplifier les règles – au niveau européen, mais aussi au niveau national ; enfin, il faut investir davantage dans la recherche et le développement – au moins 3 % de notre PIB, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en Europe, les États-Unis et la Chine investissent beaucoup plus que nous dans ce domaine.

À cet effet, sur proposition de la Suède, le Conseil européen de décembre a demandé à la Commission de préparer une communication, avec des propositions sur la compétitivité à long terme, en vue du Conseil européen de mars. Il ne faut pas être naïf quand nous abordons ce sujet.

En même temps que nous prenons des mesures pour augmenter la compétitivité, il faut renforcer notre résilience dans les domaines qui sont stratégiques pour nous, par exemple les batteries électriques, l'hydrogène vert et les semi-conducteurs (et là, nous allons tout faire pour faire avancer le *Chips Act*). Il faut diversifier nos chaînes d'approvisionnement. Il faut plus de stock de produits de première nécessité. Et il faut miser davantage sur l'extraction de certains minéraux – nous avons eu la bonne nouvelle, la semaine dernière, de la découverte dans le nord de

la Suède du plus grand gisement de terres rares connu jusqu'ici en Europe. Ceci aura un impact très positif sur la transition verte, mais aussi sur la résilience et la sécurité européenne.

Pour résumer, nous avons besoin d'une Union qui reste ouverte sur le reste du monde, mais sans être naïfs. Il faut plus de résilience, mais sans recourir à une course aux subventions.

Face à la législation américaine de l'*Inflation Reduction Act* (IRA), nous attendons les propositions de la Commission ; elles seront prêtes dans quelques semaines – et elles figureront dans les discussions prévues au Conseil européen en février. Sur cette base, la présidence suédoise va œuvrer aussi vite que possible – puisque le temps presse – pour trouver des mesures autour desquelles les États membres puissent se mettre d'accord.

Notre troisième priorité est le climat et la sécurité énergétique. La guerre a montré à l'Europe tout entière que les énergies renouvelables ainsi qu'un approvisionnement énergétique fiable sont cruciaux pour notre sécurité. La flambée des prix du gaz et de l'électricité ainsi que l'approvisionnement en énergie cet hiver et l'hiver prochain, figureront en tête des priorités au début de notre présidence. La proposition de la Commission visant à réformer le marché européen de l'électricité, attendue pour le début de cette année, sera aussi une priorité. Le gouvernement veillera à ce que l'Union continue à réduire rapidement sa dépendance à l'égard du gaz russe et d'autres sources d'énergie fossile. Pour y parvenir, nous avons besoin d'une électricité plus sûre et sans fossile, y compris – au moins dans le cas de la Suède et de la France – de l'énergie nucléaire, tout en respectant, bien sûr, le fait que chaque pays décide de son propre mix énergétique. Notre objectif est aussi de finaliser le paquet « *Fit for 55* ». Nous allons continuer à mener des trilogues avec le Parlement européen sur les propositions de révision de la directive sur les énergies renouvelables (RED III) et de la directive sur l'efficacité énergétique (EED). Une priorité sera également le nouveau règlement relatif aux batteries et leurs déchets.

Le règlement concernant la restauration de la nature et de l'agriculture sera aussi à l'ordre du jour. Il ne faut pas oublier les forêts – elles représentent les neuf dixièmes du territoire suédois –, qui peuvent jouer un rôle important à la fois comme source d'énergie et comme base de produits durables, mais aussi comme puits de carbone et comme source pour la biodiversité.

Enfin, la quatrième priorité est la sauvegarde des valeurs fondamentales de l'Union. La coopération européenne est fondée sur le respect des valeurs fondamentales. La question de l'État de droit mérite une attention particulière et reste une des priorités de notre politique européenne en général. Notre présidence va donc œuvrer pour que le dialogue sur l'État de droit continue afin de renforcer le respect de l'État de droit dans l'ensemble de l'UE.

Il faut également que l'UE continue à travailler sur les différents aspects techniques du nouveau Pacte migratoire avec le but de finaliser, comme prévu, le paquet sous la présidence espagnole – ou, au plus tard, au début de la présidence belge. À court terme, le renforcement de nos frontières externes doit être une priorité – ainsi que la coopération avec les pays d'origine, y compris sur le retour de migrants en situation irrégulière.

Le 3 janvier dernier, le Premier ministre suédois a choisi la France pour son premier déplacement dans le cadre de notre présidence. Cela témoigne de l'amitié entre nos deux pays : les deux leaders ont discuté des moyens de renforcer encore notre partenariat bilatéral et ils ont aussi, et surtout, pu revenir sur la coordination étroite entre nos présidences en vue des Conseils européens des mois à venir. Cela montre que la coopération étroite dans le trio France-République tchèque-Suède continue et se porte bien.

La semaine dernière, comme il est d'usage au début d'une présidence, le gouvernement suédois a reçu tout le Collège de la Commission européenne à Kiruna, une ville dans l'extrême nord de la Suède. Une fois à Stockholm, il faut encore 1 200 kilomètres pour arriver à Kiruna : le collège de la Commission ne s'était jamais rendu si loin de la capitale de l'UE... En même temps, les Suédois n'ont jamais été aussi proches de l'Europe : selon le dernier Eurobaromètre, ils ont une opinion plus favorable de l'Union que la moyenne en Europe.

Une présidence est une grande responsabilité et nous sommes très fiers de l'assurer pendant les six prochains mois.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce propos et votre français parfait. Vos priorités sont en partie communes avec celles de la présidence française, nous vous aiderons à les faire avancer, en particulier l'action face au défi migratoire, qu'il faut traiter avant les prochaines élections parlementaires européennes, sous peine de cataclysme à l'échelle de notre continent.

M. André Reichardt. – Vous avez bien raison de mettre l'accent sur la compétitivité européenne, vous attendez comme nous les propositions de la Commission, le sujet est fondamental quand l'énergie devient si chère et que les États-Unis adoptent une législation comme l'*IRA*.

L'urgence va aussi à la question des migrations. La Commission a proposé un Pacte migratoire, mais cela n'avance pas alors qu'il faut progresser. Nous allons nous-mêmes examiner un texte en France, mais ce sera un cataplasme sur une jambe de bois tant que la question ne sera pas réglée à l'échelle du continent. Comment progresser, alors que la France puis la République tchèque n'y ont pas réussi ?

Enfin, il est indispensable que l'UE ait une position claire et forte face à l'Iran, pour condamner et sanctionner le massacre qui s'y déroule. Nous examinerons bientôt une proposition de résolution européenne sur le sujet, il faut prendre une position vigoureuse.

M. Jacques Fernique. – Face à Washington qui subventionne son industrie, Paris et Berlin viennent de faire une proposition, transmise à la Commission, pour un protectionnisme vert européen. Or, votre Premier ministre s'est engagé pour le libre-échange, en soulignant que le protectionnisme n'était pas une voie à suivre : quelle sera votre politique industrielle et commerciale européenne face à l'*IRA* américain ?

M. Didier Marie. – Alors que le gouvernement suédois a indiqué vouloir poursuivre le libre-échange et que plusieurs accords font l'objet de discussions, notamment avec l'Australie et le pays du Mercosur, ce qui provoque bien des tensions,

particulièrement en France, quelle est la position de la présidence suédoise en la matière ?

Par ailleurs, le Conseil européen a décidé, le 15 décembre dernier, d'accélérer le processus d'élargissement aux pays des Balkans occidentaux : quelle est la position suédoise sur le sujet ?

M. André Gattolin. – Le groupe d'amitié France-Europe du nord, que j'ai l'honneur de présider, s'est déplacé en Suède en mai dernier. Nous avons vu à Kiruna qu'au-delà des ressources minières, il y a toute une capacité de retraiter en particulier du cuivre et des phosphates – on parle d'une capacité de retraitement de 20 % des phosphates européens, c'est considérable.

Un *European Media Freedom Act* est en cours de préparation et nous tenons à ce que cette réglementation ne rabaisse pas les standards de liberté des médias en Europe. La Commission et le Parlement européen veulent avancer avant la fin de la mandature mi 2024 : quelle est la position de la Suède sur le sujet ?

Mme Laurence Harribey. – Notre temps étant très limité, je renonce à mes questions, pour laisser Monsieur l'Ambassadeur répondre plus amplement aux questions de mes collègues.

Mme Colette Mélot. – La stratégie européenne pour la jeunesse fait l'objet d'évaluations : quel bilan faites-vous en particulier du programme Erasmus ?

Son Excellence M. Håkan Åkesson, ambassadeur de Suède en France. – Merci pour ces questions toutes très pertinentes. Vous savez que la Suède est favorable au marché plutôt qu'aux subventions, mais nous savons aussi qu'il faut prendre à court terme des mesures face à l'*IRA*, et des mesures pour renforcer la résilience européenne à long terme. Des produits fabriqués en Europe pourraient parfois coûter un peu plus cher que sur le marché mondial, mais l'Europe doit avoir sa propre industrie de batteries et de semi-conducteurs, par exemple, et nous construisons déjà de telles industries à l'échelle du continent. Cependant, en prenant ces décisions à court terme, il ne faut pas ignorer les conséquences qu'elles auront à long terme sur l'économie européenne c'est aussi notre rôle d'avancer dans ce sens et de trouver un consensus parmi les États membres.

Le gouvernement suédois estime nécessaire de trouver un accord sur le Pacte migratoire : nous allons faire avancer les discussions techniques en cours sur les différents textes. Cependant, il sera plus facile de renforcer les mécanismes de solidarité une fois que les frontières extérieures auront été consolidées. Nous allons en discuter en profondeur dès le Conseil européen de février prochain.

Le gouvernement suédois est très préoccupé de la situation en Iran, ce qui arrive est abominable et il faut continuer à faire pression sur l'Iran : ce sera à l'ordre du jour la semaine prochaine du prochain Conseil des ministres des affaires étrangères à Bruxelles – je crains même que ce sujet soit à l'ordre du jour de toutes les réunions des ministres des affaires étrangères pendant les six prochains mois.

La Suède souhaite poursuivre la négociation des accords de libre-échange, considérant que la richesse de l'UE est en grande partie fondée sur son ouverture et que

les accords de libre-échange renforcent le rôle de l'Europe dans le monde. Les conditions de l'accord avec le Mercosur ont évolué avec le changement politique intervenu au Brésil, il faut en tenir compte. Nous savons aussi que les accords commerciaux sont un outil pour diversifier nos chaînes d'approvisionnement. En tout état de cause, c'est la Commission européenne qui est responsable de la négociation de ces accords : nous la soutiendrons dans cette tâche.

La liberté des médias fait intégralement partie de notre quatrième priorité, telle que je vous l'ai énoncée : la sauvegarde des valeurs fondamentales de l'UE. La présidence va donc tout faire pour que la liberté des médias soit garantie par l'*European Media Freedom Act* en cours de préparation.

Je ne connais pas le détail des actions envisagées par la présidence suédoise en direction de la jeunesse, mais je sais que nous considérons Erasmus comme très important, parce que ce programme crée des liens concrets entre les populations européennes, des liens humains, et renforce la compréhension des uns et des autres. La formation continue est aussi un sujet important : la Suède y travaille depuis longtemps, nous dialoguons en particulier avec la France – car nous avons des besoins importants et communs de formation continue, notamment pour la transition verte et pour le numérique.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci de vous être livré à cet exercice rapide, je propose que nous nous revoyions en milieu de présidence suédoise, pour examiner les progrès vers les objectifs que vous vous fixez aujourd'hui.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Justice et affaires intérieures -

Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : communication de MM. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes réunis cet après-midi pour évoquer les perspectives de dépôt d'une proposition de résolution européenne sur l'impact pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que pourrait avoir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a maintenant un peu plus de deux ans, nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte avaient publié un rapport d'ensemble sur la relance des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui recouvrent d'autres aspects que celui dont nous allons traiter aujourd'hui.

Nos collègues Gisèle Jourda et Dominique de Legge ont présenté une communication devant la commission des affaires européennes sur ce dossier le 20 octobre dernier à la suite d'un échange que nous avons eu avec le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Philippe Légglise-Costa.

À l'issue de leur communication, j'ai évoqué ce sujet sensible avec les présidents Buffet et Cambon et nous sommes convenus d'écrire à la Première ministre pour appeler son attention sur cette question qui ne peut être traitée au seul niveau technique.

La Première ministre nous a répondu par une lettre du 26 décembre dernier, dans laquelle elle nous invite, ainsi que nous l'avions évoqué dans notre courrier, à déposer une proposition de résolution européenne qui renforcerait la position du Gouvernement dans les négociations en cours, qui sont déjà très avancées.

La France, qui était et demeure favorable, dans son principe, à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, se retrouve très isolée, alors que la présidence suédoise souhaite conclure les négociations le plus rapidement possible et que se profile, mi-mai, un sommet des chefs d'État et de

gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik. Or, pour la plupart des États membres, un accord en vue de l'adhésion de l'Union à la Convention serait un « livrable » parfait et très symbolique. La pression est donc forte, même si la Première ministre tend à la minimiser dans son courrier.

Tant la lettre de saisine de la Première ministre que sa réponse vous ont été communiquées par mail ou *via* Déméter. Sans être trop long, je voudrais vous rappeler les principales conclusions de la communication de Gisèle Jourda et Dominique de Legge, qui ont suscité notre mobilisation.

Chacun des vingt-sept États membres de l'Union européenne est partie à la Convention européenne des droits de l'homme, condition nécessaire pour adhérer au Conseil de l'Europe. Ils se soumettent donc pour son interprétation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg.

En revanche, l'Union européenne en tant que telle n'a pas encore adhéré à cette Convention, alors que cette adhésion est expressément prévue par les traités. En effet, l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

Le protocole n° 8 annexé aux traités fixe des conditions à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Son article 2 indique notamment que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions ».

S'agissant spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la CJUE n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base, à deux exceptions près, notamment pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Une première séquence de négociations en vue de l'adhésion avait eu lieu en 2010-2011 et avait débouché, en avril 2013, sur un projet d'accord au Conseil. Néanmoins, la procédure prévoyait que ce projet d'accord devait être soumis pour avis à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans son avis 2/13 rendu en assemblée plénière le 18 décembre 2014, celle-ci avait jugé que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

La CJUE rejetait en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'homme puisse connaître des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités. Elle soulignait que la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union.

Cette décision s'est traduite par un arrêt du processus d'adhésion. Les négociations d'adhésion ont toutefois été relancées à compter du 7 octobre 2019, date à laquelle le Conseil a adopté des directives de négociation en vue de répondre aux différents problèmes recensés par la CJUE.

S'agissant de la PESC, ces directives privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités. Concrètement, cela signifierait que des tribunaux nationaux, choisis en fonction de critères spécifiques, seraient amenés à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC. Cette solution devait permettre d'assurer le respect du principe de subsidiarité et l'épuisement de voies de recours internes avant que la Cour européenne des droits de l'homme soit saisie.

Ce mécanisme de réattribution de responsabilités a été au cœur des discussions du panier 4 relatif à la PESC, mais des blocages sont apparus, certains États membres faisant notamment valoir des difficultés d'ordre constitutionnel. D'autres mécanismes ont été examinés.

La Commission européenne a alors proposé une autre solution : adopter une déclaration intergouvernementale interprétative qui permettrait à la Cour de justice de l'Union européenne d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de vérifier une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'homme se prononce.

La présidence française du Conseil n'a pas endossé cette proposition. C'est bien la Commission qui l'a présentée. La présidence se devant d'être neutre, la France qui l'assumait était alors dans l'incapacité de faire valoir certaines critiques, comme elle peut désormais le faire, mais elle ne voulait pas donner l'impression de la soutenir non plus.

Le service juridique du Conseil a soutenu l'approche de la Commission. Il estime ainsi qu'au regard des circonstances spécifiques, une déclaration interprétative permettrait de réconcilier les dispositions contradictoires des traités, en établissant que ces derniers permettraient de conférer une compétence juridictionnelle à la CJUE en matière de PESC dans les cas limités d'actions introduites pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Cette proposition est désormais soutenue par la quasi-totalité des États membres. La France fait figure d'exception. Elle est la seule à s'être exprimée contre cette proposition lors du conseil Justice et affaires intérieures (JAI) du 9 décembre 2022. Certes, elle ne désespère pas, comme le relève la Première ministre, de faire évoluer les positions de certains États membres qui n'ont pas le même degré de coordination interministérielle que nous. Mais pour cela, le Gouvernement a aussi besoin d'un appui que le Sénat serait en mesure d'apporter.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. – Ce dossier nous paraît soulever des enjeux d'abord purement juridiques.

En premier lieu, il apparaît contestable de procéder à une extension des compétences de la CJUE, en allant frontalement à l'encontre de ce qui est prévu par les traités par le biais d'une simple déclaration intergouvernementale interprétative.

Même si les déclarations intergouvernementales interprétatives existent en droit international, la particularité de la construction européenne et la sensibilité des sujets en cause doivent conduire à une grande prudence. On assisterait en l'espèce à une forme de révision déguisée des traités, qui ne correspond pas à la procédure prévue par l'article 48 du traité sur l'Union européenne.

Peut-être certains considèrent-ils qu'une révision en bonne et due forme des traités, pourtant demandée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, serait impossible à atteindre. Il reste que ce serait créer un précédent dangereux, qui apparaît contraire à l'État de droit, alors que le traité de Lisbonne a été ratifié par les États membres et a, dans le cas français, donné lieu à une révision de la Constitution.

J'ajouterai, au surplus, que la voie proposée d'une déclaration interprétative n'était absolument pas mentionnée dans les directives de négociation concernant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'on peut donc considérer, en pur droit, qu'il n'appartenait pas à la Commission de la formuler.

En second lieu, il faut souligner que, dans une affaire concernant la mission PESC « Eulex Kosovo », le tribunal de l'Union européenne s'est déclaré incompétent au mois de novembre 2021, en se fondant justement sur l'absence d'une base juridique idoine dans les traités. Or la Commission s'est jointe à l'appel formé par les requérants devant la CJUE afin de renverser ce jugement d'incompétence.

Le fait de proposer une déclaration intergouvernementale interprétative en cours de procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne pourrait laisser penser à une tentative de la Commission d'instrumentaliser le Conseil dans l'espoir d'obtenir un revirement de jurisprudence de la Cour. C'est une question qui mérite d'être considérée en tant que telle, alors que la prudence voudrait qu'on s'abstienne de prendre position dans ce domaine tant que la CJUE ne s'est pas prononcée dans cette affaire.

Là encore, la France s'est retrouvée isolée lors du Conseil JAI du 9 décembre : seule la Hongrie a soutenu sa position consistant à demander de ne pas adopter une telle déclaration en cours de procédure.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées. – Je me réjouis de l'occasion qui est donnée cette après-midi à nos trois commissions d'échanger et de réfléchir en commun. Si le sujet qui nous occupe peut à première vue sembler technique, je pense qu'il s'agit là d'une illusion.

Les conditions d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme soulèvent au contraire des enjeux éminemment politiques, que cela soit pour la conduite de notre politique étrangère, pour notre position au sein de l'Union européenne ou pour la cohérence de notre système juridictionnel.

Sans revenir dans le détail sur les motifs qui nous conduisent à condamner par avance toute solution qui reviendrait à une modification déguisée des traités, j'aimerais insister sur deux points spécifiques que la commission des affaires étrangères et de la défense scrute avec une attention particulière.

En premier lieu, j'aimerais insister sur les conséquences concrètes que pourrait avoir une extension de la compétence de la Cour de Luxembourg à la politique étrangère et de sécurité commune.

Il y a environ un an et demi, la décision *B.K. c/ Slovénie*, rendue par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne le 15 juillet 2021, est venue nous rappeler combien la sécurité juridique de l'organisation de notre défense nationale est précieuse et doit être absolument préservée.

Bien que les enjeux soulevés par l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme diffèrent de ceux soulevés par cette décision, je pense que cette décision récente est une illustration du caractère essentiel de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne, y compris pour notre politique extérieure.

Pour rappel, dans cette décision qualifiée de « déception » par la directrice des affaires juridiques du ministère des armées de l'époque et de « risque d'affaiblissement de la condition militaire » par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les juges de Luxembourg avaient estimé que les militaires ne sont pas, par principe, exclus du champ d'application de la directive relative au temps de travail du 4 novembre 2003. Cette décision était intervenue malgré le deuxième paragraphe de l'article 4 du traité sur l'Union européenne qui consacre la responsabilité exclusive des États membres en matière de sécurité nationale.

Si le Conseil d'État est venu préciser la portée de cette jurisprudence en écartant la requête d'un sous-officier de gendarmerie en décembre 2021, cette décision n'a pas dissipé tous les doutes sur le temps de travail de nos militaires. En effet, le Conseil d'État s'est borné à constater que le régime actuel respectait les dispositions de la directive, tout en admettant l'inclusion de la gendarmerie départementale dans le champ d'application de la directive.

L'extension de la compétence de la CJUE aurait également des conséquences concrètes sur le plan opérationnel. Cette extension de compétence pourrait être de nature à fragiliser la sécurité juridique des conditions d'engagements des forces dans les opérations de la PESC et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'analyse de la Commission européenne, selon laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a déjà développé une jurisprudence abondante relative à la PESC, notamment en matière de mesures restrictives, apparaît contestable. En effet, le contrôle de la CJUE porterait alors sur des actes de nature différente et au regard d'un texte de référence différent.

On peut également exprimer une inquiétude vis-à-vis d'une instrumentalisation potentielle de la procédure par des ONG ou des États tiers. On ne pourrait dans ce cas exclure un affaiblissement paradoxal des opérations menées au titre

de la PESC ou de la PSDC, voire des stratégies de contournement qui pourraient prendre la forme d'accords intergouvernementaux ne relevant pas de la PESC.

Le deuxième point d'attention, en lien direct avec ce que je viens d'évoquer, tient au contrôle démocratique que le Parlement exerce sur les principaux traités négociés et signés par la France. C'est l'objet de l'article 53 de notre Constitution qui subordonne la ratification des principaux traités internationaux à l'adoption d'une loi autorisant cette ratification. Par la loi du 13 février 2008, le Parlement a autorisé la ratification du traité de Lisbonne par la France.

Parallèlement aux arguments juridiques qui justifient que nous nous opposions à toute opération assimilable à un détournement de procédure, j'insiste également sur le fait qu'une déclaration interprétative ayant pour objet de modifier la substance des traités courrait le risque de contourner le contrôle démocratique que le Parlement exerce légitimement sur l'action extérieure du Gouvernement.

Je me réjouis donc que l'occasion soit donnée aujourd'hui au Sénat et à travers lui à la représentation nationale d'affirmer son attachement au respect des traités, de la Constitution et du contrôle légitime que le Parlement exerce sur une matière qui est au premier chef politique.

Pour ces différentes raisons, et suivant l'encouragement de la Première ministre, il nous semblerait important d'adopter une résolution reprenant ces différentes considérations et affirmant avec force qu'une déclaration interprétative serait contraire aux traités et constituerait une violation des règles de l'État de droit.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous le voyez, ce dossier comporte des aspects juridiques comme opérationnels.

Nous avons eu des échanges avec le Gouvernement, notamment avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), mais aussi avec l'Élysée : c'est un sujet qui inquiète au plus haut niveau de l'État et sur lequel la France se sent isolée.

C'est le Sénat qui avait soulevé ce problème et je crois que nous devons soutenir la position française. Notre objectif est de déposer dans les meilleurs délais une proposition de résolution européenne qui, transmise aux autorités compétentes, permettrait de formaliser ce soutien.

Plusieurs États membres exercent une forte pression pour que, conformément au traité, l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, mais je crois qu'il est nécessaire de bien clarifier les choses au préalable.

M. André Gattolin. – Je rappelle que notre ancien collègue Denis Badré s'était vu confier en 2011 une mission à ce sujet et qu'il avait rendu un rapport particulièrement documenté.

Nous sommes face à un conflit de doctrine juridique : qui établit le droit de l'Union européenne ? Le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs organes importants, dont la Cour européenne des droits de l'homme qui définit une jurisprudence dans un champ finalement réduit, à savoir les libertés fondamentales et l'État de droit. De son côté, le champ de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est

principalement de nature économique ; elle peut d'ailleurs infliger des sanctions financières, qui sont parfois lourdes.

J'ai travaillé sur la question des libertés académiques. En 2017, lorsque la Hongrie a adopté une législation restreignant les libertés en la matière, un double recours a été déposé : la CJUE a fondé sa décision sur la liberté d'entreprendre et la CEDH sur la liberté d'expression, ce qui me paraît d'ailleurs plus adapté en l'espèce. La volonté de recentrer les choses autour de la CJUE pourrait renforcer cette logique économique – la défense du marché unique – au détriment d'autres aspects.

Pour autant, je partage l'avis du Gouvernement et celui qui vient d'être exprimé par nos trois présidents de commission. Il n'est pas souhaitable d'élargir le champ juridictionnel de la CJUE sans un consentement démocratique.

M. Dominique de Legge. – Je suis d'accord sur le fait que nous ne pouvons pas accepter une réécriture des traités sans consentement démocratique. C'est ce que nous indiquions dans notre communication d'octobre dernier.

J'ajoute que, par rapport au moment où le traité de Lisbonne a été signé et ratifié, le contexte a changé. Je pense évidemment à la guerre en Ukraine. Nous devons donc prendre le temps de la réflexion pour évaluer précisément les conséquences pratiques et opérationnelles d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Qui plus est, la France a une place, donc une voix, spécifique : nous sommes le seul pays de l'Union européenne qui dispose d'une armée capable de se projeter.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ce sujet est d'apparence technique, mais il est profondément politique.

Je partage les préoccupations qui ont été exprimées et l'idée que les actes régaliens, en particulier en matière de politique étrangère et de défense, doivent être sanctuarisés. En ce qui concerne le statut des militaires ou la lutte contre le terrorisme, par exemple, je crois que la France a péché par insuffisance d'analyse en amont des projets de textes européens – je pense à la directive sur le temps de travail ou au règlement général sur la protection des données (RDPD).

Je crois que l'idée qu'il pourrait y avoir une approche différente sur les valeurs entre la CJUE et la CEDH est un non-sujet. En effet, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait explicitement référence aux droits qui résultent de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'obligation d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'elle est prévue dans le traité, conduirait la CEDH à traiter de tous les sujets pouvant lui être soumis, sans exclusion ou réserve en ce qui concerne la PESC ou la PSDC. La CJUE avait déjà adressé un tir de barrage à ce sujet en 2014 et elle a renouvelé cette position en 2019 avec des arguments forts : il serait en effet paradoxal, d'une part, que la CJUE ne soit pas compétente en matière de PESC, alors que la CEDH le serait, d'autre part, que des actes et décisions de l'Union européenne, en particulier dans des domaines régaliens, soient soumis à des magistrats

ressortissants de pays non membres de l'Union européenne, par exemple la Russie ou la Turquie.

La plupart des États membres ne nous suivent pas. En Europe, l'idée la plus répandue est que le contrôle de l'État de droit doit être confié à des tiers. De ce point de vue, la CEDH est tout indiquée. La proposition de résolution européenne (PPRE) envisagée est donc très bienvenue.

En fait, la Commission essaie de protéger la CJUE. En effet, la CEDH deviendrait compétente sur la PESC. En somme, la Commission pousse la CJUE à outrepasser son mandat pour éviter qu'une autre instance ne devienne compétente à sa place. Au fond, la question est de savoir quelle sera la juridiction faîtière. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH donnerait à cette instance un rôle faîtière, au-dessus de la CJUE, ce qui n'est pas convenable. Bref, si les autres États membres acceptent de ne pas remettre sur le tapis la question de l'adhésion à la CEDH, la Commission n'aura aucun motif d'organiser un contre-feu en donnant à la CJUE des pouvoirs supplémentaires.

M. Didier Marie. – Je ne suis pas spécialiste de la question, qui a été suivie par Gisèle Jourda, Dominique de Legge et Jean-Yves Leconte. Les 27 États membres adhèrent à la CEDH. Le traité de Lisbonne a entériné le fait que l'Union devait adhérer à la CEDH. Le processus a été lancé. Il s'est avéré qu'il pose quelques difficultés, majeures, pour la PESC. Mais l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est tout de même un renforcement des droits fondamentaux des citoyens européens par rapport à toute décision que l'Union européenne pourrait prendre les concernant. C'est donc une avancée, et il ne faudrait pas que la PPRE donne le sentiment que nous souhaitons remettre cette adhésion en cause.

Comme l'ont bien dit les trois présidents, nous ne pouvons pas accepter une réforme déguisée des traités. Il existe des mécanismes et ils doivent être respectés. Si l'on commence, sur ce sujet, à réviser de façon détournée les traités, pourquoi ne pas le faire pour d'autres sujets ? Cela aboutirait à détricoter la totalité des dispositifs qui organisent notre vie collective.

Il faut trouver des solutions alternatives. Parmi celles-ci figurent la redéfinition des périmètres de compétence des deux cours, et la spécification de celles de la CJUE. Pourquoi ne pas imaginer une instance provisoire permettant de départager les responsabilités et, en cas de conflit, tranchant les différences d'appréciation ? Entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, on doit pouvoir trouver une articulation qui satisfasse les intérêts des uns et des autres.

La PPRE devrait donc réaffirmer l'intérêt pour les Européens que l'Union adhère à la CEDH et proposer quelques solutions de ce type.

M. Jean-François Rapin, président. – Sauf à revoir le traité de Lisbonne, rien ne conduira à remettre en cause l'objectif d'adhésion de l'Union à la CEDH. La France, du reste, a affirmé clairement sa volonté que cette adhésion se fasse. Nous pouvons le rappeler dans la PPRE, d'autant qu'on nous reproche parfois de ne plus avoir cette volonté.

M. Philippe Bonnecarrère. – Voilà plus de dix ans que nous sommes dans cette situation, et que nous utilisons l’opposition acharnée de la CJUE, qui bloque, à mon avis légitimement, les choses.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous devons néanmoins veiller à l’orthodoxie de la procédure, qui garantit le respect des engagements des uns et des autres et des règles communes. Sur le sujet de fond, seule la France est engagée dans les opérations. Notre devoir est aussi de protéger notre pays et les actions qu’il engage, celles-ci étant de toute façon soumises à un contrôle juridictionnel. Dans sa lettre, la Première ministre nous encourage à continuer. Cette PPRE constituera un soutien assez marqué à nos dirigeants pour faire prévaloir les intérêts de la France et de l’Europe.

M. Philippe Bonnecarrère. – La position réaffirmée par la Première ministre vise à éviter que les actes régaliens, notamment en matière de défense, ne soient soumis au contrôle de la CJUE. Mais si l’Union européenne adhère à la CEDH, celle-ci pourra assurer le contrôle de la PESC – sauf à réviser les traités, ce que vous avez raison de rejeter. Je vous invite donc à vous lancer dans un long combat pour organiser une inertie longue et puissante sur les deux terrains...

M. Christian Cambon, président. – Nous devons sauvegarder le contrôle parlementaire de ces politiques étrangères, au vu de l’importance des crédits qui leur sont consacrés et des conséquences qu’elles peuvent avoir sur la paix, la sécurité et la souveraineté de chaque État. On a suffisamment reproché aux instances européennes de se mêler de compétences qui semblaient relever plutôt des États : défendons nos prérogatives !

Curieusement, dans cette affaire, la Commission européenne interprète de la manière la plus extensive la possibilité d’aller à l’encontre des traités. Or elle n’a aucune légitimité démocratique pour faire cela. Tout se passe comme si l’on n’avait pas tiré les leçons du Brexit... Les États membres ne sont pas tous fanatiques du fédéralisme européen, et de nombreux partis militent pour que la dimension nationale soit sauvegardée au sein de l’Union européenne. Les Britanniques se plaignaient notamment des décisions de la CEDH, dont ils voulaient s’affranchir.

Une démarche forte, sous la forme d’une PPRE, est donc bienvenue. C’est un dispositif dont il ne faut d’ailleurs pas abuser.

M. Jean-François Rapin, président. – Le texte sera d’abord soumis à la commission des affaires européennes, puis à la commission des affaires étrangères si nécessaire, avant de devenir, après adoption, résolution du Sénat. Nous voulons un texte porteur d’un message fort, en tous cas.

Jeudi 19 janvier 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

Politique commerciale

Actualités de la politique commerciale de l'Union européenne : communication de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Avec Didier Marie, co-rapporteur sur ces sujets, nous avons souhaité vous présenter une communication pour faire un point d'étape sur la politique commerciale, qui a connu une actualité chargée fin 2022.

Plusieurs textes en cours de négociation ont donné lieu à des accords au Conseil ou en trilogue, tandis qu'un nouvel accord commercial avec le Chili a également été annoncé par la Commission européenne.

Pour vous présenter cette communication, nous avons auditionné trois personnes : M. Etienne Oudot de Dainville, délégué permanent de la France auprès de l'Organisation mondiale du commerce, Mme Claire Cheremetinski, ministre conseiller, cheffe du service économique, commercial et financier à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, et M. Denis Redonnet, directeur général adjoint de la direction générale (DG) Commerce de la Commission européenne, responsable du respect des règles du commerce – nous l'auditionnerons peut-être devant l'ensemble de la commission.

Notre communication s'articulera autour de quatre grands axes : les accords commerciaux bilatéraux, au regard notamment des annonces faites par la Commission européenne dans son programme de travail pour 2023 ; les textes intéressant la politique commerciale qui viennent d'aboutir ou qui sont en phase finale de négociation ; notre analyse concernant l'équilibre global auquel nous parvenons en termes de capacité de défense commerciale ; enfin, le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la relation transatlantique, sous le prisme de l'*Inflation Reduction Act*.

Dans sa communication sur le programme de travail de la Commission pour 2023, la Commission indique qu'« afin de renforcer la résilience de l'Union européenne (UE) et de diversifier nos chaînes d'approvisionnement, nous plaiderons en faveur de la ratification intégrale des accords commerciaux, notamment ceux conclus avec le Chili, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, et nous poursuivrons les négociations avec d'autres partenaires importants tels que l'Australie, l'Inde et l'Indonésie. Nous présenterons également un nouveau programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes ».

Didier Marie vous avait présenté en juillet dernier les grandes lignes de l'accord conclu avec la Nouvelle-Zélande, le dernier jour de la présidence française du Conseil.

Le 9 décembre, la Commission a annoncé la conclusion d'un nouvel « accord-cadre avancé » avec le Chili.

Selon la Commission, cet accord-cadre avancé place les droits de l'Homme, le commerce durable et l'égalité entre les hommes et les femmes au cœur des relations entre l'Union et le Chili et renforce leur coopération sur les défis mondiaux communs, tels que l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Sur le plan commercial, 99,9 % des exportations de l'Union vers le Chili seront exemptes de droits de douane, les simulations laissant anticiper une croissance des exportations qui pourrait atteindre 4,5 milliards d'euros.

L'accord devrait également permettre à l'Union de sécuriser un plus large accès aux matières premières et aux combustibles propres essentiels à la transition vers une économie verte, comme le lithium, le cuivre et l'hydrogène.

L'accord sera scindé en deux actes : d'une part, un accord de libre-échange intérimaire relevant de la compétence exclusive de l'Union et qui ne sera donc pas ratifié par les Parlements nationaux ; d'autre part, l'accord-cadre avancé qui inclura les volets « politique et coopération » et « commerce et investissement ». Cet accord impliquera une ratification par les États membres. Il se substituera, une fois entré en vigueur, à l'accord de libre-échange intérimaire.

Pour Denis Redonnet, l'accent mis dans le programme de travail sur la ratification des accords conclus montre qu'il s'agit d'un enjeu de crédibilité important pour la Commission, en tant que négociateur, et pour l'Union en général, qui doit être en mesure de valider les accords négociés.

S'agissant des négociations en cours, un accord pourrait être conclu avec l'Australie en 2023, car les deux partenaires partagent le même niveau d'ambition.

La perspective d'un accord à brève échéance avec l'Inde apparaît plus incertaine. Les négociations avancent et l'Inde aimerait également conclure en 2023, mais les services de la Commission sont plus réservés, car plusieurs sujets de désaccord demeurent, concernant notamment les marchés publics, la liberté tarifaire ou encore la soutenabilité et la prise en compte du développement durable au regard des ambitions de l'Union européenne dans ce domaine.

L'accord avec le Mercosur n'est pas mentionné par la Commission dans son programme de travail. Denis Redonnet nous a indiqué que le retour de Lula à la présidence du Brésil ouvre de nouvelles perspectives, mais que les négociations complémentaires pourraient prendre du temps.

La Commission considère que l'équilibre est désormais bien plus satisfaisant entre l'ouverture dont fait preuve l'Union et les instruments dont elle dispose pour se défendre.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le deuxième axe de notre communication concerne les nombreux textes finalisés ou en cours de finalisation au Conseil ou en trilogue. Plusieurs visent précisément à renforcer les outils dont dispose l'Union pour se défendre ou promouvoir ses valeurs.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) a été négocié dans le cadre du paquet ajustement à l'objectif 55. Jean-Yves Leconte et Marta de Cidrac avaient formulé un certain nombre d'observations et de craintes lors de leur

communication sur le sujet et la résolution adoptée par le Sénat en février 2022 avait mis en lumière la nécessité de certaines corrections.

Le résultat final des négociations n'apparaît à cet égard pas totalement satisfaisant, car il ne permettra pas de répondre aux besoins des industries exportatrices de l'Union, une fois que le mécanisme sera entré en vigueur.

La mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone couvrant six secteurs s'accompagnera, pour les entreprises des secteurs concernés, d'une annulation progressive des quotas gratuits d'émission de gaz à effet de serre.

La résolution précitée soulignait que les entreprises exportatrices européennes souffriraient d'une perte de compétitivité, en raison d'une augmentation du prix des produits de base couverts par le MACF et concernés par l'extinction progressive des quotas gratuits. Elle relevait également l'enjeu des produits finis exposés à un risque de fuites de carbone, alors que le mécanisme ne concerne que les produits de base. Aucune solution de soutien direct aux entreprises exportatrices européennes compatible avec les règles de l'OMC n'a été trouvée au cours des négociations.

La représentation permanente auprès de l'Union européenne nous a confirmé qu'aucune possibilité de maintien de quotas gratuits n'était envisageable au regard des règles de l'OMC et a fait valoir que les quotas gratuits d'émission étaient déjà contestés avant la mise en place du MACF. En contrepartie de l'annulation progressive des quotas gratuits, un accord a été trouvé en trilogue afin de renforcer la compétitivité des entreprises exportatrices concernées par le MACF, au travers du fonds d'innovation abondé par le système d'échanges de quotas d'émission.

La temporalité du soutien n'est donc pas la même puisque l'aide qui interviendra au travers du fonds d'innovation vise à renforcer la compétitivité hors coûts à moyen et long termes, mais ne constitue pas une compensation directe de l'impact du MACF.

En outre, des évaluations régulières sont prévues, notamment dès le rapport d'étape de la Commission prévu en 2025, pour évaluer si des fuites de carbone liées à la mise en place de ce mécanisme apparaissent et si les entreprises exportatrices se trouvent pénalisées.

Denis Redonnet, responsable européen du respect des règles du commerce à la DG Commerce, a par ailleurs estimé que l'impact global du MACF dépendrait de la mise en œuvre, ou non, dans les États hors Union européenne, d'une tarification carbone adaptée. À défaut, le mécanisme pourrait entraîner d'éventuelles tensions commerciales.

Nous avons toutefois pu constater dans nos échanges avec la représentation de la France auprès de l'OMC que le mécanisme qui suscite le plus d'interrogations actuellement à l'OMC est le dispositif visant à lutter contre la déforestation.

Un accord a pu être obtenu en trilogue concernant la lutte contre la déforestation importée avant le lancement de la COP15, dans un sens qui semble nettement plus favorable aux positions du Conseil qu'à celles défendues par le Parlement européen. La mise en place de cet outil vient renforcer la boîte à outils dont

dispose l'Union pour faire valoir ses positions en faveur d'un commerce plus respectueux du développement durable. Elle nécessitera toutefois des efforts de pédagogie à Genève.

Deux autres textes importants sont en cours de finalisation : celui sur le mécanisme anti-coercition et celui qui porte sur le système de préférences généralisé.

Le mécanisme anti-coercition vise à renforcer les moyens dont dispose l'Union pour faire face aux pressions exercées par des États tiers sur certains États membres de l'Union, notamment par des mesures commerciales. Les négociations ont commencé en trilogue au mois de décembre. Une divergence apparaît actuellement entre le Parlement européen et le Conseil concernant le processus de décision.

Le Conseil souhaite avoir la main sur la décision de reconnaissance de la coercition et la nécessité de prévoir des mesures en contrepartie, ce que ne prévoyait pas le texte initial de la Commission. Celle-ci serait en revanche chargée de la définition des mesures de rétorsion proprement dites.

Le Parlement européen s'oppose à cette nouvelle prérogative du Conseil et a également des vues différentes concernant le champ des mesures de rétorsion.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le dernier texte que nous souhaitons évoquer concerne la réforme du système de préférences généralisé (SPG). Ce système est une facilité accordée aux pays en développement pour leur permettre d'exporter vers l'Union européenne sans tarif douanier. Il est autorisé par l'OMC et le cadre actuellement en vigueur arrive à échéance fin 2023.

Les négociations au Conseil ont été difficiles et n'ont pas pu être conclues sous la présidence française. Elles ont néanmoins pu aboutir au Conseil le 20 décembre, ce qui ouvre désormais la voie à un trilogue.

Les négociations en trilogue s'annoncent difficiles, car, contrairement au Parlement européen, le Conseil souhaite conserver la proposition de la Commission permettant de subordonner les aides du SPG pour les pays bénéficiaires à une clause de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière dans l'Union européenne. La France, ainsi que de très nombreux États membres, soutiennent cette approche, mais l'Allemagne y est opposée. Cette mesure s'inscrit dans la logique de contreparties en échange de bénéfices accordés par l'Union.

L'autre sujet de vigilance concerne les mesures de sauvegarde, en particulier celles qui sont relatives aux importations de produits agricoles en provenance des pays bénéficiaires du SPG. Un recueil de données permettra d'alimenter le mécanisme de surveillance de l'Union, ce qui pourrait le cas échéant mener à un retrait des préférences.

Les personnes auditionnées ont souhaité voir les négociations en trilogue aboutir d'ici à la fin de la présidence suédoise du Conseil, afin que les paramètres soient connus à une date appropriée avant l'échéance du cadre actuel.

Le troisième grand thème que nous souhaitons évoquer concerne les outils dont dispose l'Union pour assurer sa défense commerciale ainsi que leur mise en œuvre.

La représentation permanente, comme la DG, Commerce, considèrent que l'arsenal juridique dont dispose l'Union en matière de défense commerciale est adapté, sous réserve de l'adoption définitive des textes encore en cours d'examen, notamment le mécanisme anti-coercition. Les mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde paraissent correctement calibrées et permettent de protéger l'Union efficacement, en particulier contre la Chine, principale cible de ces mesures.

Le quarantième rapport annuel sur la défense commerciale relève l'augmentation du nombre de mesures définitives de défense commerciale en vigueur à la fin de l'année 2021 et souligne l'accent mis par la Commission sur l'application et l'efficacité de ces mesures.

Ainsi, les mesures de défense commerciale adoptées par l'Union européenne ne sont généralement pas remises en cause, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de l'OMC. Les délais d'imposition de droits sont rapides et obtiennent les effets escomptés puisqu'en moyenne ce type de mesures permet de faire sortir du marché 85 % à 90 % des produits visés.

Les personnes auditionnées ont toutefois fait part de la montée en puissance de dispositifs de contournement plus sophistiqués, qui appellent une attention et des moyens plus importants.

C'est le cas de distorsions de concurrence liées à des investissements dans des pays tiers, comme la Chine l'a fait en Indonésie pour l'acier inoxydable ou comme elle peut le faire au travers des routes de la soie. Les dossiers de plainte sont alors plus compliqués à monter et à analyser.

La Commission a également dû s'adapter pour faire face à des distorsions de concurrence intervenant du fait d'investissements directs sur le marché intérieur, ce qui l'a poussée à proposer le dispositif relatif aux subventions étrangères et à envisager désormais son adaptation à l'occasion de la clause de revoyure.

De fait, les distorsions de concurrence se font plus subtiles et nécessitent plus de moyens de la part de la Commission.

Si celle-ci parvient à faire face, pour le moment, aux plaintes déposées, nous avons pu percevoir une faiblesse : certains secteurs dominés par les petites et moyennes entreprises (PME) portent plus difficilement plainte. Or la Commission agit rarement de sa propre initiative. Un travail doit donc être mené afin de bien communiquer sur les voies de protection en cas de distorsion de concurrence et de valoriser les bonnes pratiques. Le secteur de la céramique constitue à cet égard un exemple puisque, même s'il est éclaté, il a réussi à se structurer pour déposer des plaintes crédibles.

M. Didier Marie, rapporteur. – Nos auditions ont également permis d'aborder la question des sanctions commerciales imposées à la Russie à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine.

Au total, on évalue actuellement à plus d'un tiers les exportations vers la Russie placées sous sanctions et à près de 60 % les importations de Russie placées sous sanctions, par rapport à leur niveau d'avant-guerre. La baisse des exportations est bien

plus forte encore puisqu'elle atteindrait 55 % à 60 % au total par rapport au niveau d'avant-guerre.

Ces sanctions traduisent un véritable découplage de l'Union européenne par rapport à la Russie et s'accompagnent d'une importante diversification des sources d'approvisionnement. Il convient à cet égard d'être vigilant quant aux nouvelles dépendances qui pourraient se créer.

Les sanctions pesant sur l'export sont jugées particulièrement importantes dans la mesure où elles limitent les capacités de la Russie à obtenir des biens et technologies sensibles entrant dans le complexe militaro-industriel, alors que les possibilités de substitution hors des pays du G7 apparaissent limitées.

Une étroite coordination a été recherchée entre les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Union européenne, d'une part, pour que les mesures aient un effet maximal, mais aussi, d'autre part, afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence et d'éviter des prises de marché par des pays tiers à l'occasion de la mise en œuvre de ces sanctions.

La communication sur le programme de travail de la Commission pour 2023 indique également qu'« après deux ans d'expérience, la Commission est disposée à réviser le règlement de l'Union sur le filtrage des investissements directs à l'étranger (IDE) » en vue notamment de « tirer parti de l'expérience acquise dans le cadre du régime actuel de contrôle des exportations de l'UE et de la mise en œuvre des sanctions dans le contexte de l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, afin de renforcer nos contrôles des exportations stratégiques, en étroite collaboration avec les États membres et nos partenaires internationaux ».

Concrètement, alors que tous les États membres n'ont pas encore mis en place de système de filtrage des investissements étrangers, il pourrait être envisagé de s'orienter vers un règlement rendant ce filtrage obligatoire et renforçant la coordination européenne afin de sécuriser la cohérence du marché intérieur et de combler certains points de fragilité sur lesquels les États tiers peuvent jouer.

En outre, la Commission examinera si des outils supplémentaires sont nécessaires pour contrôler les investissements stratégiques sortants, ce qui serait particulièrement novateur, même si les États-Unis envisagent également de le faire. Cela permettrait de mieux protéger les technologies sensibles, y compris, par exemple, dans le cas de *joint ventures* mises en place dans des pays tiers.

Le dernier point que nous souhaitons aborder concerne l'OMC et la relation transatlantique. La dernière conférence ministérielle de l'OMC, en juin 2022, a été un succès à la surprise quasi générale.

Plusieurs décisions opérationnelles ont été adoptées, notamment concernant les vaccins contre la covid-19 ou un accord sur les subventions à la pêche fixant de nouvelles règles mondiales pour réduire les subventions préjudiciables et protéger les stocks mondiaux de poissons, tout en tenant compte des besoins des pêcheurs des pays en développement et des pays les moins avancés. Il s'agit du premier accord de l'OMC ayant pour clé de voûte la durabilité environnementale.

La réunion ministérielle s'est également soldée par un soutien à la perspective de réforme de l'OMC, que l'Union européenne appelle ardemment de ses vœux, mais aussi par le lancement d'une coalition des ministres du commerce pour le climat. Cela va dans le sens, souhaité par l'Union européenne, d'une meilleure prise en compte de la durabilité dans les accords commerciaux internationaux.

Par rapport à la période de présidence de Donald Trump, les États-Unis se montrent plus ouverts et ne bloquent plus le fonctionnement de l'OMC. Ils participent aux réunions et n'agitent plus la menace de sortie de l'organisation. Pour autant, les fondamentaux de l'analyse américaine en matière de politique commerciale, et tout particulièrement s'agissant de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends, n'ont pas varié. Les États-Unis continuent de bloquer l'organe d'appel en ne nommant pas de juges. Sur fond de guerre en Ukraine et de tension internationale, les États-Unis semblent percevoir l'OMC comme un facteur de stabilité et laissent l'organisation fonctionner, sans toutefois en être moteur.

La Chine, qui trouve son compte au fonctionnement actuel de l'OMC, est prête à faire certaines concessions, comme elle l'a montré lors de la réunion ministérielle de juin 2022.

L'Union européenne apparaît néanmoins comme le bloc commercial développé ayant le plus intérêt au bon fonctionnement de l'OMC. Nos différents interlocuteurs ont tous souligné que l'attachement de l'Union au respect des règles de l'OMC n'était pas uniquement une question de philosophie, mais qu'il correspondait aux intérêts de l'Union, qui n'a rien à gagner à une guerre commerciale.

Ce constat éclaire d'un jour intéressant l'enjeu de la réponse européenne à l'*Inflation Reduction Act*, dont tous les interlocuteurs considèrent qu'il n'est pas conforme aux règles de l'OMC. Pour autant, aucune contestation commerciale frontale ne semble se dessiner à ce stade, la guerre en Ukraine ayant en particulier conduit les pays alliés à modérer leurs critiques au sein de l'OMC.

L'Union se place pour le moment dans une démarche de dialogue transatlantique, notamment dans le cadre des réunions du conseil du commerce des technologies. Si les pistes de mesures de défense commerciale ou d'une action devant l'OMC ne sont pas exclues ultérieurement, elles ne semblent pas à court terme constituer la voie privilégiée. L'Union semble s'orienter vers des mesures de renforcement de la compétitivité des entreprises et l'adaptation de son régime d'aides d'État. En outre, la décision d'un panel de l'OMC pourrait être contournée par les États-Unis du fait du blocage de l'organe d'appel.

On ressort ainsi de ce cycle d'audition avec le sentiment que l'Union européenne s'est réellement efforcée au cours des dernières années de combler ses lacunes afin d'assurer une défense commerciale efficace et de développer une approche permettant à la fois une meilleure prise en compte du développement durable dans les échanges internationaux, de plus grandes contreparties en échange des facilités octroyées dans le cadre des accords commerciaux et une diversification des sources d'approvisionnement dans une logique de moindre dépendance à l'égard d'États tiers.

Pour autant, l'attachement fondamental aux règles de l'OMC, au-delà de la théorie des échanges commerciaux internationaux, traduit également une forme de

vulnérabilité de l'Union par rapport à d'autres grands acteurs qui peuvent se montrer agressifs. C'est évidemment un point de vigilance pour l'avenir et il nous faudra continuer de suivre de près l'ensemble des enjeux relatifs à la mise en œuvre de la politique commerciale commune.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous avons essayé d'être le plus précis possible en mettant en avance quelques points saillants issus des auditions : le sujet de la déforestation, qui doit tenir une part importante dans notre réflexion ; le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, dont les modalités d'application n'apparaissent pas satisfaisantes en l'état, tant pour les entreprises exportatrices européennes que s'agissant de la prise en compte des produits finis dans le champ du dispositif ; le mécanisme permettant de porter plainte, dont il semble qu'il ne soit pas accessible à tous, en particulier aux TPE-PME, surtout par manque de connaissance des mécanismes et de structuration des filières, même s'il convient d'être vigilant quant à la capacité de la Commission à faire face à une croissance du nombre de plaintes.

M. André Gattolin. – J'aimerais savoir où nous en sommes s'agissant du dispositif de contrôle des subventions étrangères, qui avait été proposé par la Commission européenne en mai 2021. J'ai interrogé en 2022 Clément Beaune, alors secrétaire d'État chargé de l'Europe ; il n'était même pas au courant du mécanisme. Des mesures de plus en plus sophistiquées sont trouvées pour contourner les mécanismes que nous mettons en œuvre et nous agissons à rebours. En lisant entre les lignes des rapports réalisés par la Cour des comptes européenne, il apparaît que la Chine est visée en premier lieu, car elle fait montre d'une grande capacité à établir des montages financiers. Selon une organisation non gouvernementale (ONG) néerlandaise, la part des investissements réels chinois en Europe dans certaines entreprises est sous-estimée par la Commission européenne : elle serait non pas de 15 %, mais de 50 %, grâce à un système d'entreprises gigognes.

Matthias Fekl, lorsqu'il était secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, avait d'ailleurs estimé que, si la Commission européenne était une formidable machine à produire des accords de libre-échange – 4 000 à 5 000 personnes travailleraient sur ce sujet –, le suivi et la vérification de l'application des conditions étaient plus distendus, car ils ne sont pas effectués par la Commission elle-même. Nous avons beaucoup de mal à contrôler le respect des engagements prévus par la signature de conventions internationales de l'ONU ou de l'Organisation internationale du travail (OIT). Plusieurs rapports sénatoriaux, dont le rapport d'information sur les sucres spéciaux, ont montré que les pays les moins avancés, qui bénéficient de systèmes sans quotas ni droits de douane, en abusent parfois. Par exemple, le Vietnam revend une partie de ses sucres, qui contiennent de la dioxine, au Laos et au Cambodge. Ces derniers certifient ces sucres lesquels se retrouvent sur notre marché. Nous avons donc également un problème de contrôle sanitaire.

Des mesures de rétorsion partielle vis-à-vis du Cambodge ont certes été prises en réaction à son attitude anti-démocratique, mais nous ne l'avons pas fait pour la Birmanie pour ne pas gêner Aung San Suu Kyi. Alors que le régime est désormais tenu par la junte militaire, ce mécanisme bénéficie toujours aux généraux et aux oligarques, mais pas à la population. Nous devons nous assurer que ces mécanismes profitent bien aux populations. Cela fonctionne assez bien en Afrique avec l'initiative « Tout sauf les armes », mais il y a une trop grande absence de contrôle en Asie. Le

Laos a ratifié beaucoup de conventions sur les droits de l'Homme et des travailleurs, mais la conditionnalité n'est pas respectée. Qui fait ce travail de vérification ? La direction générale du commerce n'est pas en mesure de le faire.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je répondrai sur deux points. En ce qui concerne les capacités de contrôle de la Commission européenne, notamment des investissements chinois détournés, elle n'est pas inexistante. J'ai été surpris de la capacité d'enquête sur l'Indonésie, qui est devenue du jour au lendemain un pays majeur de production d'inox. Par ailleurs, les douaniers doivent être mieux formés et sensibilisés à ces questions de détournement.

M. André Gattolin. – S'agissant de l'Indonésie, où nous sommes allés avec la commission des affaires étrangères et de la défense en septembre dernier, il n'y a pas besoin de faire une enquête : cela se voit.

Mme Pascale Gruny. – Concrètement, comment les TPE-PME sont-elles informées qu'elles peuvent déposer plainte ? J'étais à la commission des pétitions, qui est peut-être plus accessible, mais beaucoup de Français ne connaissent pas ces mécanismes.

M. Didier Marie, rapporteur. – En ce qui concerne le dispositif de contrôle des subventions étrangères, le règlement n'a été définitivement adopté que le 28 novembre dernier et commence tout juste à être mis en œuvre. Il comble un vide juridique dans les règles de l'OMC en permettant désormais aux services de la Commission de remédier unilatéralement aux distorsions de concurrence qui ont pour origine des subventions de pays tiers accordées à des entreprises opérant ou à des productions circulant sur le marché intérieur.

La Commission dispose à ce titre de trois outils distincts : deux outils reposant sur un mécanisme de notification préalable de certaines concentrations et des contrats de la commande publique dont la valeur estimée est supérieure à 250 millions d'euros, et un outil général d'enquête sur le marché permettant de contrôler toutes les autres situations de marché, ainsi que les concentrations et les contrats de la commande publique sous le seuil précité.

Les outils existent donc, mais la Commission ne va pas se déployer partout en Europe pour vérifier si une subvention chinoise n'est pas arrivée dans une entreprise ; les États membres doivent se doter de services structurés et offensifs pour faire remonter les situations et déclencher l'enquête de la Commission. Il en est de même pour le système de plaintes : le dispositif existe, la direction générale du commerce a la possibilité d'instruire les plaintes, mais ce n'est pas à elle de les identifier. Le tissu industriel et commercial doit les faire remonter, comme le fait déjà le secteur de l'acier, qui est très bien organisé. Les entreprises doivent travailler en ce sens avec leur fédération ou organisation pyramidale. S'il y a distorsion de concurrence, il y a peu de chance que cela ne concerne qu'une TPE ou PME ; c'est souvent une filière qui est attaquée. Nous avons pu le voir dans le secteur de la céramique en Europe méridionale, où de petites structures se sont mobilisées.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Ce sujet pourrait utilement faire l'objet d'une table ronde ou journée de travail.

M. André Gattolin. – Le dispositif de contrôle des subventions a été adopté le 28 novembre, or aucune publicité n'a été faite ! C'est pourtant un sujet auquel je suis attentif. Nous avons besoin d'être informés pour être en mesure de répondre aux sollicitations des entreprises et des fédérations. Par ailleurs, la communication est très sibylline : la Chine est visée, mais jamais nommée.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – J'en parlerai avec notre collègue Serge Babary, car cela peut donner lieu à un travail commun avec la délégation aux entreprises qu'il préside.

Mme Marta de Cidrac. – Ma question porte sur un sujet connexe. Dans le cadre de l'évaluation de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec), j'ai effectué un déplacement à La Réunion et en Martinique. Plusieurs entreprises de ces territoires nous ont alertés sur leur statut de régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, qui crée une distorsion de concurrence sur la question de l'élimination des déchets. En effet, ils sont soumis aux contraintes de l'Union européenne, et ne peuvent donc pas évacuer les déchets, par exemple les batteries. La délégation aux outre-mer a publié un rapport d'information sur la gestion des déchets dans les outre-mer ; notre commission devrait également se saisir de ce sujet sensible, par le prisme commercial.

J'en profite pour livrer une réflexion qui me chagrine : la balance commerciale de la France étant déficitaire, nous importons plus que nous exportons, ce qui signifie que nous importons également plus de déchets, qu'il nous faudra ensuite traiter.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – C'est effectivement un sujet important. Nous pourrions envisager une réunion commune avec la délégation aux outre-mer.

Mme Marta de Cidrac. – Nos outre-mer nous permettent de bénéficier d'un espace maritime important, au cœur d'enjeux commerciaux et environnementaux, mais ils sont insuffisamment valorisés.

Agriculture et pêche

PAC 2023-2027, *Green Deal*, Ukraine et inflation : communication de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – J’ai souhaité vous présenter une communication très détaillée sur la politique agricole commune (PAC), car la toute dernière réforme, longuement négociée entre le printemps 2018 et l’été 2021, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Il me paraissait donc important de vous en fournir une brève synthèse, d’autant que nous avons effectué un important travail de suivi de ces négociations, en parfaite coopération avec nos collègues de la commission des affaires économiques. Vous vous en souvenez, entre 2017 et 2021, pas moins de quatre résolutions européennes ont été adoptées sur notre initiative par le Sénat, ainsi qu’un avis motivé au titre de la subsidiarité.

Les grandes orientations retenues, *in fine*, pour cette nouvelle PAC 2023-2027 ont divergé fondamentalement des positions défendues par le Sénat. Nous regrettons qu’elles aient été avalisées par les gouvernements des États membres, au premier rang desquels figurent les autorités françaises. Aucun retour en arrière n’est désormais possible.

Mon propos ne consistera donc pas à revenir sur les choix politiques qui ont été faits, mais d’insister sur des éléments nouveaux. L’entrée en vigueur de la réforme de la PAC 2023-2027 mérite tout d’abord d’être appréciée dans le contexte, en premier lieu, de la poursuite de la mise en œuvre du Pacte vert, en second lieu, de la guerre en Ukraine, qui nécessiterait de redonner la priorité au principe de l’autonomie alimentaire.

Nous nous sommes prononcés sur ces deux questions cruciales au printemps 2022, en adoptant majoritairement, après des débats animés entre nous et sur l’initiative de la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas et de moi-même, une cinquième proposition de résolution européenne. Ce texte, devenu résolution du Sénat le 6 mai 2022, visait à obtenir une réorientation de la stratégie agricole européenne, au regard du nouveau contexte géopolitique. En dernière analyse, nous avons alors posé la question de la soutenabilité économique et alimentaire des orientations agricoles du Pacte vert. Nous avons demandé, face au risque d’une diminution supérieure ou égale à 10 % de la production de certaines de nos filières agricoles essentielles, une remise à plat des stratégies « Biodiversité 2030 » et « De la ferme à la fourchette ».

Avec le recul d’une année supplémentaire, je partage avec vous le constat décevant que la Commission européenne n’a en rien modifié son approche de la PAC, malgré les interrogations sur le Pacte vert et en dépit de la guerre en Ukraine. Comme lors de la pandémie de Covid-19, pendant quelques semaines la question de l’autonomie alimentaire européenne a semblé redevenir une priorité. Puis, très rapidement, le volet agricole du *Green Deal* est redevenu un impératif non négociable, sans même d’ailleurs faire l’objet d’une étude d’impact en bonne et due forme, dont nous attendons toujours la publication depuis de nombreuses années.

Les grands équilibres du budget pluriannuel de la PAC s'apprêtent à être littéralement rongés par la récente poussée inflationniste. En effet, le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 a été arrêté en euros courants, avec un taux d'inflation annuel compris entre 0 % et 2 % ; or le rythme actuel de la hausse des prix évolue autour de 10 % dans la plupart des États membres. Les économistes de la Banque centrale européenne (BCE) n'envisagent pas de retour à la normale avant 2025. Finalement, le groupe de réflexion *Farm Europe* a estimé à 22 % la perspective d'une diminution du budget de la PAC sur la période 2021-2027, en termes réels, par rapport à 2020.

Telles sont les grandes lignes du sombre panorama que je tenais à vous présenter. Nous devons affronter ces réalités avec lucidité pour envisager la suite de nos actions. Il ne s'agit plus désormais de la réforme de la PAC 2023-2027, qui est tranchée, mais il nous appartient encore de nous positionner sur la révision du CFP, ainsi que sur le volet agricole du *Green Deal*.

Le Pacte vert représente, selon moi, l'équivalent d'une nouvelle réforme de la PAC. Il n'y aura donc pas une réforme, mais deux en même temps ! Nous n'en avons pas véritablement conscience.

On se souvient que la nouvelle PAC 2021-2027 a été conçue autour de cinq grands axes : un renforcement prioritaire des ambitions environnementales ; un nouveau mode de mise en œuvre, supposé permettre une plus grande simplicité et efficacité grâce à davantage de subsidiarité ; un meilleur ciblage des aides, au travers du plafonnement sous condition à 100 000 euros par exploitation, conjugué à un soutien accru aux jeunes agriculteurs ; la promotion de la recherche et des innovations technologiques ; tout ceci conjugué à une baisse sensible en termes réels du budget de la nouvelle PAC 2021-2027, baisse déjà estimée par le groupe de réflexion *Farm Europe* à 10 %, avant même la récente poussée inflationniste constatée depuis l'hiver 2022, laquelle se traduirait, on l'a vu, par une diminution supplémentaire de 22 %.

Sans revenir sur le détail de nos quatre résolutions européennes antérieures, cette réforme de la PAC 2021-2027 diverge fondamentalement, sur trois points essentiels, des orientations défendues par le Sénat.

Premièrement, l'objectif principal de la réforme, au-delà de l'ambition environnementale, porte sur le nouveau mode décentralisé de mise en œuvre, ou *New Delivery Model*, de la politique agricole commune. L'approche uniforme prévalant depuis 1962 a été délaissée au nom de davantage de subsidiarité : des plans stratégiques doivent être élaborés par les États membres, puis validés par la Commission. Ce *modus operandi* est supposé simplifier le cœur de la PAC, en retenant une approche par les résultats plutôt que par les moyens.

Il en découle un risque préoccupant de distorsions de concurrence supplémentaires au sein du marché unique. Le Sénat y a vu aussi un réel danger de renationalisation et de remplacement de la politique agricole commune « par vingt-sept politiques agricoles nationales » dans chacun des États membres, désormais « de moins en moins compatibles entre elles ». Enfin, ce mécanisme apparaît comme un transfert de bureaucratie, sans bénéfice pour les agriculteurs européens.

Deuxièmement, la réforme a ouvert la voie à une PAC en fait largement optionnelle. Cela sera le cas, en particulier, pour les mesures environnementales, avec un risque avéré de *dumping* au sein du marché unique. Certains responsables politiques d'États membres font d'ailleurs état, officieusement, de leur intention d'utiliser massivement les aides du second pilier non pas pour protéger l'environnement, mais pour amplifier les investissements dans les capacités de production. Dès lors, le risque d'une course au moins-disant environnemental apparaît bien réel, au détriment des pays de l'Union les plus vertueux, dont le nôtre.

Troisièmement, la nouvelle réforme de la PAC fait quasi l'impasse sur la question de l'équité en matière de commerce international des produits agricoles. Or le succès du Pacte vert repose sur des prix plus élevés pour rémunérer équitablement les agriculteurs européens. De nombreux consommateurs pourraient préférer des produits importés à bas coût, avec de moindres standards environnementaux. Pacte vert et frontières ouvertes sont difficiles à concilier.

On peut redouter qu'aux effets pervers de la réforme de la PAC ne viennent s'ajouter, dans un proche avenir, ceux du volet agricole du Pacte vert. De fait, l'articulation, très étroite, entre la nouvelle PAC et le *Green Deal* reposera sur les éléments suivants : les plans stratégiques nationaux élaborés dans le cadre de la nouvelle PAC devront être « cohérents » avec le *Green Deal* – à savoir, dans l'immédiat, les deux stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la fourchette » – et même y contribuer ; il appartiendra à la Commission européenne de contrôler cette cohérence, à l'occasion de l'approbation, puis du suivi qu'elle fera tous les deux ans, de la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux ; les modalités de ce contrôle n'étant pas entièrement définies, la nouvelle PAC sera susceptible d'être réévaluée *a posteriori*, à la faveur de nouvelles réglementations qui pourraient intervenir en plus des deux stratégies précitées ; enfin, la Commission européenne publiera en 2025 un rapport sur la cohérence des plans stratégiques nationaux au regard du *Green Deal*, dont certains observateurs redoutent déjà qu'il ne justifie une révision à mi-parcours, sous forme d'un durcissement, des exigences environnementales de la PAC.

J'en arrive au cœur du problème : le volet agricole du Pacte vert apparaît manifestement fondé sur l'idée de décroissance, et cette stratégie n'a été nullement remise en cause, en premier lieu, lors de la pandémie de Covid-19, en second lieu, par la guerre en Ukraine.

Comment, en particulier, prévoir d'ici à 2030, donc en quelques années seulement, de renoncer à 10 % de la surface agricole utile européenne, tout en diminuant de 50 % l'utilisation des pesticides et en quadruplant, pour les porter à 25 %, les terres converties au bio, sans *de facto* renoncer à l'agriculture traditionnelle ?

La promotion d'objectifs environnementaux mérite d'être considérée comme une nécessité au regard des enjeux liés au changement climatique, mais elle doit se faire en cohérence avec les objectifs économiques, sociaux et géopolitiques du continent, qui requièrent la production d'une alimentation de qualité en quantité suffisante pour les Européens et le monde entier. Il n'est donc pas envisageable de se ranger à une vision décroissante de notre agriculture !

Dès le printemps 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, certains acteurs du débat public soulevaient des inquiétudes et des objections. La Commission

européenne les a ignorées, donnant priorité à l'exemplarité de l'Union en matière climatique afin d'entraîner la communauté internationale, alors même que la part de l'UE dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est seulement de 8 %.

Depuis, plusieurs études universitaires indépendantes, celles des universités de Kiel et de Wageningen en particulier, ainsi qu'une étude partielle réalisée par le propre centre de recherche de la Commission européenne, ont estimé que la mise en œuvre des deux stratégies précitées exposerait l'Union européenne à un risque avéré de diminution de sa production agricole dans des proportions de 5 % à 20 % d'ici à 2030, voire davantage, suivant les filières et les scénarios étudiés.

La chute attendue des rendements s'ajoute à la réduction des surfaces cultivées et du volume des récoltes, le tout entraînant une diminution des revenus des producteurs. Il s'en suivrait également un fort recul des exportations européennes et surtout un développement des importations venant se substituer aux productions domestiques, devenues trop chères pour nombre de consommateurs. Il s'agirait d'un remplacement inédit de denrées produites selon le plus haut standard environnemental du monde par des productions importées, transportées sur des centaines de kilomètres, ne respectant pas nos normes exigeantes.

En outre, un déclin de la production agricole du continent mettrait à mal notre autonomie stratégique, notre indépendance alimentaire et notre capacité à nourrir les autres continents, alors même que, dans un monde incertain, l'alimentation est facteur de paix et de stabilité.

Le Gouvernement semble enfin en prendre conscience. Ainsi, la presse a publié avant-hier une note des autorités françaises, en date du 9 janvier 2023, sur les contours d'une stratégie *made in Europe* restant à définir. Ce document appelle les institutions européennes à renforcer la souveraineté économique de l'Union en réponse à l'*Inflation Reduction Act*, récemment voté par le Congrès des États-Unis. Le secteur de l'agroalimentaire s'y trouve fort opportunément mentionné parmi les leviers prioritaires destinés à soutenir les secteurs stratégiques européens. Pourtant, au-delà de cette mention bienvenue, la note des autorités françaises n'explicite pas le contenu de la stratégie agroalimentaire souhaitée. Elle se limite à l'affichage d'ambitions dénuées de moyens adaptés.

Malgré la covid et la guerre en Ukraine, la Commission européenne n'a donc pas changé de stratégie. Tout au plus a-t-elle rendu possible, simplement pour l'année 2022 et pour l'année 2023, des dérogations exceptionnelles et temporaires aux règles applicables en matière de rotation des cultures et de jachère dans le cadre de la nouvelle PAC, et encore à l'exception du maïs et du soja. Les conséquences de ces mesures ont été chiffrées, dans le seul cas de l'Allemagne, à 600 000 hectares remis en culture, permettant une production de blé supplémentaire de l'ordre de 3 millions de tonnes. C'est peu au regard des enjeux !

Le maintien du *statu quo* sur le volet agricole du *Green Deal* apparaît difficilement justifiable et même incompréhensible au regard des circonstances. En dernière analyse, l'absence de réorientation de la stratégie agricole européenne en dépit de la guerre en Ukraine semble s'expliquer, au sein du collège des commissaires, par une opposition de principe dont la constance amène à s'interroger sur sa nature idéologique.

Mes chers collègues, vous l'avez constaté : dans le domaine agricole, nous n'avons pas été entendus depuis 2017 et les parlementaires nationaux que nous sommes peuvent avoir le sentiment de crier dans le désert ! Pourtant, nous ne pouvons pas baisser les bras, et nous n'en avons d'ailleurs moralement pas le droit à l'égard de nos concitoyens. Je choisis donc de conclure cette communication sur une note optimiste, tout en dressant des perspectives de réflexion et d'action pour prochaines années.

Les faits sont têtus. La divergence que nous constatons avec les orientations défendues par le Sénat n'est peut-être pas définitive. L'expérience des derniers développements de la crise énergétique montre, en effet, que la Commission européenne, sous la pression des événements, peut envisager finalement de rouvrir des questions longtemps considérées comme taboues, comme elle le fait face à la flambée des prix de l'électricité et du gaz. En matière agricole également, les impératifs de souveraineté et de sécurité de l'approvisionnement des consommateurs ne manqueront pas, tôt ou tard, de s'imposer, offrant alors des perspectives d'action plus favorables aux parlementaires français.

En définitive, nous devons rester extrêmement vigilants sur le volet agricole du *Green Deal*, par exemple en continuant à réclamer à la Commission européenne, à chaque occasion qui se présente, l'étude d'impact qu'elle n'a jamais publiée ! De la même façon, il nous faudra rester extrêmement combatifs sur le budget de la PAC, pour obtenir la revalorisation du CFP à hauteur de l'inflation.

Par là même, le Sénat honorera sa mission institutionnelle, et répondra aux attentes de nos concitoyens.

Mme Pascale Gruny. – Je ne suis pas convaincue que nous ferons machine arrière. Les agriculteurs font énormément de progrès en matière environnementale mais le modèle économique du bio ne fonctionne pas. En ce domaine, il faut surtout accompagner la recherche.

La mise en œuvre de la PAC, revenue aux États membres, est une catastrophe : la distorsion de concurrence est évidente, puisque nous n'avons pas tous les mêmes budgets. Or l'agriculture est aussi un facteur de paix, comme le montrent les tensions depuis du début de la guerre en Ukraine. Le Gouvernement doit ouvrir les yeux, car la France a beaucoup perdu. C'est dommage pour l'Union européenne comme pour notre pays, et c'est inquiétant : faut-il attendre guerre, inflation et problèmes énergétiques pour voir les choses en face ? La Commission ne descend pas sur le terrain !

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Après avoir élaboré une proposition de résolution européenne (PPRE), nous avons prévu de proposer sur le paquet « *Fit for 55* » un travail de suivi de ce qui a été mis en œuvre. Le format ne sera peut-être pas celui, ambitieux, requis par la réunion de trois commissions comme cela a été le cas pour la PPRE, mais pourrait être restreint à notre commission.

Mme Pascale Gruny. – Les autres commissions travaillent aussi sur ce suivi. Nous pourrions nous retrouver ensemble après avoir travaillé chacun de notre côté.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous pourrions aussi demander une audition du commissaire à l'agriculture. Un travail sur le cadre financier

pluriannuel a été annoncé par Roberta Metsola, présidente du Parlement européen : nous pourrions répéter à cette occasion les messages du Sénat.

Mme Pascale Gruny. – L'enjeu environnemental est important. Le monde agricole en est conscient, tant il est directement touché. Le coût des pesticides est d'ailleurs très élevé, surtout avec l'inflation : si les agriculteurs peuvent en utiliser moins, ils le feront. Il faut laisser du temps à l'expérimentation des produits de substitution, non sur un mois, mais sur deux ans, le temps de planter, semer, récolter...

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Au moment du salon de l'agriculture, les agriculteurs nous avaient parlé de la problématique des intrants, non pas en termes de prix, mais de réel manque.

M. André Gattolin. – Pour poursuivre la discussion que nous avons hier avec l'ambassadeur de Suède, ce dernier nous a indiqué que, près de Kiruna, au nord de la Suède, se trouve un gisement de phosphate dont l'extraction et la transformation permettraient de répondre à 20 % des besoins de l'Union européenne en la matière. C'est un enjeu de souveraineté.

D'ailleurs, la même question se pose en matière de souveraineté alimentaire. L'objectif initial de la PAC consistait à assurer notre autonomie alimentaire. Jacques-René Rabier, ancien directeur de cabinet de Jean Monnet, m'avait expliqué que la PAC était un faux-semblant, qui encouragerait la France à signer le traité de Rome de 1957. C'était le seul moyen pour notre pays de mettre en place l'indispensable réforme agricole qu'il n'avait pas réussi à instaurer, en plein mouvement poujadiste. Ce n'est qu'ensuite que le libre-échange est devenu un impératif pour la construction de l'Union européenne. À cet égard, je m'inquiète des conséquences sur notre production de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Chili, qui est l'un des plus gros producteurs de tomates au monde.

Le contexte géopolitique actuel doit nous faire réfléchir sur l'autonomie alimentaire de l'Union européenne. La question agricole ne doit pas être la variable d'ajustement des traités de libre-échange. Il faut traiter le problème dans son ensemble.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – On observe également un manque de cohérence dans l'application des normes agricoles au sein des pays de l'Union européenne. La réglementation interdit d'utiliser un certain nombre d'intrants en France, qui sont pourtant autorisés en Pologne. Résultat : le coût de la production des tomates n'est plus acceptable en France, et nous importons des tomates polonaises, dont les taux d'intrants sont interdits dans notre pays !

M. André Gattolin. – Environ 80 % du concentré de tomates est produit en Chine dans le Xinjiang, selon l'enquête menée par Jean-Baptiste Malet dans *L'Empire de l'or rouge*. Il est ensuite envoyé en Italie, dilué et revendu comme concentré de tomates, et je n'évoque pas le travail forcé, le taux des intrants et des produits chimiques, ou encore le coût écologique du transport... Voilà ce qui a tué les producteurs français et européens !

L'enjeu est non pas seulement de verdir la PAC, mais également de repenser intelligemment le dispositif.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je vous remercie de votre présence et de notre discussion.

Jeudi 26 janvier 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

Justice et affaires intérieures

Protection des données personnelles des Européens : audition de M. Maximilian Schrems, avocat, cofondateur de l'association NOYB (None Of Your Business)

M. Jean-François Rapin, président. – Nous auditionnons à distance Maître Maximilian Schrems, avocat autrichien, que nous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Le 28 janvier, après-demain, ce sera la Journée européenne de la protection des données. Cette journée a été mise en place pour encourager chaque Européen à appliquer les bonnes pratiques pour protéger ses informations personnelles, professionnelles et bancaires : renforcer ses mots de passe, faire des sauvegardes régulières, ne pas négliger les mises à jour car elles corrigent les failles de sécurité... Ces efforts de sensibilisation sont louables, nous mesurons le prix de nos données personnelles qui sont convoitées et qui représentent l'or noir de l'économie numérique et des entreprises si puissantes qui la dominent.

Parallèlement, la Commission européenne s'attache à organiser la possibilité d'un transfert des données personnelles des Européens vers les États-Unis, dont l'intérêt économique est évident, mais elle peine à organiser ce transfert dans le respect des règles européennes en matière de protection des données, qui sont fixées par le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur il y a bientôt cinq ans, et par la directive européenne sur la confidentialité des communications « *e-privacy* », à laquelle devrait se substituer un règlement, proposé depuis 2017 mais toujours en négociation.

C'est pour protéger les données personnelles des Européens que vous vous battez, Monsieur Schrems, depuis 2009, alors que vous n'étiez encore qu'un simple étudiant autrichien. Vous vous êtes rapidement attaqué à Facebook et, en octobre 2015, vous avez obtenu l'invalidation, par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), de l'accord baptisé *Safe Harbor*, qui encadrait le transfert des données des internautes européens vers les États-Unis et leur utilisation par de nombreuses entreprises américaines, dont les géants du Web. Vous avez co-fondé en 2017 l'association « *None Of Your Business* » (NOYB), qui milite pour protéger la vie privée et dont vous êtes aujourd'hui président d'honneur. En juillet 2020, la CJUE a rendu un deuxième arrêt qui porte également votre nom et qui invalide le *Privacy Shield*, le nouvel accord négocié entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis pour succéder au précédent et censé mieux assurer le respect des données personnelles.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans la phase préparatoire d'un troisième accord, qui est réclamé par les entreprises pâtissant de l'insécurité juridique actuelle, tant côté européen que côté américain : la Commission européenne se propose de prendre une décision dite d'adéquation qui reconnaîtrait la conformité de la nouvelle législation américaine adoptée à l'automne 2022 aux exigences européennes en matière de protection des données personnelles. Dès la publication de ces nouveaux textes

américains, vous avez indiqué que votre association, NOYB, se tenait prête à introduire un nouveau recours devant la CJUE contre la future décision d'adéquation. Selon vous, les modifications apportées par les États-Unis à leur législation demeurent insuffisantes. C'est sur ce point que nous serions désireux de vous entendre.

Du point de vue de la procédure, la décision envisagée par la Commission ressort de son pouvoir d'exécution et échappe largement à ce titre aux parlements nationaux de l'Union européenne : elle ne leur est pas soumise ; le Parlement européen n'intervient pas non plus dans le processus d'adoption. Le projet de décision d'adéquation présenté par la Commission européenne en décembre dernier est seulement soumis à l'avis du Comité européen de la protection des données (CEPD), qui rassemble les autorités de protection des données de tous les États membres de l'Union. L'avis qu'il rendra ne sera pas contraignant. La Commission doit également consulter un comité au sein duquel tous les États membres sont représentés et qui rendra un avis à la majorité qualifiée. L'acte d'exécution ne peut pas être adopté si ce comité émet un avis défavorable. La Commission peut alors présenter dans les deux mois une version modifiée du projet.

Le Gouvernement français va donc devoir se positionner et valider ou non la décision d'adéquation que propose la Commission. C'est dans cette perspective qu'il nous a paru utile de vous auditionner : il nous semble important que le Sénat contribue ainsi au contrôle de l'action européenne du Gouvernement.

M. Maximilian Schrems, avocat, cofondateur de l'association NOYB. –

En ce qui concerne le cadre juridique, la nécessité de passer des accords d'adéquation avec des pays tiers se justifie, pour l'Union européenne, au nom de la protection des données personnelles : le transfert de ces dernières vers des pays tiers ne doit se faire que si ces pays assurent une protection des données équivalente. C'est une exigence de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui prévoit aussi une double exigence de confidentialité des communications (article 7) et d'accès à un recours judiciaire pour porter plainte (article 47). Du côté américain, le Quatrième amendement à la Constitution prévoit également la confidentialité et le droit impose qu'un juge valide les éventuels dispositifs de surveillance des communications mis en place. Des deux côtés de l'Atlantique, il y a donc un consensus sur la nécessité d'une protection des données. Cependant, aux États-Unis, le droit protège seulement les citoyens américains ; le Quatrième amendement ne s'applique pas aux étrangers, ce qui autorise de fait à surveiller les données des citoyens d'autres nations – je le dis à grands traits, mais dans le droit américain, on fait « un peu ce qu'on veut » avec les données qui concernent des étrangers. Dès lors, les règles appliquées ne satisfont pas aux critères européens de protection des données personnelles et aux garanties demandées.

Le président américain peut prendre ce qu'on appelle des *executive orders*, qui sont contraignants mais ne créent pas de droits tiers, comme le font les législations secondaires dans l'Union européenne. L'*executive order* 12333, qui porte sur la surveillance à l'étranger en général, ne répond pas aux garanties demandées par l'Union. La *Federal Intelligence Surveillance Act* (FISA) oblige notamment les fournisseurs de services de communications électroniques et les entreprises de télécommunications à coopérer avec les autorités américaines et à leur permettre d'accéder aux données en leur possession, ceci dans des conditions qui ne sont pas transparentes. Le hiatus est très important entre la réglementation américaine et les

règles européennes, et aucun texte supplémentaire, du côté européen, ne pourra venir le combler.

La décision d'adéquation dont nous parlons aujourd'hui, en réalité, répond à un objectif politique. Bruxelles l'a reconnu en faisant le lien avec la guerre en Ukraine et le fait que les Américains nous demandent à cette occasion de nous allier avec eux et de leur ouvrir l'accès aux données des Européens. Voilà bien ce qui paraît la base de ce nouveau processus.

La CJUE a établi, par deux fois, que le droit américain violait la Charte, en particulier au regard de la proportionnalité – les règles américaines ont échoué au test de proportionnalité réalisé par la CJUE. La solution paraissait donc qu'à tout le moins, le président américain prenne un *executive order* qui impose cette proportionnalité : mais il faudrait que chacun mette la même chose sous ce vocable. Les Américains et les Européens sont tombés d'accord pour inscrire ce terme dans les textes américains, mais l'interprétation américaine est loin de coïncider avec celle de l'Union européenne. Si l'on était d'accord des deux côtés de l'Atlantique sur l'interprétation, les Américains devraient cesser leurs pratiques de surveillance généralisée. Or, ce n'est pas ce qu'ils vont faire. Ainsi, on s'est accordé sur l'utilisation du mot « proportionnalité », mais pas sur sa signification. Je suis convaincu que la CJUE ne va pas accepter l'interprétation américaine.

La question de l'accès à des voies de recours, donc celle de l'application effective des droits garantis, est plus complexe. Le *Privacy Shield* prévoyait la possibilité de s'adresser à un médiateur (de même qu'en France, on peut s'adresser à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)). Cependant, aux États-Unis, le médiateur n'est pas contraint à autre chose que de dire, formellement, si la loi américaine a été respectée – et donc, on peut très bien avoir été surveillé sans que l'administration américaine soit tenue de le dire. C'est ce qui a conduit la CJUE à considérer que le *Privacy Shield* ne garantissait pas le droit à l'accès à la justice, d'autant qu'en outre, le médiateur est rattaché au ministère des affaires étrangères américain, plutôt qu'à celui de la justice, et n'est pas indépendant.

L'objectif était donc d'améliorer ce système : le rattachement ministériel a été modifié et la procédure est décrite dans le nouvel *executive order* ; l'avis du médiateur est contraignant pour l'administration. Mais il reste que la réponse du médiateur aux particuliers reste formelle, elle indique s'il y a eu violation de la loi, mais cela ne constitue pas un droit au recours effectif. Ainsi, les critères européens d'accès à la justice ne paraissent guère satisfaits : le médiateur est une sorte de cour dont on peut dire d'avance la décision.

Pour s'adapter mieux au droit européen, une sorte de cour d'appel a aussi été ajoutée, mais ce n'est pas une vraie cour de justice, dont la création nécessiterait une loi, votée au Congrès. Or une loi uniquement à l'avantage d'étrangers n'aurait aucune chance d'être votée, aux États-Unis. Or, cette « cour d'appel » non plus ne correspond pas aux standards européens, puisque ses membres sont désignés par l'exécutif et qu'ils ne sont donc pas, de ce fait, indépendants au sens de l'article 47 de la Charte. En réalité, les critiques de la CJUE n'ont pas été résolues.

Ce qui est problématique, pour l'UE, c'est que l'indépendance de la justice fait débat à l'intérieur même de l'Union, on le voit avec la Pologne et la Hongrie par

exemple, où la notion d'indépendance de la justice fait débat. Or, là, l'Union européenne change son approche et accepte une définition de l'indépendance de la justice qui ne correspond pas à la définition européenne habituelle. Il peut bien sûr y avoir des restrictions des droits, par exemple en matière de terrorisme ou pour protéger des secrets d'État – mais ces restrictions sont proportionnées. Ce n'est pas le cas avec le système américain ; un système de surveillance qui reste secret constitue une exception est bien trop large et contredit les critères européens d'accès à la justice.

Les fondements juridiques de l'accord qui prévaut entre les États-Unis et l'UE sont donc bien fragiles et peu tenables à long terme. Des deux côtés de l'Atlantique, je les dis, on diverge sur la conception même de la surveillance, puisque les Américains appliquent des règles différentes selon qu'il s'agit de citoyens américains, ou étrangers, ce qui n'est pas le cas en Europe. Il faudrait donc parvenir à un accord qui protège les données des citoyens y compris étrangers.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces propos, votre détermination m'impressionne, c'est important d'avoir un allié comme vous sur la question du transfert des données. On comprend que les données représentent un intérêt commercial majeur, mais la volonté de capter les données vous paraît-elle tenir à d'autres facteurs ?

M. Maximilian Schrems. – Oui, il y a un intérêt commercial énorme, le transfert des données dans différents pays permet un traitement en continu, 24 heures sur 24.

Mais les arguments sont parfois à double sens : depuis une dizaine d'années, de plus en plus de données, y compris de grands fournisseurs américains, sont hébergées en Europe. Quand on leur demande pourquoi ce n'est pas davantage le cas, ils répondent que c'est coûteux, qu'il faudrait doubler les équipes pour en avoir une aux États-Unis et une en Europe... C'est vrai pour les petites entreprises.

Par ailleurs, les grandes entreprises hébergeant des données européennes en Europe pourraient refuser de les fournir et renvoyer les services de renseignement américains vers les autorités européennes compétentes. Mais il n'y a pas eu jusque-là de volonté politique d'appliquer notre réglementation sur la protection des données, même si la CJUE travaille très sérieusement.

En réalité, la solution la moins coûteuse serait que les États-Unis changent leurs lois pour s'aligner sur les règles que nous – mais comme ils s'y refusent, le coût pèse sur les entreprises.

M. Jean-Yves Leconte. – La protection des données représente un enjeu essentiel pour la liberté, il est donc essentiel d'avoir un cadre de protection large. La base de nos difficultés tient à ce que la loi américaine protège les Américains, mais pas le reste du monde. Cependant, dans la hiérarchie des normes, une convention internationale dûment signée et ratifiée, devrait l'emporter sur le droit interne, y compris sur la Constitution : n'est-ce pas le cas ici ? Dès lors, la difficulté n'est-elle plus que celle de l'application ?

M. Jean Michel Houllégatte. – Pensez-vous que la loi américaine puisse évoluer prochainement ? Avez-vous des alliés dans ce sens ? Je pense au procureur

général Merrick Garland, qui semble déterminé dans ce sens... Ensuite, si la décision d'adéquation aboutissait, quel contrôle en serait-il possible et quel rôle le Parlement européen pourrait-il y prendre ?

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour vos propos, je comprends qu'il y a deux conceptions du droit en présence, fondée sur la liberté de l'individu, en Amérique, et fondée sur le droit des citoyens, en Europe. Les États-Unis portent l'essentiel de l'effort militaire en Ukraine et, comme la géopolitique et l'économie sont liées, les États-Unis veulent profiter de leur investissement massif pour faire accéder les entreprises américaines aux données, qui sont l'or noir du 21^{ème} siècle. L'enjeu pour nous, Européens, est de savoir si l'on pourra résister. Cependant, si l'on fait exception pour les États-Unis, il faudra aussi le faire pour la Pologne et la Hongrie, et finalement l'enjeu, essentiel, c'est ce que pourrait être une citoyenneté numérique européenne... Une question : s'il paraît plus difficile d'agir pour les données détenues par les entreprises américaines, peut-on imaginer une voie nationale de protection des données collectées par les services publics ?

M. Maximilian Schrems. – Le système de *Privacy Shield* n'est pas fondé sur un accord international mais il relève du droit civil. Il n'y a pas, en la matière, de traité qui s'impose au droit interne. Les États-Unis ont publié une liste de principes, que les entreprises peuvent s'engager à suivre – c'est une sorte de contrat. Sur cette base, les entreprises américaines peuvent développer des activités en Europe avec des contraintes moindres que les entreprises européennes ; elles peuvent être poursuivies par la juridiction américaine si elles ne respectent pas ces principes. Des clauses précisent qu'il ne doit pas y avoir de conflit avec le droit américain. Côté européen, la décision d'adéquation établit une conformité à notre droit – mais là encore, il n'y a pas de contrainte juridique pour les Américains, il n'y a en fait qu'un accord entre États, *via* l'UE côté européen, et cet accord ne prime pas le droit américain.

S'agissant de la portée de la surveillance, il faut définir quelles données peuvent être légalement saisies. Or, si l'accord est facile à trouver en matière, par exemple, de terrorisme ou d'espionnage, il l'est moins quand les États-Unis considèrent légal de saisir « toute donnée pertinente pour la conduite des affaires internationales des États-Unis », ce qui est vague et très large. Dans certains cas, des réseaux de diplomatie belge ont été hackés par les Américains ! Tout un chacun peut ainsi être surveillé à ce titre, qu'il s'agisse de politiques, de journalistes, de responsables économiques... dans le strict respect de la loi américaine.

Comment changer les choses ? Si nos règles européennes étaient bien appliquées, il y aurait un impact commercial sur les entreprises américaines. Les États-Unis demandent à ce qu'on leur confie les données, sans qu'on puisse rien décider pour les protéger ni régler leur utilisation, un peu comme, autrefois, on était invité à placer son or en Suisse sans plus avoir, ensuite, le droit d'y accéder ... Cependant, la position américaine est difficile à tenir, à long terme. Le FISA comprend des clauses d'extinction (les *sunset clauses*), en vertu desquelles la loi doit être renouvelée tous les deux ans pour rester en vigueur. S'il y avait suffisamment de friction internationale, le législateur américain devrait réviser ces normes. Cela dit, la situation ne paraît guère urgente aux yeux des Américains et il semble que ce soient plutôt les Européens qui cherchent un nouvel accord, quitte à ce qu'il soit de nouveau invalidé par la CJUE.

Comment les cours vont-elles interpréter la proportionnalité ? Aux États-Unis, nous ne le saurons pas, puisque l'instruction est secrète et qu'elle est entre les mains d'inspecteurs administratifs – alors que l'interprétation de la proportionnalité est décisive, elle ne sera pas rendue publique, il est donc illusoire de compter sur ce critère.

Quelles alliances nouer ? Nous travaillons avec des organisations américaines de défense des droits, comme l'*American Civil Liberties Union*, mais elles n'ont pas suffisamment de pouvoir dans le système américain.

Il y a effectivement une différence des deux côtés de l'Atlantique dans la conception même du droit, entre une conception fondée sur les droits humains qui prévaut en Europe depuis la deuxième guerre mondiale, et une conception fondée des droits attachés à la citoyenneté, qui apparait dans la Constitution américaine : en Europe, les étrangers sont aussi protégés par la Charte, tandis qu'aux États-Unis, pour simplifier, les droits concernent les citoyens américains.

La géopolitique compte, c'est certain, et il paraît bien que le président Biden et la présidente von der Leyen aient convenu d'une sorte d'échange gaz liquéfié américain contre données européennes. Tout ceci n'a bien sûr pas été dit comme tel, mais on constate que des dossiers qui n'avançaient pas depuis au moins 18 mois ont été débloqués quand les Américains ont annoncé qu'ils nous fourniraient du gaz.

M. André Reichardt. – Pour avoir déjà obtenu deux succès devant la CJUE, – et j'espère bientôt un troisième –, vous êtes devenu un expert du droit des données et de ces questions sensibles : avez-vous été consulté à ce titre par la Commission européenne ? Quelles sont vos propositions pour trouver une solution ?

Ensuite, Pascale Gruny, qui ne peut être parmi nous, m'a chargé de vous poser cette question sur la proposition de règlement européen, préparé par la Commission européenne, qui prévoit un consentement explicite des personnes pour le transfert et l'utilisation de leurs données de santé par les entreprises américaines : cette proposition vous semble-t-elle réaliste, au regard des nombreuses infractions au RGPD intervenues en matière de santé, je pense à cette entreprise qui a recueilli des données personnelles de santé en pharmacie, sans aucun consentement ?

M. Maximilian Schrems. –Je me rends souvent à Bruxelles, où j'ai de nombreux interlocuteurs, et je crois qu'il faut bien faire la différence entre les techniciens et les politiques : ceux qui rédigent techniquement les accords ont conscience des failles, les fonctionnaires de la Commission sont bien au fait des enjeux, mais ils ne décident pas, ce sont les politiques qui prennent les décisions. Dans une réunion informelle récente, le commissaire à la Justice, Didier Reynders, a parlé du sujet en évoquant d'abord le *business model* des entreprises concernées, c'est décevant mais cela donne une idée de la façon dont ces questions sont regardées par la Commission, d'un point de vue politique.

Quelles sont les solutions ? Je crois qu'il n'y en a pas qu'une seule, mais que nous avons plusieurs options pour avancer. Il y a l'hébergement des données en Europe, ce n'est pas la meilleure solution mais elle a l'avantage d'être réaliste ; il y a le changement de la législation américaine, qui interviendra en réalité seulement si les entreprises américaines le demandent, donc si les frictions deviennent telles que les entreprises considéreront qu'il est dans leur intérêt de changer les règles. Il y a des

différences culturelles qui se traduisent dans le droit, nous n'avons par exemple pas la même conception de la liberté d'expression et de ses conséquences : en Europe, nier l'holocauste est un délit ou un crime, alors qu'on est en droit de le faire outre-Atlantique, au nom de la liberté d'expression. Ces décalages sont bien ancrés et nous aurons à les traiter dans les années, voire dans les décennies à venir.

Il faudra également réguler les plateformes, il y a aussi des différences importantes sur ce point, nous avons déjà avancé et nous ne sommes plus en terrain inconnu – nous pouvons donc progresser, à petits pas et patiemment.

La mise en œuvre de nos principes est elle-même un problème. Il y a quelque 800 affaires pendantes sur la protection des données en Europe, certaines depuis bientôt dix ans, mais les régulateurs ne prennent pas les décisions, même quand la CJUE a statué sur le principe. Il faut compter aussi avec le fait que les recours judiciaires sont onéreux et qu'ils demandent du temps.

Côté américain, le contentieux relève du département du commerce et, dans les faits, les requêtes sont tout simplement mises de côté, ajournées. En réalité, très peu est fait pour appliquer les normes. Il faut donc penser qu'on n'avancera que progressivement et que le chemin à parcourir est encore long.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet échange, nous serons très vigilants sur ce qui va se passer dans les prochains jours, bonne chance pour vos plaidoiries, nous sommes vos alliés dans ces affaires !

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mercredi 1^{er} février 2023

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

Justice et affaires intérieures

Audition de M. Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Mes chers collègues, nous sommes heureux de recevoir aujourd'hui devant deux commissions du Sénat réunies, celle des lois et celle des affaires européennes, Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). C'est un plaisir de vous revoir après notre entrevue en novembre 2021 à Strasbourg, en marge d'une rencontre avec les élus locaux que notre commission consultait alors sur leurs attentes concernant l'avenir de l'Europe.

La mission de la Cour de Strasbourg est d'assurer l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un traité qui a été signé en 1950 par les États membres du Conseil de l'Europe, et non pas par les États membres de l'Union européenne, même si on l'appelle communément la Convention européenne des droits de l'homme. Cette convention, assortie de ses protocoles additionnels, vise à garantir le respect des libertés fondamentales, considérées comme socle de la justice et de la paix dans le monde.

La Cour européenne des droits de l'homme a pour mission d'assurer la bonne application de ces textes, dont peuvent se prévaloir non seulement les ressortissants des États parties à la Convention, mais encore toute personne relevant de leur juridiction. La Cour dispose toutefois d'une compétence subsidiaire en matière de violation des droits de l'homme : en effet, le requérant doit d'abord avoir épuisé les voies de recours internes de son État pour engager un recours devant cette juridiction supranationale.

En soixante-dix ans, des questions nouvelles ont émergé à la faveur des développements technologiques ou géopolitiques, et les requêtes devant la Cour se sont multipliées. Par sa jurisprudence, la Cour permet à la Convention d'évoluer pour répondre à ces nouveaux défis. En votre qualité de juge français à la Cour, vous participez donc à cette interprétation, au même titre que les quarante-cinq autres juges, un par État partie, qui ont tous été, comme vous, élus pour neuf ans par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur une liste de trois candidats présentée par chaque État partie. Même si vous ne représentez pas la France, vous êtes en position d'éclairer la Cour sur la marge d'appréciation nationale qu'elle lui laisse, comme à chaque État partie.

Nous serions donc particulièrement intéressés de recueillir votre analyse des critiques que l'on peut entendre en France sur les jugements de la Cour, dont il n'est pas

possible de faire appel et qui sont parfois accusés de ne pas prendre suffisamment en compte certains enjeux de sécurité nationale ou de souveraineté, ou encore de pratiquer deux poids, deux mesures, certains États consentant des efforts pour se conformer aux arrêts de la Cour quand d'autres négligent leur exécution en toute impunité.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. – Monsieur, nous sommes heureux de vous accueillir au Sénat pour cette audition qui est, pour la commission des lois et la commission des affaires européennes, le moyen de mieux comprendre l'office de la Cour européenne des droits de l'homme et sa jurisprudence très développée, certains diront parfois : « très raffinée ».

Compte tenu de l'appartenance de notre pays au Conseil de l'Europe, et de la valeur juridique de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans notre ordre juridique national, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg s'impose à nous dans nos fonctions de législateur.

Il faut ainsi lever certains malentendus, le premier étant peut-être que la France fait certes l'objet de condamnations prononcées par la Cour, mais qu'elle n'est sans doute pas la pire élève des États parties à la Convention ! Peut-être pourrez-vous nous le confirmer...

L'un des aspects les plus intéressants, et sans doute les plus structurants, de la jurisprudence de la Cour est, à mon sens, la marge de manœuvre laissée aux États membres, compte tenu de leurs propres spécificités juridiques ou culturelles, pour satisfaire aux prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme. Pourriez-vous expliciter davantage devant nous en quoi cette marge d'appréciation consiste effectivement ?

De façon plus précise, je souhaiterais vous interroger sur la portée de certains arrêts de la Cour dans deux domaines qui sont d'importance pour la commission des lois : l'arrêt du 14 septembre 2022 *H.F. et autres c/France*, sur le retour des djihadistes détenus au Levant, et ce qu'il implique réellement pour le Gouvernement français ; l'équilibre recherché par la Cour sur les interceptions de sécurité, notamment dans les arrêts *Big Brother Watch* et *Centrum för rättvisa* de mai 2021.

Je vous laisse désormais la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, ensuite de quoi nos collègues présents pourront vous poser leurs questions.

M. Mattias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'homme. – Je vous remercie de cette invitation à venir présenter devant vous un certain nombre d'éléments relatif à la Cour européenne des droits de l'homme. Je me réjouis également qu'une délégation du Sénat vienne nous rendre visite au mois de mars à Strasbourg.

Notre présidente, Síofra O'Leary, juge élue au titre de l'Irlande, qui est la première femme présidente de la CEDH, a eu l'occasion de dire au président Gérard Larcher combien notre Cour était extrêmement soucieuse du respect des autorités nationales, aux premiers rangs desquelles les parlements nationaux. Nous sommes un collège de juges élus, en effet, ce qui nous donne une légitimité indirecte – mais

certaine – et nous oblige aussi. Dans notre jurisprudence, cette attention aux parlements nationaux se traduit par la notion très britannique de « déférence ». Nous utilisons souvent ce terme, qui signifie à la fois la prise en considération et le respect du rôle particulier des législateurs des quarante-six pays du Conseil de l'Europe.

Je me propose de vous exposer quelques éléments pour appréhender de la manière la plus exacte possible le rôle de la Cour et la portée de sa jurisprudence.

Vous y avez fait allusion, la CEDH est critiquée par un nombre croissant d'États, quel que soit leur modèle juridique. Parfois, ces critiques sont plus que légitimes et nous les prenons en compte. Mais, d'autres fois, elles reposent sur des malentendus, des quiproquos ou des préjugés. Notre rôle est alors de faire de la pédagogie pour expliquer en quoi consiste notre action et de quelle manière nous fonctionnons.

On entend parfois dire que la France est souvent condamnée, mais c'est parfaitement inexact. En réalité, la France est très peu condamnée. D'abord, elle est peu pourvoyeuse d'affaires. Depuis l'expulsion de la Russie, un peu plus de 700 millions de personnes sont placées sous la juridiction des quarante-six États membres. Le nombre moyen de requêtes portées devant la Cour par habitant s'élève à 0,53. En France, ce chiffre s'établit à 0,11, soit cinq fois moins que la moyenne des quarante-six États. C'est l'un des premiers signes du bon fonctionnement de l'appareil juridictionnel français. Je suis issu du Conseil d'État où j'ai siégé pendant vingt-cinq ans : je puis témoigner que nous connaissons et que nous appliquons la Convention européenne des droits de l'homme. Il en va de même pour l'ordre judiciaire.

Par ailleurs, l'ensemble des affaires françaises aboutit à un volume tout à fait raisonnable de requêtes. Nous avons aujourd'hui un nombre trop élevé d'affaires pendantes devant la CEDH. Tous pays confondus, nous sommes à 75 000 affaires. C'est beaucoup, mais cinq pays représentent les trois quarts du stock : la Russie pour presque 17 000 affaires, l'Ukraine pour plus de 10 000 affaires, la Roumanie pour environ 6 000 affaires, l'Italie pour 3 700 affaires et la Turquie – qui est le plus gros pourvoyeur – pour 20 000 affaires, dont plus de la moitié pour des faits postérieurs à 2016.

La France, quant à elle, compte aujourd'hui moins de 600 affaires en stock. L'année dernière, sur l'ensemble des affaires réglées judiciairement par la Cour concernant la France, son taux de condamnation a été inférieur à 1 %. Les volumes sont également toujours constants : la France a toujours entre 600 et 700 affaires en stock, un tiers est toujours aiguillé vers le juge unique, c'est-à-dire les rejets manifestes, deux tiers vers les formations collégiales à trois, sept ou dix-sept juges. En moyenne, depuis quinze ans, seulement 2 % des affaires françaises ont donné lieu à un constat de violation. L'an dernier, ce taux était même inférieur à 1 %, ce qui est un deuxième signe de bonne santé de notre appareil juridictionnel. Notre ordre juridique, qu'il s'agisse des lois que vous adoptez, de leur application par l'administration ou de leur contrôle par les juges internes, est compatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est vrai que le ressenti est différent : la pointe de l'iceberg est toujours la plus visible et la plus sensible. L'année dernière, la CEDH a rendu dix-neuf arrêts de violation contre la France. Vous avez cité l'affaire *H.F. et autres c/France* de Grande

Chambre concernant le rapatriement d'enfants retenus dans le nord-est de la Syrie : les affaires qui marquent les esprits ne traitent jamais de questions anodines. En réalité, il existe deux types de violations. Premièrement, celles que l'on peut appeler les violations « micro », c'est-à-dire les cas d'espèce pour lesquels le compte n'y est pas au regard d'un des droits protégés. Deuxièmement, celles dont l'impact est plus structurel et qui portent sur des enjeux plus systémiques : la visibilité d'une condamnation est alors à proportion de la lourdeur des enjeux. Voilà ce qui explique le ressenti.

Mais je pourrais vous donner autant d'exemples, sinon plus, d'arrêts qui viennent conforter l'ordre juridique français que d'arrêts qui viennent constater une incompatibilité. Prenons l'affaire *H.F. et autres c/France* : dix-sept juges, soit la formation la plus solennelle, constatent une violation procédurale du droit d'entrer sur le territoire national découlant de l'article 3 § 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Or la CEDH a bien pris le soin de souligner deux choses. Premièrement, il n'existe pas dans la Convention européenne des droits de l'homme de droit général et absolu au rapatriement. Deuxièmement, la Cour a précisé également qu'il n'y avait pas d'obligation de résultat. De nombreux États européens étaient intervenus à la procédure : avec la règle du non-double standard, la solution que nous rendons s'applique dans les quarante-six États. La CEDH a donc tenu compte des observations portées par les autres États à l'appui de la défense française. Il n'y a pas d'obligation de résultat, mais il y a une obligation de moyen afin de garantir contre le risque d'arbitraire en cas de refus de rapatriement. Dans cette affaire *H.F. et autres c/France*, la CEDH a relevé que le refus opposé aux demandes des familles n'était pas motivé et qu'il n'avait pas non plus fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. Tant le juge administratif que le juge judiciaire avaient opposé la théorie des actes de gouvernement, déclinant leurs compétences pour connaître d'une question qui – selon eux – touchait à la conduite des relations internationales de la France. La CEDH a donc conclu à une insuffisance en termes de garanties procédurales ayant entraîné un constat de violation.

En ce qui concerne l'exécution correcte de cet arrêt, je ne peux pas dire grand-chose de plus que ce que l'arrêt contient. Comme vous le savez, c'est le Comité des Ministres – organe politique – qui sera chargé de cette surveillance. Je peux seulement dire que l'État français doit envisager maintenant une procédure formalisant, dans le respect des exigences minimales définies par la Cour, les motifs du refus et prévoyant un contrôle par un organe indépendant.

En tout état de cause, la CEDH conclut souvent à des violations procédurales, car c'est une manière de laisser la main aux États. Quand on fixe des lignes directrices en matière de garanties processuelles ou procédurales, on ne préempte pas le fond : nous ne sommes pas aptes à décider à la place des États et nous ne substituons pas notre appréciation à celle des autorités nationales.

Quels sont les facteurs explicatifs du nombre de violations prononcées contre la France ? Il y a tout d'abord ce que j'appelle les queues de comète. Nous avons prononcé plusieurs condamnations pour violation du droit à l'avocat en audition libre. Nous avons constaté aussi des violations en matière migratoire. La Cour est souvent critiquée sur la question du contentieux des étrangers. Il existe deux types de violations en la matière : la première concerne des durées de rétentions administratives jugées excessives pour les mineurs ; la seconde concerne des violations procédurales sur le mode d'évaluation du risque encouru en cas de renvoi dans le pays de destination. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

(CJUE) et du Conseil d'État, la CEDH a jugé que les requérants, s'ils avaient perdu leur statut de réfugiés, conservaient leur qualité de réfugiés. Il s'agit d'une distinction subtile. La révocation du statut permet l'éloignement, mais la qualité de réfugié subsiste : c'est donc un critère à prendre en compte dans l'évaluation du risque. Très souvent, on lit dans la presse que la CEDH empêche la France d'éloigner des terroristes. Tel n'est pas le cas ! Nous estimons uniquement que le mode d'évaluation du risque n'est pas satisfaisant au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

Nous avons jugé aussi beaucoup d'affaires de non-violation. Il y a, par exemple, les affaires de comité, c'est-à-dire les décisions que nous rejetons à trois juges comme manifestement mal-fondées. Celles-là, personne n'en parle, elles passent sous les radars.

Depuis deux ans, nous avons rendu une cinquantaine d'affaires en comité, sur des questions lourdes. À chaque fois, ce sont des rejets, qu'il s'agisse de violences policières ou d'éloignements forcés au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Quand je lis dans la presse que l'article 8 appliqué par la CEDH empêche d'éloigner des étrangers ou impose le regroupement familial, je m'insurge : quatre arrêts rendus en deux ans en faveur de la France prouvent que cette allégation est fautive. Il existe donc un déficit de communication qui donne une vision déséquilibrée de l'ensemble.

Je terminerai avec des arrêts de Chambre où nous examinons vraiment les mérites à sept juges, parfois après une audience. Trois arrêts récents viennent illustrer ce que j'appelle le travail « confortatif » de la CEDH par rapport au droit français : l'arrêt *Dahan c/France*, qui concerne le contrôle du Conseil d'État sur les procédures disciplinaires, en l'espèce un ambassadeur ; l'arrêt *Pagerie c/France*, qui concerne une assignation à résidence prise pendant l'état d'urgence post-2015 ; et l'affaire *Y c/France*, qui concerne une personne biologiquement intersexuée. À chaque fois, nous intervenons après épuisement des voies de recours interne, et à notre place dans le respect des marges nationales d'appréciation. Ainsi, en l'absence d'un consensus européen sur la question de la non-binarité, nous avons estimé que nous n'avions aucune légitimité pour imposer un modèle, d'autant qu'il s'agissait ici d'une question sociétale pouvant susciter des controverses. Seul le législateur national est légitimement habilité à fixer un point d'équilibre entre des situations pouvant opposer un intérêt public et l'atteinte – du point de vue du requérant – à des libertés individuelles.

Nous reconnaissons donc une très large marge d'appréciation aux États. Il s'agit véritablement du cœur du réacteur de notre jurisprudence. Nous devons juger pour quarante-six États : nous définissons des garanties minimales en fonction du plus petit dénominateur commun qui nous apparaît devoir être partagé par l'ensemble des États, dans le respect des principes légués par les pères fondateurs. J'ai beaucoup travaillé sur les travaux préparatoires à la rédaction de la Convention européenne des droits de l'homme : il est fascinant de constater que trois pays qui venaient de se faire la guerre – la France, le Royaume-Uni et l'Italie – aient été les fers de lance de cette construction. Pierre-Henri Teitgen, qui a porté la plume en déclinant à l'échelle européenne la Déclaration universelle des droits de l'homme de René Cassin, a eu cette belle formule : il s'agit d'éviter le retour de l'épouvante. Voilà notre objectif ! Il ne s'agit pas de nier la biodiversité juridique : au contraire, notre convention prend racine dans cette richesse qu'est la variété des États, des histoires, des peuples et des traditions

juridiques pour se projeter vers un horizon partagé. Il ne s'agit en aucun cas de substituer un modèle unique aux quarante-six modèles actuels.

La dernière série d'observations concerne la place de la France dans ce dispositif. Comme je le constate avec satisfaction depuis près de trois ans, la France y joue un rôle de premier plan et fait rayonner son modèle. Il n'y a pas de hiatus entre nos droits fondamentaux et ceux qui figurent dans la Convention, même s'il peut y avoir entre eux quelquefois des questions de réglage.

Ensuite, le français est l'une des deux langues de travail : la Cour est un forum essentiel de promotion de notre langue, donc de notre culture, donc de nos valeurs. Quand je délibère, je vois l'importance que mes collègues accordent à la France, à sa position sur tel ou tel sujet. La Cour permet de promouvoir notre modèle.

Je ne suis pas l'ambassadeur de la France, je suis élu au titre de la France, ce qui me donne deux obligations : siéger pour toutes les affaires portées contre la France et faire comprendre les tenants et aboutissants d'une affaire, les subtilités de notre système juridique, l'ampleur des enjeux, la sensibilité de l'affaire. Je juge les affaires concernant l'Ukraine comme juge unique et au sein de ma section, et j'attends de mon collègue ukrainien qu'il nous explique les ressorts des affaires touchant à son pays. Pour juger correctement, en connaissance de cause, nous avons besoin de cet apport du juge national, non seulement sur le cas qui nous occupe, mais encore pour la jurisprudence.

En effet, notre jurisprudence n'est pas le cheval de Troie de tel ou tel modèle, *common law* ou droit continental. Elle est le creuset dans lequel nous tâchons de trouver, *via* la subsidiarité, le dénominateur commun qui va « exhauster » les systèmes juridiques nationaux. Pour cela, chacun doit expliquer le système dont il est issu. La Convention n'est pas un droit hors-sol, elle est un droit constitué de sources multiples et notre jurisprudence s'efforce d'être le fruit d'hybridations fécondes, dans le respect de la diversité des systèmes et de la place des institutions nationales. Nous sommes soucieux de cette responsabilité partagée. Pas de substitution, pas d'uniformisation, mais du commun. Et comme le disait Mireille Delmas-Marty, pour qu'il y ait du commun, il faut de la différence.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous indiquez que chaque juge doit siéger pour les affaires touchant son pays ; comment votre collègue turc peut-il siéger dans tant d'affaires ?

Lorsqu'une affaire a été jugée – je pense à l'affaire concernant les personnes demandant l'asile au Royaume-Uni et risquant d'être refoulées au Rwanda –, comment dépasse-t-on la volonté politique forte d'un État ? La Cour a jugé sur cette question, le Royaume-Uni a eu des réactions vives. Quelle issue peut-on envisager ? Quand la volonté politique d'un État membre et le jugement de la Cour s'opposent frontalement, comment s'en sort-on ?

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme serait importante du point de vue du respect du droit de l'Union européenne et aurait une valeur symbolique forte. Y êtes-vous favorable ? L'Union européenne se crée-t-elle trop de difficultés en tenant compte de l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne de 2013 ? Si un requérant attaque l'Union européenne pour quelque chose qui ne relève pas de sa compétence, comment jugerez-vous ? Au-delà de l'aspect

symbolique, qui me paraît emporter la décision, y a-t-il une réelle valeur ajoutée à cette adhésion ? Sur quel type d'affaires ?

M. Mattias Guyomar. – Votre première question va me permettre de préciser mes propos. Nous ne sommes jamais juge unique pour les affaires concernant notre pays – je suis pour ma part juge unique sur les affaires relatives à l'Ukraine – parce qu'il s'agit forcément de rejets. Un tiers d'affaires françaises sont rejetées chaque année par un juge unique et, pour ma collègue turque, cette proportion est encore plus élevée, elle n'a donc pas cette charge à traiter. Ensuite, il y a une distinction à faire entre la présence du juge national en Grande Chambre, qui est de droit – si le juge ne peut pas siéger, on envoie un juge *ad hoc* – et la présence en comité, qui est une pratique, non une obligation. Effectivement, ma collègue turque ou mon collègue ukrainien ne peuvent pas siéger dans toutes les affaires de comité où leur pays est en cause.

L'affaire relative au risque de refoulement vers le Rwanda des demandeurs d'asile a suscité beaucoup de critiques au Royaume-Uni, mais la Cour n'a pas jugé l'affaire. Le juge de permanence a simplement pris une mesure provisoire. L'article 39 du règlement de la Cour permet en effet de geler une situation dans l'attente du règlement au fond d'une affaire, si un dommage irréversible est susceptible de se réaliser. C'est ce qui est arrivé dans l'affaire Vincent Lambert : la Cour avait ordonné de suspendre l'arrêt du traitement, le temps de juger ; puis, elle avait confirmé la position du Conseil d'État et levé la mesure provisoire.

De même, pour l'affaire relative au transfert de demandeurs d'asile vers le Rwanda, le juge de permanence a demandé, pour ne pas se retrouver devant le fait accompli quand la Cour jugerait au fond, de suspendre les vols vers le Rwanda. Désormais, la Cour doit prendre position sur le fond : soit elle considère qu'il y a une atteinte aux personnes intéressées et la mesure provisoire prendra fin pour laisser place à une décision ayant des effets durables, soit elle considère que le grief n'est pas fondé et elle lèvera la mesure de suspension, rendant possible l'exécution des vols à destination du Rwanda.

Cela dit, on peut toujours discuter de la manière d'améliorer l'application de l'article 39 et un groupe de travail interne à la Cour s'y consacre. Pour la France, il y a toujours 100 à 150 demandes par an, avec un taux d'octroi de 10 %.

Pour ce qui concerne l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, je serai prudent, car ce sont les États qui ont la légitimité pour faire aboutir ce processus.

Du point de vue institutionnel, la cohérence entre les deux ordres juridiques – celui de l'Union européenne et celui de la Convention – est indispensable, mais nous n'avons pas attendu cette adhésion pour la construire. La CEDH et la CJUE se rencontrent chaque année pour des séminaires de travail ; cela vient de se produire. Ainsi, notre jurisprudence a créé la présomption dite « Bosphorus », c'est-à-dire une présomption d'équivalence des protections : quand un État membre ou la CJUE a jugé que le droit de l'Union était respecté par une mesure nationale, celle-ci est présumée respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Donc, du point de vue institutionnel, avant même l'adhésion, nous œuvrons à cette cohérence.

Une adhésion de l'Union apporterait une supervision externe sur les actes de l'Union qui ne sont pas contrôlés aujourd'hui ; c'est une valeur ajoutée en matière de justiciabilité.

À titre personnel – ce que je vais dire maintenant n'engage que moi et non mon institution –, je pense que cette adhésion aurait un effet symbolique très fort. Cela conduit à envisager que des actes émanant de l'Union européenne puissent faire l'objet d'un contrôle de la Cour, comme les décisions de la Commission en matière de concurrence, qui ne peuvent être attaquées ni auprès des juges internes ni auprès de la CJUE. Il y aurait ainsi des contrôles portant sur des matières aujourd'hui non susceptibles de recours.

De manière générale, il ne faut pas avoir peur de l'empilement du contrôle, mais l'empilement ne doit pas devenir de l'éparpillement ni une source de dysfonctionnement ou de disharmonie. La Cour a d'ores et déjà constitué un groupe de travail interne pour anticiper cette situation, afin de ne pas être prise au dépourvu en préparant des réponses, si la situation se présentait. Selon moi, ce serait un progrès, mais cela exigerait beaucoup de précautions de part et d'autre et la nécessité d'inventer de nouvelles modalités. Vous connaissez en outre la question spécifique du traitement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui ne relève pas de la compétence de la CJUE.

M. Jean-Yves Leconte. – Avant d'instruire une affaire, il faut savoir si elle concerne un État membre ou l'Union européenne, d'autant que certains requérants peuvent multiplier les recours. Il faudrait donc définir, avant d'étudier une affaire, si celle-ci relève d'une compétence de l'Union.

M. Mattias Guyomar. – Cela fait partie des difficultés techniques à ne pas négliger. Il y a aussi la question de l'épuisement des recours internes : il apparaîtrait compliqué que la Cour examine un acte des institutions de l'Union sans que la CJUE se soit prononcée préalablement. Il est hors de question – je parle en mon nom – que le premier et seul juge soit la CEDH. Nous défendons la subsidiarité.

M. Alain Richard. – Que faudrait-il modifier pour que le parquet français soit considéré comme un juge indépendant ?

La jurisprudence du Conseil d'État a évolué sur la portée des erreurs de procédure et autorise les régularisations. La CEDH se permet-elle de « passer par-dessus » les erreurs de procédure qui ne sont pas déterminantes ?

La Cour serait-elle compétente à l'encontre de décisions juridictionnelles prises par des autorités de fait occupant un territoire ? Les républiques autoproclamées il y a dix ans en Ukraine, pays membre du Conseil de l'Europe, ont des juridictions qui ne relèvent pas de l'État ukrainien, mais qui pèsent sur des personnes qui sont, en droit, des citoyens ukrainiens. La Cour est-elle compétente ?

M. Mattias Guyomar. – Commençons par la dernière question. Je préfère être prudent sur ce sujet, afin de ne pas avoir à me récuser, le cas échéant, dans le cadre d'un contentieux. Je ferai donc une réponse issue directement de la lecture du traité.

Notre compétence est liée à deux conditions : que l'État relève du dispositif – depuis le 16 septembre, la Cour n'est plus compétente pour les affaires concernant la Russie à raison d'événements survenus postérieurement à cette date – et que l'État ayant ratifié la Convention ait juridiction sur le requérant. Il y a donc deux conditions. Le cas que vous soulevez pose question sur ces deux niveaux ; je ne peux en dire plus.

Ensuite, la question du parquet n'alimente pas de requête contre la France. L'affaire *Moulin*, très ancienne, était la dernière sur ce sujet. Nous n'avons jugé de l'indépendance du parquet qu'au regard de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention, relatif au droit à la sûreté et à la détention arbitraire. En l'état, nous n'avons pas de jurisprudence générale disqualifiant le parquet à la française pour des raisons d'indépendance. Je n'en dirai pas plus, car, un jour ou l'autre, de nouvelles affaires pourraient avoir lieu – vous avez fait allusion aux interceptions de sécurité. Les jurisprudences de la Cour de Luxembourg ne sont pas sans incidence sur certaines procédures. Je rencontrerai d'ailleurs l'ensemble des procureurs généraux de France en mai, à Colmar. Être au contact des autorités nationales fait partie du travail du juge national, et j'aurai des échanges à froid sur ces considérations, comme j'en ai déjà eus.

Par ailleurs, la « danthonysation », c'est-à-dire la régularisation, s'inscrit dans l'esprit même de la Cour. Nous ne considérons jamais que le constat d'un vice de procédure « plie le match ». Ainsi, depuis certaines affaires – *Salduz c/Turquie*, *Beuze c/Belgique* – sur le droit à l'avocat, nous avons mis en place le contrôle de l'équité globale de la procédure. Nous l'examinons dans son ensemble, et apprécions le vice de procédure au regard de son ampleur et de son éventuelle compensation ou purge au cours de la suite de la procédure. Ainsi, dans deux affaires, nous avons constaté une violation pour défaut d'avocat, mais pas dans une troisième, où cela avait été régularisé par d'autres moyens. Nous jugeons une situation, et non un acte ou une norme : c'est notre différence avec le juge national. Cette plasticité est dans notre logiciel.

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'influence du droit français est-elle quantifiable ? Quels sont les autres systèmes juridiques les plus utilisés ?

Par ailleurs, l'acceptation des décisions est importante dans une démocratie. La condamnation de la France, à la suite de l'expulsion de mineurs comoriens à Mayotte, l'illustre. Dans nos territoires reculés, où nous subissons la pression migratoire, de telles décisions ne sont pas comprises, passant même pour une double peine. Ne faudrait-il pas mener un travail pédagogique pour mieux faire comprendre les décisions de la Cour, compréhensibles dans un contexte métropolitain, mais pas en outre-mer ?

M. Mattias Guyomar. – L'effort en ce sens est constant, même si nous devons le poursuivre avec, par exemple, une diminution des délais de jugement, une rédaction plus accessible et davantage de pédagogie. Nous nous apercevons parfois qu'un arrêt n'est pas bien compris, en dépit de nos efforts. Je pense notamment à la présentation d'un mode d'emploi pour leur application, ce que nous appelons des observations sous l'article 46. C'est, par exemple, le cas de l'arrêt *JBM c/France*, relatif aux conditions de détention : la Cour a préconisé des mesures générales, et vous avez créé une nouvelle voie de recours avec la loi du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

Sur l'affaire que vous mentionnez, plus ancienne – je connais bien la situation de Mayotte, car l'une de mes premières missions au Conseil d'État en 1996 a été de travailler sur son statut –, il y a actuellement des affaires pendantes consécutives aux décisions des Comores de refuser d'accueillir des bateaux transportant des mineurs non accompagnés. Je peux, en tout cas, vous dire que nous prenons en compte le contexte. Nous faisons un contrôle *in concreto*, en partant du cas posé. Celui-ci est toujours situé : la situation mahoraise, en termes de pression migratoire, de difficultés de maintien de l'ordre public, de moyens disponibles à la main de l'État, n'est pas comparable à celle de la métropole. Le juge doit doser les choses entre le noyau dur des droits, avec lequel il ne faut pas transiger, et la réalité : rien ne sert d'imposer des standards inatteignables, c'est contre-productif.

Ainsi, sur l'Algérie, nous avons une jurisprudence constante, basée sur l'article 3 de la Convention, relative au renvoi vers ce pays de personnes au profil terroriste dangereux. Un jour, le gouvernement français a présenté en audience des assurances diplomatiques, fournies par l'État algérien, qui ont changé la donne : la jurisprudence a changé, et nous avons considéré qu'il n'y avait pas de violation de l'article 3 à expulser un ressortissant algérien vers l'Algérie. Nous examinons toujours *in situ, in concreto*.

Quant à l'influence du droit français, elle n'est pas quantifiable. Cela étant, qualitativement, parler français et faire du droit en français – je fais les deux – n'est pas la même chose que le faire en anglais. Depuis que je le fais, un nombre croissant de collègues font l'effort de délibérer en français. La langue transporte des concepts et des notions : à travers elle, nous pesons.

M. Dominique de Legge. – Je reviens sur l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH : nous sommes dans une impasse. Vous n'avez pas vocation à juger en première instance, mais la CJUE n'est pas compétente en matière de sécurité et de défense : cela veut-il dire que vous renoncez à vous prononcer sur ces questions, ou qu'il faut modifier le traité ? Peut-être manquons-nous d'imagination...

M. Mattias Guyomar. – L'avis 2/13 de la CJUE est au cœur de ce problème. Je reprends la formule employée par la présidente de la Cour lors de notre rentrée solennelle : le juge applique les traités. Ce n'est pas lui qui les négocie ou qui les rédige. Il s'agit d'un problème politique. À titre personnel, je n'envisage pas avec enthousiasme que la Cour devienne une juridiction de première instance car cela dénaturerait son office. Cependant, si le traité devait le prévoir, nous l'appliquerions, tout comme la CJUE l'appliquerait s'il devait lui accorder une compétence en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Chacun reste sur son terrain. Celui de la juridiction, c'est de faire ce que les États signataires du traité l'ayant instituée lui prescrivent de faire, ni plus ni moins. Cela étant, ce que vous indiquez relève bien de la quadrature du cercle... il faudra de l'imagination, mais aussi de la volonté. Quoiqu'il en soit, les juridictions ne sont pas légitimes, sans traité, à trouver des solutions pour sortir de l'impasse.

M. Alain Richard. – Avez-vous écrit sur les travaux préparatoires ?

M. Mattias Guyomar. – Oui, j’ai rédigé un article dans la revue allemande *Goettingen Journal of International Law*. J’en tiens les deux versions, en français et en anglais, à votre disposition.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Comme vous l’avez mentionné, une délégation viendra vous rencontrer à Strasbourg. D’ici là, nous aurons présenté la proposition de résolution européenne, que la commission des affaires européennes examinera immédiatement après votre audition, sur l’adhésion de l’Union à la CEDH. Vous disiez que la vie parlementaire était, pour vous, essentielle : nous nous efforcerons de vous apporter des éléments de réflexion. Au sein du Parlement français, c’est d’ailleurs essentiellement le Sénat qui pose ces questions.

M. Mattias Guyomar. – Je vous remercie pour ces échanges. Nous consultons toujours les travaux parlementaires, car ils sont une source de compréhension et d’inspiration. Par exemple, à la demande du Conseil d’État, nous avons rendu un avis consultatif sur les retraits des associations communales de chasse agréée (Acca) : vous y trouverez des passages relatifs à la déférence vis-à-vis du Parlement et sur la prise en considération du soin mis, dans le processus parlementaire, à auditionner des personnes et à rechercher un équilibre. Je suis heureux de vous le dire : cela relève, selon nous, de la qualité de la loi, et c’est un paramètre de premier plan.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Justice et affaires intérieures

Impact en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne de MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon et Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous allons traiter le sujet des conséquences d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne, en tant que telle, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH), à laquelle ses vingt-sept États membres sont déjà parties à titre individuel. Une telle adhésion, bien que prévue par les traités, bute depuis de nombreuses années sur des questions délicates, que nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte avaient présentées dans leur rapport d'information de 2020 intitulé *Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme*.

Toutefois, elle pourrait se décider prochainement, à la faveur d'un tour de passe-passe juridique proposé par la Commission européenne, qui aurait un impact préoccupant sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Nos collègues Gisèle Jourda et Dominique de Legge nous ont alertés à ce sujet en octobre dernier.

Il y a deux semaines, nous avons organisé une réunion commune à trois commissions : celle des lois, celle des affaires étrangères et la nôtre, pour sensibiliser plus de sénateurs aux enjeux politiques considérables de ce sujet d'apparence technique. À l'issue de cette réunion, j'ai déposé, avec mes collègues François-Noël Buffet et Christian Cambon, une proposition de résolution européenne dont le but est, avec le Gouvernement, d'éviter un ralliement du Conseil de l'Union européenne à la proposition de la Commission. En effet, cette proposition revient à réviser les traités, de manière déguisée, par une simple déclaration intergouvernementale qui contournerait le contrôle démocratique du Parlement. Il s'agit ainsi de rendre la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) compétente sur la politique étrangère et de sécurité commune, ce que les traités excluent à ce jour, en l'autorisant à statuer sur une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'homme ne se prononce.

Je ne reviendrai pas sur les nombreux enjeux opérationnels pour la PESC, mais aussi juridiques, institutionnels et politiques, que cette perspective soulève. Nous en avons discuté de manière approfondie lors de notre réunion du 18 janvier. C'est sur ce fondement que nous avons déposé la proposition de résolution européenne n° 296, aujourd'hui soumise à l'examen de notre commission. Je vous propose de l'adopter en l'état, puisqu'elle est le fruit des débats que nous avons déjà eus ensemble à ce sujet. Chacun d'entre nous avait alors déjà fait part de ses incertitudes, mais je vous invite à vous exprimer à la lumière de l'audition qui vient de s'achever.

M. Jean-Yves Leconte. – La difficulté est indéniable. Qu'un requérant dénonce, devant la CEDH, une action de l'Union suppose de s'assurer que celle-ci est bien compétente. Telle qu'elle est écrite, la proposition de résolution ne remet pas en

cause la perspective d'adhésion de l'Union à la CEDH et se borne à souligner la difficulté tout en rappelant les compétences respectives des États membres et de l'Union. L'adhésion de l'UE à la CEDH ne me semble pas soulever de difficultés sinon que les décisions de la CJUE touchent parfois des domaines situés, selon les États, hors de sa compétence – ses arrêts sur les communications téléphoniques en témoignent.

Ainsi, dans cette construction européenne – Jacques Delors disait souvent que l'Europe, c'est comme la bicyclette : si elle n'avance pas, elle tombe –, on ne peut attendre que les traités demeurent statiques. Son adhésion à la CEDH fait partie de ce qui augmente les compétences de l'Union elle-même, et ne pourra avoir lieu à droit constant.

Sur le fond, les réserves que j'ai exprimées auparavant sont levées. Nous soulignons une difficulté réelle, qui mérite d'être dite : il est d'ailleurs étonnant que nous soyons seuls, alors que d'autres pays auraient des raisons d'y être encore plus sensibles que nous...

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous ferons valoir ces arguments à nos homologues d'autres États membres.

M. Jean-Yves Leconte. – Le risque serait que certains, se rendant compte du sujet, décident, eux, de tout bloquer...

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – J'ai aussi évoqué le sujet à Stockholm il y a quelques jours à l'occasion de la réunion des Présidents de la COSAC.

M. Didier Marie. – Je rejoins Jean-Yves Leconte. Premièrement, l'adhésion à la CEDH est nécessaire, car elle apportera à chacun de nouveaux moyens de défendre ses droits. Nous ne voyons plus de raison de nous opposer à la proposition de résolution, nos remarques ayant été prises en compte. Deuxièmement, nous ne souhaitons pas, en cohérence avec la résolution, qu'une déclaration interprétative modifie les traités. Troisièmement, je constate que, si nous venons en appui du Gouvernement avec une résolution, nous n'apportons pas de solution. La Première ministre l'a dit dans son courrier : la France mène bataille pour éviter la déclaration interprétative, mais elle ne semble pas, à ce stade, avoir d'autre option à présenter. Les citoyens européens en pâtissent, car, en attendant, ils n'ont pas accès à la CEDH pour contester les actes de l'Union. Rencontrer les représentants du Gouvernement serait utile pour qu'ils nous éclairent sur les pistes alternatives afin que nous puissions, au nom de la commission, fournir un soutien à celles-ci.

Mme Gisèle Jourda. – Il faudra nourrir ce dossier. Je me satisfais de constater que la difficulté est bien comprise. Avec Dominique de Legge, nous nous étions prononcés en faveur de l'adhésion à la CEDH.

Montrer l'existence d'une difficulté est un point de départ. La déclaration interprétative résulte d'une tentative de la contourner. On ne pourra sans doute pas se passer d'une modification du traité. C'est la clé d'une réelle souveraineté européenne.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je précise d’ailleurs que c’est la Commission européenne qui a proposé cette déclaration, comme nous le mentionnons dans l’exposé des motifs.

Mme Gisèle Jourda. – Je suis, en tout cas, favorable à ce premier pas.

La commission autorise la publication du rapport et adopte la proposition de résolution européenne.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu les articles 53 et 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 2, 3, 6, 19, 24 et 48 du traité sur l’Union européenne (TUE),

Vu l’article 275 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE),

Vu le protocole (n° 8) relatif à l’article 6, paragraphe 2, du traité sur l’Union européenne sur l’adhésion de l’Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales, annexé aux traités sur l’Union européenne et sur le fonctionnement de l’Union européenne,

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales,

Vu l’avis 2/13 rendu par la Cour de justice de l’Union européenne le 18 décembre 2014,

Vu l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne (cinquième chambre) du 12 novembre 2015, Elitaliana SpA contre Eulex Kosovo,

Vu le rapport du Sénat n° 562 (2019-2020) – 25 juin 2020 – de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’Homme,

Vu les négociations en cours au Conseil de l’Union européenne et dans le cadre du groupe de négociation ad hoc du Comité directeur pour les droits de l’homme du Conseil de l’Europe (46 + 1) sur l’adhésion de l’Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales,

Vu la recommandation 2226 et la résolution 2430, intitulées « Au-delà du Traité de Lisbonne : renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l’Europe et l’Union européenne », adoptées par l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE) le 26 avril 2022,

Vu la communication de Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge devant la commission des affaires européennes du Sénat, le 20 octobre 2022,

Vu la décision du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, adoptée le 7 novembre 2022, convoquant un quatrième sommet des chefs d’État et de Gouvernement du

Conseil de l'Europe les 16 et 17 mai 2023,

Vu la réponse à la recommandation 2226 précitée de l'APCE, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1452^e réunion des Délégués des Ministres, le 14 décembre 2022,

Considérant que le respect des traités est un élément essentiel de l'État de droit, lequel figure au nombre des valeurs fondamentales de l'Union aux termes de l'article 2 du traité sur l'Union européenne ;

Considérant que l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales » et que « cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités » ;

Considérant que l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne stipule que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » ;

Considérant que l'article 1er du protocole n° 8 annexé aux traités précise que « l'accord relatif à l'adhésion [...] doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne : a) les modalités particulières de l'éventuelle participation de l'Union aux instances de contrôle de la Convention européenne ; b) les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas » ;

Considérant que l'article 2 du protocole n° 8 annexé aux traités précise que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions » ;

Considérant qu'en application des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base, sauf pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et pour se prononcer sur les recours concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil, sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne ;

Considérant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et en particulier l'arrêt Eulex Kosovo du 12 novembre 2015, par lequel la Cour a jugé que l'article 24, paragraphe 1, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne et l'article 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lesquels soustraient le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune à sa compétence, doivent être interprétés de manière restrictive dans la mesure où ils constituent une exception à sa compétence générale prévue à l'article 19 du traité sur l'Union européenne ;

Considérant, d'une part, que tous les actes des Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent pouvoir

faire l'objet d'un recours effectif devant des instances internes et, d'autre part, que l'épuisement sans succès d'une telle voie de recours est une condition pour qu'une requête individuelle portée devant la Cour européenne des droits de l'Homme soit recevable ;

Considérant que l'avis 2/13 du 18 décembre 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne, selon lequel la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union, impose de convenir d'une voie de recours interne adaptée ;

Reste attaché à l'objectif d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consacré par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

Souligne qu'en application des traités et du protocole n° 8 annexé, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne doit affecter ni les compétences de l'Union, ni les attributions de ses institutions ;

Observe que les attributions des institutions seraient affectées par une déclaration intergouvernementale interprétative visant, au nom de l'effet utile de l'ensemble des stipulations des traités et afin de réconcilier des stipulations contradictoires, à conférer une compétence juridictionnelle à la Cour de justice de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune dans les cas d'actions introduites, par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'Homme, pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne ;

Relève qu'une telle déclaration serait contraire aux traités qui ont été ratifiés par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et qu'elle s'apparenterait de fait à une révision des traités, soustraite au contrôle des parlements nationaux, selon des modalités qui ne sont pas prévues par l'article 48 du traité sur l'Union européenne, ce qui constituerait une violation des règles de l'État de droit ;

Appelle donc solennellement les États membres à rejeter avec fermeté une telle déclaration interprétative et à poursuivre les négociations en vue de trouver une solution juridique appropriée ;

Affirme que la tenue d'un quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en mai 2023 ne saurait constituer un élément conduisant à remettre en cause le cadre fixé par les traités et le protocole n° 8 annexé ;

Fait valoir que d'autres points restent ouverts dans les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les modalités de vote au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Jeudi 2 février 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche : audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la mer

M. Jean-François Rapin, président. – Nous accueillons M. Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la mer. L'actualité européenne est riche en ce qui concerne la mer : la politique de la pêche est communautarisée depuis quarante ans et le littoral français est aussi une frontière extérieure de l'Union européenne. C'est pourquoi les enjeux en la matière sont pour la plupart d'envergure européenne.

Nous évoquerons la pêche, d'abord. Ces dernières années, les pêcheurs français ont subi l'épuisement de la ressource, le Brexit, le covid et les effets de la guerre en Ukraine, notamment sur le prix du carburant. Le Gouvernement propose un plan de sortie de flotte, mais ce n'est pas une panacée : certains bateaux n'y sont pas éligibles et nous sommes inquiets pour la vie de nos territoires à moyen terme, car, derrière les pêcheurs, toute une filière et de nombreux bassins de vie sont en jeu. Élu du Pas-de-Calais, je peux parler du premier port de pêche français, Boulogne-sur-Mer : en une quinzaine d'années, celui-ci a perdu près de 100 bateaux. Comment envisagez-vous d'encourager le maintien de l'activité ? Comment comptez-vous soutenir la pêche artisanale ? Comment la protéger de la senne démersale et limiter la présence de grands navires néerlandais tant décriés dans la Manche ?

Nous sommes aussi vigilants en ce qui concerne le cadre réglementaire européen en matière de pêche. Où en sont aujourd'hui les négociations sur le projet de nouveau règlement de contrôle des pêches ? Quel est l'enjeu de ce texte, en apparence technique, pour la France ? Nous souhaitons aussi vous entendre sur l'avenir de la politique commune de la pêche (PCP) et sur la réflexion ouverte par votre prédécesseure, Mme Annick Girardin, sur une gestion des pêches qui intégrerait mieux la dimension écologique des écosystèmes, en passant d'une approche par espèces à une approche par territoires maritimes.

Ensuite, les ports français doivent faire face à la concurrence des autres ports européens, et bientôt des ports francs annoncés au Royaume-Uni, et ils doivent aussi relever les nouveaux défis de la transition énergétique : comment envisagez-vous d'accompagner l'évolution de leur modèle économique ? Quelles actions mène le Gouvernement pour renforcer leur attractivité et accroître leurs parts de marché ? Nous souhaitons aussi échanger avec vous au sujet des perspectives ouvertes par les mutations en cours en matière d'approvisionnement énergétique du continent, puisque cet approvisionnement va devenir principalement maritime. À ce sujet, pouvez-vous nous dire où en est le projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre ?

Concernant l'éolien en mer, le dispositif de planification prévu par le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (EnR) a été généralisé à l'ensemble des façades maritimes, à l'initiative du Sénat. Dans quelle mesure votre secrétariat d'État sera-t-il associé à l'identification des zones propices à l'implantation de parcs éoliens en mer ? Comment concilier le développement de ces

parcs et la protection des fonds marins, lesquels sont déjà menacés par la pollution liée à l'activité humaine ? L'exemple du parc éolien en baie de Saint-Brieuc est édifiant à cet égard.

Enfin, concernant les suites du Brexit, considérez-vous que la question de l'accès de nos pêcheurs aux eaux anglaises, y compris dans les îles anglo-normandes, est réglée ? Quel a été l'impact pour nos pêcheurs de la nouvelle réglementation britannique concernant la taille des filets et de son application en mer ? S'agissant de la réserve d'ajustement au Brexit, nous souhaitons savoir quel soutien a finalement été apporté à la filière pêche. Pourriez-vous également nous indiquer les pistes envisagées pour mettre un terme au *dumping* social sur le transmanche, au-delà d'une simple charte d'engagement volontaire, que vous avez présentée récemment ?

Enfin, nous aurions souhaité évoquer la gestion franco-britannique de la frontière européenne que constitue la Manche. Nous ne pouvons laisser grossir encore le flux des migrants qui traversent cette mer de manière illégale : quelles sont les perspectives en la matière ?

M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer. – L'année 2023 est lourde de risques, mais aussi d'espoirs : les lycées maritimes regorgent de jeunes gens désireux d'entrer dans le métier marin, notre espace maritime est le deuxième au monde, et la manière dont nous appréhendons, par une action interministérielle, les enjeux qu'il représente nous permet de renforcer notre souveraineté économique et de lutter contre le réchauffement climatique.

Nous avons identifié à ce titre plusieurs priorités pour cette année : la protection de la biodiversité marine, le développement de l'économie maritime ainsi que le soutien à nos modèles de pêche et, enfin, la planification, particulièrement en matière d'éolien et de zones de protection forte.

S'agissant de la pêche, nous avons fait face, au cours de l'année 2022, à plusieurs urgences. Le coût du carburant, d'abord, a augmenté massivement et brutalement. La France s'est battue pour élever le plafond de l'aide possible en la matière, jusqu'à 330 000 euros, afin d'éviter un effondrement de la filière. Le dispositif a ensuite été prolongé jusqu'en septembre 2022, puis jusqu'au 15 février. Nous travaillons déjà pour maintenir un soutien, dont le périmètre sera réduit, après cette date, car nous ne souhaitons pas laisser les pêcheurs sans solution. Une enveloppe importante, de plus de 50 millions d'euros, a été consacrée à ce sujet, gage de notre volonté de faire de la pêche un enjeu majeur.

Il nous a fallu, en outre, affronter les conséquences du Brexit, que nous n'avons pas décidé. Un quart de la pêche française se faisant dans les eaux britanniques, nous avons réfléchi, à la demande des pêcheurs, à partir de 2021, à un plan de sortie de flotte, que j'ai voulu individuel et non sectoriel. Nous avons ainsi défini des critères d'éligibilité en respectant certains principes. Tout d'abord, nous entendions ne pas déstabiliser l'économie locale, par exemple le port de Boulogne-sur-Mer et toute la filière de mareyage en aval. Nous souhaitions, ensuite, maintenir les capacités de pêche par la redistribution équitable des quotas. Nous nous refusions en effet à augmenter nos importations de produits de la mer, qui couvrent déjà 80 % de nos besoins. Nous avons donc consacré 65 millions d'euros pour faire face aux situations individuelles, sans pour autant prévoir un plan massif concernant toute la filière. À ce titre, monsieur le

président, je vous remercie de m'avoir alerté sur certaines situations individuelles. Ce plan a été co-construit avec les pêcheurs eux-mêmes et a fait l'objet d'un suivi de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). Enfin, à l'occasion de la réunion du Conseil de l'Union européenne visant à déterminer la répartition entre pays des totaux admissibles de capture (TAC) et des quotas de pêche, je me suis battu pour préserver les intérêts des pêcheurs français sur toutes les façades maritimes. Nous y sommes partout parvenus, en reconnaissant les efforts des pêcheurs français, en respectant la différenciation des territoires, grâce à des règles adaptées aux différents littoraux, notamment sur l'anguille, mais nous devons aller plus loin. Nous ne pouvons pas nous satisfaire du fait que les TAC et les quotas soient définis annuellement, le 15 décembre pour le 1^{er} janvier suivant, sans offrir aux pêcheurs suffisamment de visibilité économique. Nous souhaitons donc en venir à la pluriannualité dans ce domaine. Le Conseil a accepté de travailler ainsi sur certaines espèces, mais nous devons continuer à convaincre.

Vous me demandez comment nous comptons attirer des jeunes. Nous investissons dans la formation maritime, nous doublons le nombre d'élèves officiers formés, pour rendre ces métiers attractifs afin d'accueillir des cohortes de jeunes, avant tout. Ensuite, nous allons entamer la décarbonation des navires, dont les crises du secteur, toutes liées au carburant, démontrent la nécessité. Nous avons lancé un appel à projets de 6 millions d'euros, qui s'ajoute à l'initiative France-Mer 2030, dotée de 300 millions d'euros pour atteindre le navire « zéro émission » et qui inclut la pêche. L'ambition de mon secrétariat d'État est de porter une feuille de route de la décarbonation associant l'ensemble de la filière, y compris la déconstruction. Ce processus répond à une demande des plus jeunes qui entrent dans le métier. Les ports sont associés à cet effort et une réunion a eu lieu récemment en ce sens entre les acteurs des ports d'État comme des ports décentralisés et le ministre Clément Beaune pour déployer cette stratégie. Des inflexions par rapport à l'ambition du « zéro artificialisation nette » (ZAN) seront nécessaires pour positionner sur ces sites des installations de production d'énergie décarbonée, étant entendu que la décarbonation doit irriguer tous les territoires et pas seulement les grands ports d'État.

Enfin, j'en viens à la planification en mer, rendue nécessaire par la multiplication des usages. Nous avons élaboré une stratégie nationale de la mer et des littoraux dans le cadre du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), qui vise à définir des zones d'activité économique, des zones plus protégées et des zones de développement de l'éolien en mer. Dans ce dernier cas, nous en sommes à des macrozones, qui aboutiront à la définition, en 2024, de zones plus précises. L'objectif – difficile à atteindre – est de produire 40 gigawatts, sur une cinquantaine de parcs, d'ici à 2050, afin de tenir nos ambitions en matière de transition énergétique, tout en maintenant des zones de pêches préservées et 10 % de zones de protection littorale, le tout en concertation avec les parlements de la mer, qui font vivre la démocratie maritime.

La volonté du Gouvernement est intacte pour renforcer la souveraineté alimentaire du pays, pour faire face aux urgences du secteur de la pêche et pour construire la filière stratégique de demain.

M. Jean-François Rapin, président. – Pouvez-vous apporter quelques précisions sur la manière dont l'État peut investir dans les lycées maritimes, lesquels relèvent surtout des régions ?

Je vous rejoins sur la planification ; j'ai été, en 2014, un des premiers à avoir alerté sur la directive adoptée à ce sujet. Nous en reparlons neuf ans après, signe d'une certaine inertie, qui n'a pas été sans poser quelques problèmes. L'usage de la mer redevient difficile et, s'agissant de l'éolien, certains parcs suscitent la polémique. C'est notamment le cas des projets en Manche Est-Mer du Nord. Les parcs éoliens, comme les zones de protection forte, ne seront pas sans conséquence sur la planification ou sur les pêcheurs et risquent de susciter des conflits d'usage. L'Association nationale des élus du littoral (Anel), que j'ai présidée, considérait que l'installation de parcs éoliens en zone économique exclusive (ZEE) allait susciter une nouvelle fiscalité, dont un pourcentage devrait bénéficier aux collectivités locales, pour financer les solutions au retrait du trait de côte, voire la résilience du territoire. Cela n'a pas été le cas, il me semble qu'il s'agit d'une erreur stratégique. Avez-vous des éléments à nous communiquer à ce sujet ?

Vous n'avez pas évoqué la liaison transmanche, qu'en est-il de la charte que vous avez proposée ?

Mme Gisèle Jourda. – Quel est votre plan d'action en direction des régions ultrapériphériques (RUP), de nos outre-mer, donc, qui sont fragilisés ? Sur le plan européen, on parle beaucoup du *Green Deal*, quel est votre positionnement sur la mise en place d'un Plan bleu ?

S'agissant du lancement du plan national de résorption des décharges littorales présentant des risques de relargage de déchets en mer, dans le cadre d'un rapport récent sur les déchets en outre-mer, nous avons identifié cinquante-cinq décharges littorales à risque, dont quatorze se trouvent dans les départements et régions d'outre-mer (Drom) alors qu'un premier chantier démarre en Martinique. L'objectif est de toutes les résorber en dix ans. Le sujet est colossal, ces décharges étant très polluantes.

Cela pose la question plus générale du positionnement des outre-mer dans nos politiques, car leur déploiement mérite souvent un plan d'accompagnement plus approfondi dans les outre-mer. Nous savons, par exemple, que certains contrats européens favorables à la France peuvent mettre en péril ces régions ; nous avons déjà déjoué les effets pervers d'un tel accord avec le Vietnam, qui mettait en péril la filière du sucre roux à La Réunion.

Mme Marta de Cidrac. – La France dispose d'un des espaces maritimes les plus vastes au monde, et, de ce fait, l'Europe également. Quel est votre sentiment sur la pêche illicite pratiquée en haute mer par la Chine ? Les États-Unis ont choisi la voie des sanctions, alors que l'Union européenne s'oriente plutôt vers un partenariat, avec des réunions deux fois par an. Comment travaillez-vous, de concert avec la secrétaire d'État chargée de l'Europe, sur le sujet ?

En ce qui concerne les RUP, l'exutoire des déchets ultramarins n'est pas aisé, le recyclage impliquant leur rapatriement en métropole, ce qui n'est pas satisfaisant. Pouvez-vous nous éclairer sur la manière dont vous travaillez sur ce sujet avec vos collègues chargés de l'outre-mer et de l'Europe ?

M. Pascal Allizard. – J'ai été rapporteur de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et

d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche, dans la perspective des prochains jeux Olympiques. J'ai ainsi rencontré des opérateurs du secteur, qui m'ont fait part de leur souci quant à l'asymétrie de traitement entre les ports d'État et les autres, s'agissant de l'armement des fonctions régaliennes de l'État en matière de contrôles d'identité comme de procédures vétérinaires. Les ports transmanche qui ne relèvent pas directement de l'État sont sous-dotés.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Concernant les lycées maritimes, l'État mène beaucoup d'actions, à commencer par la réforme des diplômes, notamment des BTS, pour permettre la diplomation au niveau officier dans ces établissements. En outre, le plan de relance a permis de financer des investissements dans ces lycées à hauteur de 10 millions d'euros et un volet du Fonds d'intervention maritime est consacré à la formation aux métiers de la mer. Nous allons, enfin, lancer une campagne de promotion sur la mer afin de renforcer l'attractivité des métiers du secteur. L'État, les régions, les collectivités et l'administration centrale travaillent donc en bonne intelligence pour attirer les jeunes.

S'agissant des licences de pêche dans les îles anglo-normandes, j'ai échangé avec les ministres des affaires étrangères de Jersey et de Guernesey et j'ai constaté que leur philosophie avait évolué à ce sujet. Si l'accord n'est pas encore conclu, je suis optimiste : les pêcheurs français qui l'ont demandé pourront aller pêcher dans les eaux de Jersey et de Guernesey.

Monsieur le président, pour ce qui est du terminal flottant du Havre, le processus est en cours et le dispositif sera opérationnel au deuxième semestre 2023.

Le sujet des migrants est sensible et fait l'objet d'un travail précis avec le ministère de l'intérieur et la préfecture maritime. Tout en renforçant les moyens de l'État, nous menons une action diplomatique européenne et nous renforçons les moyens matériels et humains alloués aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross), en particulier au Cross Gris-Nez. Plus globalement, notre politique d'immigration va être modernisée grâce au texte qui sera présenté très bientôt.

Le *dumping* social est une question importante, car nous ne voulons pas de la spirale infernale, dans la Manche comme dans la Méditerranée, qui pourrait découler du licenciement brutal de plus de 800 marins par P&O, car cela soulève des enjeux de sécurité. Nous avons donc établi une charte d'engagement volontaire des entreprises, dont la partie concernant la Grande-Bretagne fait l'objet de discussions auxquelles est associé P&O. En outre, nous entendons renforcer les dispositifs législatifs. À cette fin, une proposition de loi visant à lutter contre le *dumping* social sur le transmanche a été déposée à l'Assemblée nationale la semaine dernière par le député Didier Le Gac, pour empêcher les compagnies ne respectant pas nos standards de débarquer dans des ports français. Nous allons également travailler sur la Méditerranée. Nous coopérons, enfin, avec le gouvernement anglais afin de faire pression sur les entreprises concernées, par le biais de contrôles effectués par une *task force* interministérielle rassemblant inspecteurs du travail et professionnels des affaires maritimes.

Les décharges littorales ne sont pas du ressort de mon ministère. Pour autant, le Président de la République a annoncé des investissements visant à financer des expérimentations partout dans les outre-mer pour favoriser le traitement local de ces

déchets. Nous continuons à investir, avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour aider les communes concernées. Il s'agit d'équité territoriale, mais aussi de préservation de l'environnement. À ce titre, ces questions prennent place au sein de l'accompagnement des communes dans la transition écologique. Cela correspond également à un des objectifs du Fonds vert : accompagner la dépollution et la décarbonation.

Concernant les territoires ultramarins, un des points saillants me concernant tient à la modernisation de leur flotte. Le grand âge des navires qui relèvent de nos outre-mer est inacceptable, quand d'autres pays envoient des navires récents dans nos eaux ou se livrent au pillage des ressources. Toutefois, cette modernisation est encadrée par des règles européennes ; nous avons mis le pied dans la porte en 2018 et le processus est en cours. Cela concerne des points très techniques : il s'agit, par exemple, de ne pas donner lieu à un changement d'échelle de la pêche. En 2022, la Commission européenne nous a demandé des informations supplémentaires et nous attendons son retour ; avec mes collègues Jean-François Carencu et Laurence Boone, nous avons insisté et nous nourrissons l'espoir que le processus aboutisse en 2023.

Cet effort est également lié à la décarbonation et à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Le Président de la République m'a demandé de mettre en œuvre une stratégie dans ce domaine, en lien avec la marine nationale, le secrétariat général de la mer, mais aussi en coopération avec les marines européennes et celles de nos voisins en outre-mer. Il s'agira, cette année, de renforcer l'action de l'État en mer, de manière adaptée aux différents territoires, notamment dans le cadre de la loi de programmation militaire ; l'Union européenne doit également assumer l'usage de ses capacités en la matière : il faut renforcer les sanctions envers les pays qui se livrent à de telles activités, en maniant cartons jaunes et cartons rouges ; au niveau international, enfin, la Grande-Bretagne et les États-Unis agissent de leur côté dans le cadre d'une coalition internationale que l'Union européenne souhaite rejoindre. La France est très sensible à cette démarche de coopération.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Monsieur le secrétaire d'État, vous n'avez pas répondu sur le traitement différencié des ports en fonction de leur statut en matière de contrôles sanitaires et sécuritaires.

S'agissant du *dumping* social dans la liaison transmanche, une proposition de loi de police dans le cadre des transports a été déposée à l'Assemblée nationale. Ce texte a-t-il reçu le soutien du Gouvernement ? Quelles seraient vos éventuelles réserves à son endroit ?

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Nous avons alloué des capacités supplémentaires à Barneville et à Granville, et cela a été apprécié par Jersey et par Guernesey. La stratégie nationale portuaire vise précisément à éviter une métropolisation des ports et la concentration des richesses et de l'expertise qui en découlerait ; c'est tout le sens de la discussion qui s'est tenue aux Assises de l'économie de la mer à Lille. Nous avons investi en ce sens par le biais du plan de relance, qui n'a pas seulement bénéficié aux grands ports d'État. Nous gardons tout cela à l'esprit, parce que nous allons devoir engager des investissements massifs pour le développement de l'éolien en mer et donc réfléchir à l'équilibre entre tous les territoires. Pour autant, si vous avez des questions précises sur certains ports, je suis évidemment disposé à me pencher dessus.

M. Pascal Allizard. – Mon rapport ne concerne pas seulement mon département et les observations que j’ai recueillies s’attachent à l’ensemble du trait de côte. Les ports qui ne relèvent pas de l’État sont sous-dotés, ce qui donne lieu à des files d’attente qui repoussent les clientèles, ce qui crée des distorsions de concurrence.

M. Hervé Berville, secrétaire d’État. – Cela signifie que nous devons travailler sur l’enjeu du « zéro artificialisation nette ». Les ports sont des lieux industriels, et nous vivons une transition dans ce secteur. C’est pourquoi la stratégie nationale portuaire réunit l’ensemble des acteurs concernés, pour la première fois, afin d’investir de manière équitable sur tout le territoire.

M. Jean-François Rapin, président. – Qu’en est-il de votre position sur la proposition de loi évoquée ?

M. Hervé Berville, secrétaire d’État. – Je la soutiens, ainsi que je l’ai indiqué aux Assises de Lille. Didier Le Gac en a discuté en amont avec mes services et nous avons la volonté d’appliquer les mesures qu’elle contient le plus rapidement possible. J’ai évoqué, en novembre 2022, l’importance des dispositions législatives dans ce combat ; je remercie le Parlement de s’être mobilisé, pour que nous soyons au rendez-vous en ce qui concerne les contrôles et les sanctions.

Mme Christine Lavarde. – Vous parlez beaucoup d’initiatives françaises, mais la mer ne connaît pas de frontières, les courants marins circulent partout, donc, en matière de pollution ou de protection des océans en général, si nos voisins ne font pas la même chose, nos actions n’ont pas d’efficacité. En Méditerranée, notamment, il y a des enjeux forts de biodiversité. Comment vous coordonnez-vous avec nos voisins pour préserver nos espaces ?

M. Didier Marie. – Où en est le différend entre la France et les Pays-Bas sur la présence de navires-usines dans la Manche, qui détériorent les fonds et captent l’essentiel de la pêche ?

La flotte européenne compte 250 navires hauturiers, la flotte chinoise 2 700. Cela appelle une réponse urgente, car la Chine pille les fonds marins au large de l’Afrique et dans l’océan Indien. Il faut une réaction internationale et européenne plus rapide.

L’Assemblée nationale a adopté une résolution sur la protection des fonds marins pour interdire l’exploitation des minerais au fond des mers. Quelle est la position du Gouvernement sur ce sujet et sur cette résolution ?

M. Jacques Fernique. – Loin de se contenter d’un simple moratoire, le Président de la République s’est engagé à interdire l’exploitation minière des fonds marins. Comment désormais convaincre les autres pays européens de rejoindre cet élan ? Comment ferez-vous prospérer cette position au sein du Conseil de l’Union ?

Des centaines de dauphins s’échouent chaque année sur les plages de l’Atlantique et ce phénomène ne cesse de croître. Le responsable est identifié : c’est la pêche industrielle, qui capture par erreur des dauphins et les rejette mutilés à l’eau, dans un contexte permissif. La France a déjà été condamnée pour surmortalité de cétacés. Les solutions sont connues : des alarmes sonores et des fermetures temporelles de la pêche,

pendant les périodes de reproduction. Comment se mettre en conformité avec le droit européen ? Comment mettre notre flotte de pêche à niveau pour faire cesser ces pratiques ?

Mme Patricia Schillinger. – On parle peu de la guerre des conteneurs. Le trafic maritime est à l'arrêt depuis la crise du covid. L'année dernière, seulement 35 % des navires sont arrivés en temps et en heure dans les ports européens ; nombreux étaient les navires en attente en mer. A-t-on avancé à ce sujet ? C'est polluant et la Chine ne pouvait plus exporter faute de conteneurs.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Madame Lavarde, les questions posées par vos collègues portaient plus sur les initiatives françaises, mais, en effet, nous ne pourrions pas résoudre les problèmes sans coopération internationale. La France porte à l'échelon international, auprès de l'Organisation maritime internationale, la préoccupation des pertes de conteneurs et nous nous coordonnons avec d'autres pays pour réduire les émissions du secteur.

En Méditerranée, nous avons créé une zone de maîtrise des émissions de soufre (*Sulphur Emission Control Area*, ou Seca). La France et l'Espagne ont signé le traité de Barcelone qui inclut l'enjeu de la protection de la Méditerranée et toutes nos actions se font avec les pays du pourtour méditerranéen, pour lutter contre la pollution et réduire la vitesse des navires, afin de diminuer les risques de collision avec les cétacés. Nous avons également créé une zone de maîtrise des émissions d'azote (Neca). Toute cette action en Méditerranée se fait avec l'Italie, l'Espagne et les pays du Maghreb.

Sur le *dumping* social, je me suis rendu à Madrid en novembre pour convaincre nos amis espagnols de nous rejoindre dans ce combat, car ils constatent aussi des pratiques dommageables sur leurs côtes. Mon homologue italien et moi travaillons à la décarbonation du transport maritime. Sur la pluriannualité des quotas, nous travaillons aussi avec d'autres pays. Toute l'action maritime s'inscrit dans un cadre de coopération.

J'en viens à l'interdiction de l'exploitation minière des fonds marins. Le Président de la République a pris cette décision à la COP27 de Charm el-Cheikh. C'est une décision historique et courageuse, car la France ne se contente pas d'un moratoire, elle interdit l'exploitation minière dans les fonds marins français et va se battre pour généraliser cette position. Tout le monde a conscience que les océans sont fragiles et cruciaux pour la régulation du climat, et qu'ils recèlent une biodiversité à préserver.

Le Gouvernement était donc très favorable à la résolution de l'Assemblée nationale, puisque le Président de la République avait souhaité cette interdiction trois mois plus tôt. J'avais moi-même expliqué au Sénat notre position sur le sujet et mis fin au financement d'un démonstrateur d'exploitation minière des fonds marins, afin d'orienter notre activité vers l'exploration scientifique. Nous déployons donc, dans le cadre de France 2030, un plan de 350 millions d'euros pour la recherche scientifique sur les fonds marins.

Côté politique, nous nous tournons maintenant vers nos partenaires européens afin de leur expliquer que c'est la voie à suivre pour faire face aux enjeux qui sont devant nous, d'autant que les métaux des fonds marins ne sont pas nécessaires pour

la transition énergétique, comme le montre le rapport de WWF. D'ailleurs, des entreprises comme BMW se sont déjà engagées à ne pas utiliser les métaux issus des fonds marins. À la COP15, j'ai plaidé pour inclure dans la décision finale des éléments sur l'exploitation minière des fonds marins. Ainsi, pour la première fois, il est précisé qu'il faut faire preuve de précaution dans l'exploitation des fonds marins. C'est moins ambitieux que ce que nous souhaitons, mais c'est inédit. Je continuerai ce travail, notamment à New York à la fin du mois de février concernant le traité sur la haute mer en négociation.

Côté juridique, nous menons un travail avec l'Allemagne afin de définir les outils les plus adaptés pour empêcher l'émission de licences permettant l'exploitation des fonds marins. J'ai rédigé une tribune commune avec mon homologue sur ce sujet.

Enfin, nous menons un travail au sein de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) pour que cette instance, créée dans les années 1990, réoriente son mandat vers la protection de la biodiversité, la connaissance, la recherche.

Au sujet des dauphins, la France a été condamnée par l'Union européenne en raison des captures accidentelles de cétacés. Nous avons donc mis en place un plan d'urgence ambitieux, qui repose sur plusieurs éléments. Le premier est un équipement obligatoire de localisation, d'effarouchement et de caméras vidéo. Ensuite, nous avons identifié les 213 navires les plus actifs et le nombre de navires équipés d'une caméra doit passer de 20 à 100. Les délais sont tenus, les marchés sont en cours. Nous travaillons avec les scientifiques et l'Office français de la biodiversité pour tirer les conséquences de ce plan et avoir des données scientifiques. La profession s'est saisie du sujet et Bérangère Couillard et moi-même y travaillons.

Sur les conteneurs, l'objectif du précédent quinquennat était de porter de 60 % à 80 % la part des grands ports maritimes français dans le traitement du trafic maritime de marchandises. Vous posez une question de souveraineté, de maîtrise des flux, de formation des agents, de recrutement dans la filière. Nous déploierons une stratégie pour développer les porte-conteneurs français. Les investissements à faire sur les grands ports d'État sont massifs. Nous souhaitons réduire notre dépendance par rapport aux ports du nord de l'Europe, Anvers Rotterdam et d'autres. Clément Beaune et moi y travaillons, en lien avec les territoires, car les régions et les départements veulent participer au développement de l'économie maritime.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous attendons avec impatience votre présentation des discussions avec la Suède et l'Espagne dans le cadre de leur présidence successive du Conseil de l'Union européenne. Nous pourrions évoquer aussi, lors d'une prochaine audition, les sujets en lien avec le commissaire européen à la pêche, notamment la pêche artisanale que nous défendons ardemment.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Politique étrangère et de défense

Atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran : examen du rapport de M. Pascal Allizard sur la proposition de résolution européenne n° 226 (2022-2023) de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons maintenant le deuxième point de notre ordre du jour, qui nous fait traverser d'autres mers pour nous conduire en Iran, république islamique qui joue un rôle central au Moyen-Orient et au-delà, et qui se trouve secouée depuis quatre mois par des mouvements de contestation internes à la suite de l'arrestation ayant conduit au décès de la jeune Mahsa Amini, pour n'avoir pas entièrement couvert ses cheveux sous le foulard que toute femme doit porter en Iran. L'Union européenne et la France avaient alors manifesté leur vive émotion à l'égard de ce décès « inacceptable » et « choquant ». La fermeté avec laquelle les autorités iraniennes répliquent depuis lors aux manifestations de protestation qui se sont étendues entre-temps à l'ensemble du territoire iranien ne manque pas aussi de choquer, de nombreuses arrestations arbitraires et des dizaines de morts étant à déplorer.

C'est dans ce contexte que notre collègue Nathalie Goulet, dont je salue la présence parmi nous, a déposé une proposition de résolution européenne qui appelle l'Union européenne à sanctionner plus fermement les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran. Ce texte, cosigné par plusieurs de nos collègues, est aujourd'hui soumis à l'examen de notre commission. Je cède la parole à Pascal Allizard, que je remercie de nous présenter son rapport sur cette proposition.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Notre commission a été saisie d'une proposition de résolution européenne, déposée le 4 janvier dernier par notre collègue Nathalie Goulet, visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran.

Je vous ferai, en guise d'introduction, un bref rappel historique du mouvement de contestation de l'automne 2022, avant de vous présenter les éléments justifiant notre présence aujourd'hui, à savoir la répression brutale des autorités iraniennes, de dresser l'état des lieux des condamnations et sanctions prononcées par la communauté internationale et, enfin, de vous proposer une méthode pour l'adoption d'une résolution européenne par le Sénat.

Compte tenu de la tension caractérisant nos relations bilatérales avec ce pays et de la sensibilité très particulière des enjeux qui s'y attachent en matière de sécurité, de nucléaire et de droits de l'homme, il m'a paru indispensable d'aborder l'examen de cette proposition de résolution européenne en toute connaissance de cause sur les risques et menaces que l'Iran fait peser au Moyen-Orient, où, je le rappelle, la France joue un rôle non négligeable par sa présence militaire – aux Émirats arabes unis, en Jordanie et en Irak – et par son influence au Liban, notamment.

Dans un environnement diplomatique où tous les mots sont pesés, j'ai tenu à me rapprocher de nos services de renseignement qui ont bien voulu me présenter un « *briefing* de sécurité » sur l'Iran, puis dans un délai très court, j'ai pu bénéficier de la présence en France de notre ambassadeur à Téhéran, Nicolas Roche, par l'intermédiaire duquel je tiens à saluer le travail et l'abnégation de nos agents diplomatiques et

consulaires. J'ai également entendu une diplomate de la direction Afrique du Nord-Moyen-Orient du Quai d'Orsay, l'ambassadrice représentante permanente de la France au comité politique et de sécurité de l'Union européenne, et deux chercheurs spécialistes de l'Iran : Bernard Hourcade et Thierry Coville. Ils ont tous deux travaillé à l'Institut français de recherche en Iran (Ifri) à Téhéran, qui vient d'être fermé par les autorités iraniennes. Nous avons, par ailleurs, contacté l'ambassade d'Iran à Paris, qui n'a pas répondu à notre demande d'audition.

J'en viens maintenant aux manifestations de l'automne 2022. Le 16 septembre 2022, une jeune femme de 22 ans d'origine kurde, Mahsa Amini, a été arrêtée par la police des mœurs pour avoir mal mis son voile, puis elle a été assassinée dans des circonstances non élucidées à ce jour. Pendant l'automne 2022, un mouvement de contestation inédit s'est développé dans toutes les grandes villes d'Iran.

Cette contestation est inédite, car il s'agissait pour une nouvelle catégorie d'Iraniennes et d'Iraniens, les jeunes, de protester contre le port obligatoire du voile et de manifester pour les droits des femmes, avec le slogan « Femme, vie, liberté ». Nous avons tous vu avec quel courage des Iraniennes ont bravé ouvertement l'obligation du port du voile en se découvrant dans les lieux publics et sur les réseaux sociaux.

Cette contestation est inédite aussi par l'ampleur de la remise en cause des fondements de la République islamique d'Iran, à commencer par le Guide suprême, l'ayatollah Khamenei lui-même, mais aussi des valeurs et des méthodes policières des autorités. Même si les manifestations qui se sont déroulées entre septembre et novembre ont rarement dépassé la dizaine de milliers de participants dans les rues, des actions de désobéissance civile se sont développées dans la sphère privée et les universités, et parmi les élites culturelles.

Les autorités iraniennes ont pu sembler surprises dans cette première phase de contestation et craindre un élargissement du mécontentement à l'ensemble de la société compte tenu du contexte économique désastreux : plus de 16 % de chômage, 50 % d'inflation par an, pénurie de produits de première nécessité, etc.

Si je peux employer ici ce terme dans le contexte iranien, cette « convergence » des luttes n'a pas eu lieu. En effet, la reprise en main à laquelle les autorités iraniennes ont procédé à l'instigation du guide suprême a été très dure et méthodique.

J'en viens maintenant à la répression du régime et à ce à quoi, plus largement, la France est confrontée.

Il est difficile de chiffrer exactement le nombre des victimes de la répression. Selon l'ONG Hrana, sur laquelle se basent les chancelleries européennes, le bilan serait de 516 morts, dont 63 enfants, et environ 20 000 arrestations sur les trois premiers mois de manifestations. C'est un chiffre effroyable et pourtant, on nous dit, de source autorisée, que le régime se serait organisé pour que la répression de la contestation ne tourne pas au bain de sang comme en 2019 où des centaines de manifestants avaient été tués en une seule semaine.

Ici, ce qu'il convient de dénoncer est une stratégie élaborée de répression méthodique, de contrôle social et de guerre culturelle d'un régime contre sa propre

population. Il s'agit d'une stratégie policière de la terreur faite de tabassages au hasard dans les rues, de rafles aléatoires de groupes d'étudiants, de contrôle des réseaux sociaux et d'arrestations arbitraires. Cette stratégie de dissuasion fonctionne par l'incertitude sur l'issue des procédures judiciaires, une simple arrestation pouvant conduire à la condamnation à mort.

De fait, on nous rapporte que depuis mi-décembre les manifestations ont cessé, hormis dans le Kurdistan iranien et le Balouchistan à la frontière afghane où les tensions sont plus vives du fait des différences ethniques, religieuses et des conditions de vie encore plus précaires des populations qui y vivent.

Très clairement, les autorités iraniennes ont durci leur discours et leurs actes. Plus d'une vingtaine de condamnations à mort ont été prononcées et les exécutions ont débuté à la mi-décembre – deux exécutions publiques –, pour se poursuivre en ce début d'année – trois exécutions en ce mois de janvier. Malheureusement, ces chiffres sont évolutifs, car la machine judiciaire iranienne est en route. Je sais que nous sommes nombreux, par la voix de nos commissions ou à titre individuel, à nous mobiliser pour dénoncer ces condamnations à mort et ces exécutions. Certains motifs interrogent même les membres du clergé chiite : ainsi, l'un des condamnés à mort aurait seulement brûlé la moto d'un membre des forces de l'ordre sans commettre d'homicide.

Il faut ici revenir plus largement sur ce qui n'est pas seulement une affaire de politique intérieure. En réalité, nous assistons à quatre crises concomitantes.

Premièrement, à une crise des droits de l'Homme, comme je viens de vous l'exposer.

Deuxièmement, nous sommes face à une hostilité générale de l'Iran par rapport à l'Occident, aux États-Unis, à Israël et à l'Union européenne, accusés de fomenter depuis l'extérieur le mouvement de contestation. La politique consistant à détenir des otages d'État, qualifiés comme tel par le Quai d'Orsay depuis octobre dernier, et la diffusion d'aveux forcés participent d'une stratégie de menaces et d'intimidation. Je rappelle que sept de nos ressortissants sont emprisonnés dans des conditions très difficiles avec un accès restreint aux visites consulaires. Le sort de nos concitoyens est très préoccupant et leur libération est naturellement une priorité.

Troisièmement, la crise sur le nucléaire iranien perdure et nous constatons que les discussions pour un retour à la table des négociations des États-Unis et de l'Iran ne reprennent pas. L'Iran viole, par ailleurs, les règles instituées par l'accord de Vienne de 2015 en poursuivant son programme de production d'uranium enrichi à 60 %. Les livraisons d'armes à la Russie, non assumées par les autorités iraniennes, entrent dans ce défi idéologique lancé par la République islamique à l'Occident, plus qu'elles ne traduisent une réelle alliance avec la Russie.

Quatrièmement, enfin, nous assistons à une crise régionale où l'Iran use de son influence dans tout le Moyen-Orient, par groupes interposés, au Yémen et dans ce qu'on appelle le croissant chiite au Liban, en Syrie et en Irak.

Il ne faut donc pas perdre de vue le contexte international et régional dans lequel nous avons à discuter des condamnations et sanctions que nous souhaiterions que notre gouvernement et l'Union européenne adoptent face à l'Iran.

Après ce tableau sur le mouvement de contestation et la répression des autorités iraniennes, j'en viens maintenant au chapitre des condamnations internationales, aux sanctions déjà prises et à celles que nous pourrions proposer d'y ajouter au travers de la proposition de résolution européenne (PPRE) déposée par notre collègue Nathalie Goulet.

Cette répression des autorités iraniennes a fait l'objet d'une condamnation unanime ou presque – nous reviendrons sur l'attitude de la Chine et de la Russie – de la communauté internationale. Depuis septembre 2022, les pays occidentaux – l'Union européenne en tête – ont voté plusieurs paquets de sanctions contre l'Iran, l'un des pays les plus sanctionnés au monde depuis quarante ans et l'embargo des États-Unis en 1980 à la suite de la prise d'otages à l'ambassade américaine de Téhéran.

L'Union européenne a ainsi voté, depuis le début de la répression, quatre paquets de sanctions visant des personnes et entités, en raison de leur rôle joué dans cette répression. Ainsi, depuis le 17 octobre 2022 – date du premier paquet de sanctions –, 78 personnes et 27 entités ont été ajoutées à la liste des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives dans le cadre du régime existant, au titre de sanctions en matière de droits de l'Homme à l'encontre de l'Iran. Ainsi, au total, depuis 2011, 164 personnes et 31 entités ont été inscrites sur cette liste à ce titre.

Ces mesures consistent en un gel des avoirs, une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne et une interdiction de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition des personnes et entités inscrites sur la liste. Une interdiction des exportations vers l'Iran d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ainsi que d'équipements de surveillance des télécommunications s'applique également.

Parmi les personnes et entités désignées figurent les responsables du décès de Mahsa Amini, la police des mœurs iranienne, mais également des chefs provinciaux des forces de l'ordre iraniennes et des membres de haut rang du Corps des gardiens de la révolution islamique, ainsi que des ministres pour le rôle qu'ils jouent dans la répression. L'Union européenne a également inscrit sur cette liste des entités comme la société publique de télévision iranienne Press TV/Radio-télévision de la République islamique d'Iran ou *Islamic Republic of Iran Broadcasting* (Irib), responsable de la production et de la diffusion d'aveux forcés de deux otages français, Cécile Kohler et Jacques Paris.

À ces sanctions se sont ajoutées de nombreuses condamnations de la France et des institutions européennes appelant à la cessation de la répression. Le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a adopté le 12 décembre 2022 des conclusions substantielles sur l'Iran établissant un cadre d'action commun. De même, le Conseil européen a appelé le 15 décembre dernier les autorités iraniennes à mettre immédiatement fin à cette répression et aux condamnations à mort. La France a également condamné publiquement la situation en Iran, avec une quinzaine de déclarations publiques du ministère des affaires étrangères, et la convocation à plusieurs reprises du chargé d'affaires iranien par la ministre des affaires étrangères.

Réciproquement, notre ambassadeur de France à Téhéran a été convoqué à cinq reprises par les autorités iraniennes.

Outre ces sanctions, prises au titre de graves violations des droits de l'homme, l'Union européenne a également adopté des mesures contre l'Iran pour ses livraisons d'armes à la Russie. Le Conseil de l'Union européenne a effectivement adopté deux paquets de sanctions – les 20 octobre et 12 décembre 2022 – au titre du rôle de l'Iran dans la mise au point et la livraison de drones utilisés par la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine.

Ces paquets de sanctions ont été adoptés par l'Union européenne en coordination avec les autres pays occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont aussi décidé, dès le 22 septembre 2022 pour l'un, et le 10 octobre 2022 pour l'autre, un certain nombre de mesures restrictives à l'égard des responsables iraniens. Le Royaume-Uni a notamment renforcé son paquet de sanctions à la suite de l'exécution de son ressortissant irano-britannique Alireza Akbari en janvier dernier.

La France et les pays occidentaux poursuivent également la pression sur les autorités iraniennes dans les enceintes internationales. Après la mise en place fin novembre 2022 par le Conseil des droits de l'homme (CDH) d'une mission d'établissement des faits – dont le rapport est attendu pour juin –, l'Iran a été exclu de la Commission sur le statut de la femme à New York par un vote à une large majorité, le 14 décembre dernier. Il est également intéressant de noter que l'Union européenne a entamé un rapprochement avec les pays du Golfe.

Cette condamnation des autorités iraniennes est donc unanime, ou presque, comme je le soulignais, puisque, dans ce concert des nations, la Chine et la Russie brillent par leur silence. Elles ont adopté une attitude de non-ingérence dans les affaires iraniennes. La Chine est le premier partenaire commercial de l'Iran, et l'un des plus gros importateurs du pétrole iranien. Les deux pays ont signé en 2021 un accord de coopération sur vingt-cinq ans. Quant au rapprochement entre Moscou et Téhéran, il se manifeste notamment par un soutien en armement iranien à la Russie.

En réaction à ces sanctions, les autorités iraniennes ont annoncé des mesures de représailles, visant un certain nombre de personnes et d'entités, parmi lesquelles *Charlie Hebdo*, des parlementaires européens, ou des personnalités françaises comme Bernard Kouchner, Anne Hidalgo et Bernard-Henri Levy.

C'est dans ce contexte particulièrement tendu – entre l'Iran et l'Union européenne, dont la France notamment – que nous devons examiner la proposition de résolution européenne de notre collègue Nathalie Goulet. Si je ne peux qu'être favorable au principe de cette résolution visant à condamner la répression et à soutenir le peuple iranien, je suggérerai néanmoins quelques modifications concernant les mesures proposées, notamment pour « calibrer » au mieux la rédaction des différents appels à interventions et sanctions que nous formulerons à l'adresse de notre gouvernement et de l'Union européenne.

Cette PPRE intervient alors que l'Assemblée nationale a adopté, le 28 novembre 2022, au titre de l'article 34-1 de la Constitution, une résolution en soutien au mouvement pour la liberté du peuple iranien. Le même texte a également été déposé

par notre collègue François Patriat sur le bureau du Sénat le 1^{er} décembre dernier. J'ai ainsi pu prendre connaissance, avec beaucoup d'attention et d'intérêt, des dispositions proposées. Je souligne que notre ambassadeur à Téhéran a été convoqué pour s'expliquer sur la teneur de la résolution adoptée par nos collègues députés. Les autorités iraniennes suivent donc précisément les travaux du Parlement, et ne sont pas insensibles aux condamnations et appels à sanction dont elles font l'objet.

À la lueur de ces textes, du contexte international actuel et des entretiens de haut rang que j'ai pu avoir, je souhaiterais proposer quelques ajustements aux mesures proposées par notre collègue Nathalie Goulet. Ces modifications ont été guidées par la recherche d'un équilibre entre le besoin d'une condamnation ferme et déterminée de la répression en cours, et la nécessité d'adapter nos appels à sanction à la position que tient la France par rapport à l'Iran au Moyen-Orient.

Le poids des mots et des sanctions est scruté avec beaucoup d'attention par les autorités iraniennes. S'il fallait le préciser, la sensibilité du sujet et des enjeux doit nous appeler à la responsabilité dans les mesures que le Sénat proposera. Côté iranien, toute déclaration ou publication en provenance de la France, qu'elle soit gouvernementale, parlementaire ou même journalistique est considérée comme une position officielle de la France. Par paranoïa, cynisme ou idéologie, les autorités iraniennes ne décèlent pas les nuances des expressions – la liberté d'expression, l'indépendance du Parlement et le pluralisme démocratique étant des termes étrangers au régime.

Nous devons être conscients que la résolution que nous adopterons au Sénat sera ainsi considérée, par les autorités iraniennes, comme un texte représentant la voix de la France. Ceci étant dit, cela ne doit pas nous empêcher d'agir et de condamner vivement la répression en cours, les condamnations à mort, les détentions arbitraires, la pratique de la torture et des discriminations, notamment à l'encontre des femmes et des minorités, et d'en demander immédiatement l'arrêt. Les sanctions prises par l'Union européenne et les instances internationales doivent être soutenues, concernant les graves violations des droits de l'Homme en cours. Je propose ainsi, aux alinéas 28 à 40 de la PPRE, de renforcer certaines des dispositions proposées par Nathalie Goulet et d'en ajouter de nouvelles.

La question des otages européens, notamment de nos sept otages français retenus en Iran, est cruciale. La préservation de leur sécurité est essentielle. À cet égard, la position de la France n'est pas de proposer des mesures qui impliqueraient une rupture unilatérale des relations diplomatiques avec l'Iran. Le canal de discussion doit demeurer, ne serait-ce que dans le cadre de l'accord sur le nucléaire, ne fût-ce que pour dénoncer les manquements de l'Iran et garantir le difficile travail de contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

La première mesure, que propose la PPRE, est l'inscription sur la liste des entités terroristes du corps des Gardiens de la révolution islamique : cela ne nous apparaît pas, à ce stade, comme la réponse nécessaire à la crise actuelle. Sur le plan juridique d'abord, il semble que cette mesure se heurte à l'absence de décision d'une autorité judiciaire d'un État membre concernant l'implication du corps des Gardiens de la révolution ou d'un de ses membres dans un acte terroriste. Une analyse du service juridique du Conseil a été demandée par certains États membres sur ce point et devrait être rendue pour le prochain Conseil des affaires étrangères du 20 février. Sur le plan

politique ensuite, une telle inscription serait comprise comme un acte d'hostilité par les autorités iraniennes. Ces dernières ont prévenu qu'une telle mesure – qui a notamment été proposée par le Parlement européen dans une résolution de janvier dernier – pourrait les conduire à prendre des mesures réciproques de représailles.

Cela ne doit pas pour autant nous restreindre dans l'expression de notre liberté d'opinion. C'est pourquoi, dans un esprit de gradation des sanctions en fonction de la situation en Iran, je vous proposerai un amendement au texte qui vous a été transmis hier, qui invite le Gouvernement et le Conseil de l'Union à examiner le moment venu, et sur la base de décisions de justice, la possibilité d'inscrire des groupes et entités tels que le corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union.

S'agissant de la question du nucléaire iranien, il me semble dangereux et contraire à la position de la France d'appeler à la cessation d'un tel accord : certes, les négociations sont suspendues, mais depuis le retrait américain voulu par le Président Trump, ni la France ni l'Union européenne ne souhaitent rompre pour le moment cet accord, bien que l'Iran n'en respecte plus les termes, avec une accélération de son programme nucléaire. Le fait d'envisager sortir de cet accord en raison des manifestations de l'automne 2022 signifierait qu'on subordonnerait le risque nucléaire à la situation des droits de l'Homme : cela n'a pas été fait par le passé lors des répressions de 2009, de 2017, de 2019. Il s'agirait d'un renversement de position, que la France et l'Union européenne ne semblent pas prêtes à faire.

Le risque – en mettant un terme à cet accord – est de mettre fin à un canal de discussion et de contrôle de la politique nucléaire iranienne, et de laisser les autorités iraniennes se diriger seules vers l'arme nucléaire.

À une échelle de sanctions moindres, je ne suis pas non plus favorable, à ce stade, aux mesures prévoyant l'extension de la limitation de l'accès aux marchés primaire et secondaire des capitaux de l'Union, ainsi que la fermeture de l'espace aérien de l'Union aux avions iraniens. D'abord, car il s'agit de sanctions qui ont été levées dans le cadre de l'accord sur le nucléaire iranien. Ensuite, car elles auraient des répercussions pratiques gênantes, entravant par exemple le départ d'Iraniens voulant quitter le territoire par avion. Mais ces sanctions me semblent devoir demeurer à l'étude, en fonction de l'évolution de la situation en Iran. C'est pourquoi je vous propose de modifier leur rédaction dans l'esprit d'une gradation de l'échelle des sanctions à l'alinéa 43 de la PPRE.

Sur la question des visas, la mesure proposée de recenser les étudiants iraniens au sein de l'Union européenne et d'expulser sans délai ceux qui ont un lien familial avec les responsables iraniens sanctionnés me semble techniquement difficile à mettre en œuvre, et juridiquement contraire à nos engagements internationaux.

Je suis, en revanche, très favorable à la disposition encourageant notre gouvernement et l'Union européenne à la délivrance de visas à toute personne craignant avec raison d'être persécutée en Iran, figurant à l'alinéa 41. C'est d'ailleurs la politique actuellement mise en œuvre par les autorités françaises. Des accords ont été conclus afin que les demandes de visas d'Iraniens puissent être faites dans des pays tiers, dans lesquels ils se seraient réfugiés.

Pour conclure, la politique menée par les autorités iraniennes emporte de graves violations des droits de l'homme, qui doivent être sanctionnées. Il doit y être mis fin sans délai. Le soutien militaire apporté par l'Iran à la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine doit également être dénoncé, et les sanctions prises par l'Union européenne contre les individus et entités iraniens pour leur rôle dans la mise au point et la livraison de drones à l'Ukraine soutenues. Le rapprochement de l'Iran et de la Russie est à surveiller de près.

Il faut toutefois demeurer vigilant à conserver un dialogue avec les autorités iraniennes, sans s'interdire de nouvelles sanctions au vu de l'évolution de la situation. Il semblerait d'ailleurs que le prochain Conseil des affaires étrangères du 20 février prévoie d'élargir la liste des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives. S'agissant de la position des États membres, si un consensus existe sur la nécessité des sanctions, il semble qu'il y ait néanmoins une différence d'appréciation entre États sur la gradation des sanctions à prendre. Un débat aura certainement lieu lors du prochain Conseil.

La proposition de résolution sur laquelle vous allez être amenés à vous prononcer n'est également pas à considérer, selon moi, comme exclusive d'une PPRE ultérieure, qui pourrait être déposée pour appeler à de nouvelles sanctions, au vu de l'évolution de la situation en Iran.

Sous réserve de notre débat, je salue par avance l'apport du Sénat pour l'adoption d'un texte présentant des axes forts de soutien aux droits des femmes iraniennes, et de condamnation et de sanction à l'encontre des autorités iraniennes.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce travail important, qui a nécessité beaucoup d'échanges et de concertations. Je passe à présent la parole à ceux d'entre vous qui auraient des questions à poser.

M. Didier Marie. – Je remercie Nathalie Goulet de son initiative, qui nous permet de manifester notre solidarité avec le peuple iranien persécuté par ses dirigeants. Je salue également le travail de Pascal Allizard, qui vise à la fois à prendre en compte les efforts diplomatiques pour tenter de résoudre la crise et à protéger l'intégrité des otages d'État français et européens. Nous nous retrouvons sur la quasi-totalité des points de cette PPRE, notamment pour souligner la multiplication des sanctions prises par l'Union européenne et demander leur poursuite graduelle. Le Conseil des affaires étrangères du mois de février permettra vraisemblablement d'aller en ce sens. Je me félicite des ajouts proposés par notre rapporteur, notamment s'agissant des diverses condamnations des agissements du régime iranien aux alinéas 28, 29 et 30, et de l'affirmation du soutien au peuple iranien. L'ajout relatif aux relations entre l'Iran et la Russie me semble également pertinent dans le contexte international actuel.

Nous saluons tout particulièrement la suppression de l'alinéa 31 sur l'accord nucléaire : il convient effectivement de maintenir des canaux de discussion même si les choses sont aujourd'hui mal engagées puisque l'Iran, après avoir augmenté le niveau d'enrichissement de son uranium, sera, probablement dans les deux ans qui viennent, capable de produire une bombe nucléaire, ce qui posera d'énormes difficultés dans la région et sur le plan international. Les discussions doivent être poursuivies avec les autorités iraniennes pour trouver une solution.

Enfin, je salue la dernière proposition d'amendement du rapporteur concernant l'inscription du corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des entités terroristes de l'Union : il faut maintenir la pression sur les autorités iraniennes, en particulier sur les Gardiens de la révolution islamique. Il conviendra effectivement de prendre des dispositions en temps utile, au regard des décisions de justice. Nous voterons cette PPRE telle qu'elle nous est proposée par notre rapporteur.

M. André Reichardt. – À mon tour de remercier Nathalie Goulet pour cette initiative de PPRE, que j'ai cosignée avec une hésitation – levée ensuite – concernant la sortie du nucléaire – j'y reviendrai. Je salue le travail réalisé par Pascal Allizard pour nous proposer aujourd'hui un nouveau texte, dans des conditions matérielles difficiles.

Permettez-moi néanmoins de regretter quelque peu les atténuations importantes qui ont été apportées par notre rapporteur, même si j'en comprends, bien entendu, les raisons, liées tout particulièrement à la présence d'otages en Iran. Mais c'est précisément parce qu'il y a des otages d'État et que cette situation est tout à fait intolérable qu'il importe de ne pas trop hésiter à lever le ton par rapport à ce régime mortifère.

Concernant l'inscription du corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union européenne, j'ai bien entendu les remarques du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères, Josep Borrell, qui n'y est pas favorable. Ne nous appartiendrait-il pas précisément d'ouvrir la voie à cette possibilité en vue de la prochaine réunion du Conseil de l'Union européenne ? Au sein de l'Union européenne, un certain nombre de pays, pour de multiples raisons, hésitent à aller trop loin vis-à-vis de ce régime. Je ne suis pas sûr que les sanctions prises, même si elles sont nombreuses, puissent véritablement convaincre l'Iran de changer de position. C'est la raison pour laquelle il serait bon de ne pas hésiter à inscrire d'ores et déjà le corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union. Où s'arrêteront-ils ? Nous ne connaissons qu'une partie de ce qui se passe en Iran. Que nous faut-il constater de plus pour inscrire le corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union ? J'éprouve quelques réserves sur les atténuations apportées par notre rapporteur dans l'attente de décisions de justice : de quelles décisions de justice s'agit-il ?

Comme je l'ai souligné, j'ai eu quelques hésitations en ce qui concerne la sortie de l'accord sur le nucléaire, mais elles ont été levées grâce aux explications données par Nathalie Goulet. J'aimerais qu'elle réitère devant nous ses propos pour éclairer la commission. En quoi la renonciation à cet accord sur le nucléaire peut-elle ou non améliorer la situation en Iran, notamment à l'égard des manifestations ?

Par ailleurs, comme l'a souligné Didier Marie, je remercie le rapporteur pour son ajout concernant l'intervention de l'Iran dans la guerre lancée par la Russie en Ukraine, tout particulièrement en ce qui concerne la livraison d'armes.

M. Jean-François Rapin, président. – L'amendement et l'insertion de l'alinéa 44 ont fait l'objet de discussions, l'objectif étant de parvenir à une unanimité de notre commission et à préparer l'examen du texte par la commission permanente à laquelle il sera renvoyé. Je ne suis pas certain que le Conseil de l'Union européenne acceptera d'emblée d'inscrire de manière péremptoire le corps des Gardiens de la

révolution sur la liste des organisations terroristes. Tenons-nous-en plutôt à une position équilibrée afin qu'elle puisse être ralliée par tous.

M. André Gattolin. – Je souscris aux propos de Didier Marie et de M. le rapporteur. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a auditionné la semaine dernière notre remarquable ambassadeur de France en Iran. La question de la sécurité de nos otages a été évoquée, mais aussi celle du personnel local de l'ambassade. Je salue les modifications apportées par le rapporteur au texte de la PPRE. Il était important de rappeler les éléments de propagande, je pense à la diffusion d'aveux forcés de nos otages à la télévision. Le fait géopolitique et la situation avec la Russie amèneront sans doute un autre type de réflexion et de travail d'investigation.

Je comprends le sens qu'aurait l'inscription du corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union, mais j'en pèse les conséquences. Il convient d'affiner notre réflexion. Je rappelle que ces listes sont parfois dangereuses. Je pense, notamment, à l'inscription à tort de représentants ouïghours par les États-Unis et d'autres organisations internationales...

Certes, les Gardiens de la révolution font peser une répression et une terreur, mais cela en fait-il pour autant un groupe terroriste ? À mon sens, les organisations terroristes répondent à une définition précise, impliquant notamment la conduite d'actions internationales. Aujourd'hui, la priorité concerne bel et bien le groupe Wagner, qui intervient en dehors du territoire russe et ne bénéficie d'aucune reconnaissance officielle, puisque ce groupe est interdit sur le territoire de la Fédération de Russie.

Enfin, je tiens à remercier le rapporteur d'avoir rappelé la proposition de résolution déposée par mon groupe, après son adoption à l'Assemblée nationale. Je salue l'initiative de Nathalie Goulet, qui nous offre la possibilité d'envisager l'adoption d'un texte identique dans les deux chambres.

M. Pierre Laurent. – Je remercie à mon tour Nathalie Goulet d'avoir pris cette initiative politiquement nécessaire. Je salue également les efforts de Pascal Allizard pour parvenir à un vote unanime. C'est ce qui déterminera principalement mon soutien à cette PPRE, d'autant que le régime de terreur iranien fait l'objet, en France, d'une condamnation générale. Il s'agit aujourd'hui d'un geste important : la solidarité internationale, qui s'est exprimée fortement dans les premiers temps de la répression, peut s'amenuiser au fil du temps. Comme nous l'a très bien expliqué la semaine dernière l'ambassadeur de France en Iran, le régime parvient, sans amoindrir la contestation, à éteindre la possibilité de manifester. Il convient donc d'amplifier l'effort de solidarité internationale, qui est au moins aussi important que les sanctions. Ces dernières, qui alimentent parfois le sentiment anti-occidental, peuvent avoir aussi des effets pervers. Il faut toutefois maintenir les deux - effort de solidarité internationale et sanctions - pour soutenir le peuple iranien engagé dans un long combat pour desserrer l'étau de la terreur du régime.

Quant à inscrire ou non le corps des Gardiens de la révolution sur la liste des organisations terroristes de l'Union, je ne discuterai pas ici de la modification proposée par M. le rapporteur, mais je l'accepterai. Ce qui l'emporte, pour moi, ce n'est pas un souci d'équilibre, car selon moi la condamnation doit être ferme et totale, mais plutôt le

sentiment que nous ne pouvons pas avoir ici un débat sur ce qu'est la liste des organisations terroristes de l'Union européenne et comment elle est définie Il y aurait beaucoup à dire sur cette question. Je me contenterai donc de soutenir cette modification du texte.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Je remercie mes collègues pour leurs interventions et leur soutien au texte de la PPRE. Je comprends les questionnements exprimés par André Reichardt ; j'ai eu les mêmes au cours de mon travail de rapporteur mais vu l'environnement dans lequel nous travaillons, tous nos mots ont dû être pesés. Pour autant, comme je l'ai indiqué en conclusion, cette PPRE n'est pas exclusive d'un autre texte, ce qui maintient ouvert la possibilité de retravailler sur ce sujet, en fonction de l'évolution de la situation.

Nous avons travaillé dans un « couloir » : d'un côté, nous n'avons pas souhaité être faibles dans la dénonciation et la condamnation ; de l'autre, nous avons voulu garder le canal des négociations ouvert.

Mme Nathalie Goulet, auteur de la proposition de résolution européenne. – Je remercie la commission ainsi que Pascal Allizard de son travail d'orfèvre. Mes liens sont anciens avec l'Iran, où je me suis rendue à plusieurs reprises. La population est dans un état de frayeur et de colère extraordinaire, qui n'avait pas été vu depuis la dernière « révolution verte » en 2009. C'est vraiment la rue qui s'exprime ici, aucun leader politique n'a été capable d'organiser ce mouvement. Le mouvement social est important, avec le soutien notamment de l'industrie pétrolière : on a bien cru que ces éléments cumulés, qui sont les mêmes que ceux qui avaient provoqué la chute du shah, pourraient modifier les choses. Aujourd'hui, le mouvement s'affaiblit. Il faut dire que les condamnations à mort, les viols, les tortures continuent, et que la jeunesse est effrayée.

Je rejoins les remarques de Pierre Laurent, car le sang sèche vite quand il entre dans l'histoire. Ne lâchons pas la population iranienne, qui s'est montrée très courageuse. Je connais peu de personnes qui résistent comme ces femmes qui se prennent en photo, sans voile, en sortant de prison! Je ne sais pas si nous aurions, les uns et les autres, le courage de faire cela. Deux jeunes gens qui ont dansé dans la rue ont écopé de dix ans de prison, des sanctions disproportionnées ! Concernant la question de la liste des organisations terroristes, je comprends la logique commandée par l'existence des otages d'État. Je comprends aussi la volonté d'une gradation des sanctions, comme j'ai eu l'occasion de le dire à Pascal Allizard lors de nos échanges. Pour autant, abattre des avions civils, financer le Hezbollah et le Hamas, organiser des mouvements dans le monde entier, tenter d'assassiner des ressortissants aux États-Unis ou en France, organiser des campagnes de *fake news* comme sur la question de l'abolition de la police des mœurs - , conduire des campagnes d'espionnage et se livrer à des cyberattaques, n'est-ce pas du terrorisme?

S'agissant de l'accord sur le nucléaire, je comprends les modifications proposées par le rapporteur. La raison pour laquelle j'avais proposé de telles dispositions – en réponse à André Reichardt – est que l'accord sur le nucléaire procure à l'Iran plusieurs centaines de millions de dollars tous les ans. C'est aussi la raison pour laquelle j'ai demandé la limitation de l'accès aux marchés des capitaux de l'Union pour des banques iraniennes. Il faut assécher financièrement ce mouvement corrompu et

terroriste. Le *No Money for Terror* est une pratique communément mise en œuvre depuis des années dans ce genre de situation.

Enfin, la proposition de résolution déposée en décembre dernier par François Patriat ne prend pas en compte un certain nombre d'éléments, car la situation a changé depuis. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé cette PPRE en janvier. À l'époque, la terreur n'était pas aussi forte et l'Iran n'avait pas encore apporté son soutien à la Russie. En tout état de cause, cette PPRE, qui suscite beaucoup d'émotions, a été améliorée par Pascal Allizard, qui a su y mettre de la raison. Je l'en remercie.

La commission autorise la publication du rapport et adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la Charte des Nations unies du 26 juin 1945,

Vu la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948,

Vu la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés,

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966,

Vu la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment le chapitre II du titre V, notamment l'article 29,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'article 215,

Vu l'accord sur le plan d'action global conjoint (JCPOA) intervenu à Vienne le 14 juillet 2015, approuvé par la résolution 2231 (2015) du 20 juillet 2015 du Conseil de sécurité des Nations unies,

Vu les conclusions du Conseil « Affaires étrangères » du 12 décembre 2022 et vu les sanctions adoptées par le Conseil de l'Union européenne les 17 octobre 2022, 14 novembre 2022, 12 décembre 2022 et 23 janvier 2023,

Vu les conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2022,

Vu la déclaration du vice-président de la Commission/Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au nom de l'Union européenne du 25 septembre 2022 sur l'Iran,

Vu la résolution 2022/2849 du Parlement européen du 6 octobre 2022 sur la mort de Mahsa Jina Amini et la répression des manifestants pour les droits des femmes en Iran,

Vu la résolution 2023/0016 du Parlement européen du 19 janvier 2023 sur la réaction de l'Union européenne face aux manifestations et aux exécutions en Iran,

Vu la position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, mise à jour par la décision (PESC) 2022/1241 du Conseil du 18 juillet 2022,

Vu les lignes directrices de l'Union européenne sur les violences contre les femmes et les filles et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre, adoptées par le Conseil des affaires générales du 8 décembre 2008,

Vu la résolution n° 35 (16e législature) de M. Hadrien Ghomi et de plusieurs de ses collègues députés en soutien au mouvement pour la liberté du peuple iranien, adoptée le 28 novembre 2022,

Vu la proposition de résolution n° 165 (2022-2023) de M. François Patriat et plusieurs de ses collègues sénateurs, en soutien au mouvement pour la liberté du peuple iranien, déposée le 1er décembre 2022,

Considérant les graves atteintes aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales commises par le régime de la République islamique d'Iran ;

Considérant que les forces de sécurité iraniennes, parmi lesquelles figurent le corps des Gardiens de la révolution islamique, ont, de manière illégale et délibérée, tiré directement sur les manifestants avec des balles réelles, de la grenaille et d'autres projectiles métalliques ; que cette répression violente et systématique a causé la mort de plusieurs centaines de personnes ainsi que des centaines de blessés ;

Considérant que de nombreux Iraniennes et Iraniens ont été placés arbitrairement en détention ou envoyés dans des centres de rééducation par ces mêmes forces de sécurité intérieure en raison de leur participation à des manifestations d'opposition ou de leur refus de participer à des rassemblements en faveur des autorités iraniennes ;

Constatant que la mort de Mahsa Jina Amini n'a, jusqu'à présent, fait l'objet d'aucun compte rendu transparent de la part des autorités iraniennes ;

Constatant que le réseau internet et téléphonique en Iran apparaît sévèrement perturbé du fait des agissements des autorités iraniennes, afin d'entraver la communication entre citoyens et l'accès à des informations libres ;

Considérant que de nombreux citoyens étrangers, dont des ressortissants français, sont victimes d'arrestations arbitraires et maintenus en détention sans jugement ou sur la base d'aveux extirpés sous la contrainte ;

Considérant que l'Union européenne a adopté des mesures restrictives liées à ces violations des droits de l'Homme, notamment à l'encontre de membres de la police des mœurs, responsables du décès de Mahsa Jina Amini, des dirigeants du corps des Gardiens de la révolution islamique pour le rôle qu'ils ont joué dans la répression brutale des récentes manifestations et à l'encontre de la société publique de télévision iranienne Press TV, responsable de la production et de la diffusion d'aveux forcés de détenus ;

Considérant que ces mesures restrictives comprennent notamment un gel des avoirs et une interdiction de visa pour les personnes et entités responsables de graves violations des droits de l'Homme en Iran, ainsi qu'une interdiction d'exporter à destination de l'Iran des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ou des équipements de surveillance des télécommunications ;

Condamne avec la plus grande fermeté l'usage généralisé, brutal et disproportionné de la force par les autorités iraniennes contre des manifestants pacifiques, y compris des femmes et des enfants, qui constitue une atteinte flagrante et inacceptable au droit de manifester et à la liberté d'expression ;

Condamne la discrimination exercée par la République islamique d'Iran à l'encontre des femmes et des groupes minoritaires au moyen de lois et de règlements qui restreignent lourdement leurs libertés et leurs droits ;

Dénonce l'usage de la torture ainsi que toutes les autres formes de mauvais traitements contraires à la dignité de la personne humaine dans les prisons iraniennes et demande qu'il y soit immédiatement mis un terme ;

Affirme son soutien au peuple iranien dans son aspiration à la démocratie et au respect de ses droits et libertés fondamentales ;

Salue les conclusions du Conseil des affaires étrangères du 12 décembre 2022 et approuve les récentes sanctions prises par l'Union européenne à l'encontre des autorités iraniennes, en réaction à leurs violations répétées des droits de l'Homme ;

Dénonce le soutien militaire apporté par l'Iran à la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine et soutient les sanctions prises par l'Union européenne contre les individus et entités iraniens pour leur rôle dans la mise au point et la livraison de drones à la Russie ;

Dénonce le manque de coopération de l'Iran dans la mise en œuvre de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien intervenu le 14 juillet 2015 ;

Salue la décision du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, dans sa résolution S35/1 du 24 novembre 2022, de mettre en place une mission d'enquête internationale indépendante sur les violations des droits de l'Homme commises en République islamique d'Iran ;

Salue l'exclusion de l'Iran de la Commission de la condition de la femme des Nations unies, par une résolution du Conseil économique et social des Nations unies le 14 décembre 2022 ;

Regrette les mesures prises par l'Iran, en réaction aux sanctions de l'Union européenne, et notamment la fermeture de l'Institut Français de Recherche en Iran ;

Invite le Gouvernement et l'Union européenne à demander aux autorités iraniennes de mettre fin aux condamnations à mort et aux exécutions de manifestants pacifiques en Iran, et de libérer sans délai tous les manifestants condamnés à mort ;

Invite le Gouvernement et l'Union européenne à demander aux autorités iraniennes de mettre fin à toute forme de répression à l'encontre de leur propres citoyens et de libérer toutes les personnes détenues arbitrairement ;

Invite le Gouvernement et l'Union européenne à exiger des autorités iraniennes la libération immédiate des otages d'État européens arrêtés et détenus arbitrairement, et l'application sans délai, y compris pour les ressortissants binationaux, de leur droit à la protection consulaire, conformément aux obligations internationales souscrites par la République islamique d'Iran ;

Invite le Gouvernement et l'Union européenne à favoriser, dans le strict respect des principes et de la réglementation applicables, la délivrance de visas à toute personne craignant avec raison d'être persécutée pour avoir exercé pacifiquement son droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique dans le cadre des manifestations en Iran ;

Invite le Conseil de l'Union européenne, en cas de poursuite de la répression par les autorités iraniennes, à élargir la liste des personnes et entités qui font l'objet de mesures restrictives pour de graves violations des droits de l'Homme en Iran ;

Invite le Gouvernement et le Conseil de l'Union européenne, en cas de poursuite des atteintes aux droits fondamentaux et de maintien en détention des otages d'État européens par les autorités iraniennes, à envisager le renforcement et l'élargissement du panel des sanctions à d'autres mesures pouvant inclure des restrictions d'accès aux marchés de capitaux et à l'espace aérien de l'Union ;

Invite le Gouvernement, le moment venu, à examiner, avec ses partenaires du Conseil de l'Union européenne, et sur la base de décisions de justice, la possibilité d'inscrire des groupes et entités tels que le corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste des organisations terroristes de l'Union ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

Agriculture et pêche

Éradication de la brucellose : examen du rapport d'information de M. Cyril Pellevat

M. Jean-François Rapin, président. – Le troisième point de notre ordre du jour traite d'un tout autre sujet : il s'agit des moyens d'éradiquer la brucellose, maladie animale qui frappe les animaux sauvages dans les Alpes, lesquels contaminent ensuite les bovins qui viennent pâturer dans les alpages.

Cette maladie étant transmissible à l'homme, son éradication doit être opérée de la manière la plus radicale possible et la stratégie optimale pour y parvenir prête à débats : doit-elle cibler les animaux sauvages ou les animaux d'élevage ? En cas de contamination dans un troupeau de bovins, faut-il aller jusqu'à éliminer l'ensemble des bêtes ? Ce sont des décisions difficiles et douloureuses, qui créent de fortes tensions sur le terrain et dont il est tentant de faire porter le chapeau à Bruxelles.

Plusieurs de nos collègues ont interrogé le Gouvernement à ce sujet et nous avons jugé utile de confier à notre collègue Cyril Pellevat, très concerné par ce dossier, la mission d'éclaircir le débat en mettant à plat les règles applicables, au niveau européen et national, ainsi que les responsabilités des différents acteurs en présence. Il va donc nous présenter son rapport d'information, au terme d'un travail approfondi.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Le droit européen est couramment réputé, souvent à tort, mais parfois également à raison, pour sa complexité byzantine, ou suspecté d'empiéter sur les prérogatives des États membres. Ce procès d'intention mérite une analyse critique au cas par cas, pour en tirer des conclusions étayées et équitables, comme dans le cas d'espèce des bouquetins des Alpes et des animaux d'élevage conduits à être abattus pour enrayer une maladie animale : la brucellose.

La question de la pertinence des mesures de police sanitaire prises contre l'épidémie pourrait sembler à première vue anecdotique à certains observateurs. Il n'en est rien en raison des conséquences de la brucellose en termes de santé publique, d'environnement et d'économie dans nos territoires alpestres. Il s'agit même d'un dossier extrêmement sensible, suivi par les plus hautes autorités de l'État et qui est en passe d'acquérir une audience nationale, en raison de la médiatisation croissante dont il fait l'objet.

La commission des affaires européennes du Sénat s'est saisie de ce sujet, car, au-delà des raisons que je viens d'exposer, la réglementation européenne est soupçonnée d'être à l'origine des difficultés à surmonter pour mener à bien les campagnes d'éradication de la brucellose.

Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir confié la tâche de travailler au nom de notre commission sur ce sujet qui me tient à cœur. Il concerne également au premier chef mon département – la Haute-Savoie – puisque c'est chez nous, plus précisément dans le massif du Bargy, que la maladie est réapparue, en 2012. Depuis lors, nous sommes confrontés de manière épisodique à des cas de brucellose, non seulement parmi la faune sauvage, en particulier chez les bouquetins, mais également dans certains élevages laitiers.

Plus précisément, la brucellose bovine est une zoonose, c'est-à-dire une maladie infectieuse transmissible de l'animal à l'homme. Au sein de la population animale, plusieurs espèces sauvages et domestiques peuvent être touchées et se transmettre l'agent pathogène par contamination directe et indirecte. La maladie est transmise aux animaux d'élevage durant la période des alpages en cas de contact avec la faune sauvage. Les êtres humains également sont susceptibles d'être malades en cas de consommation de lait contaminé non pasteurisé, ou en cas de contact avec des sécrétions d'un animal malade, en particulier lorsque celui-ci vient de mettre bas.

Durant ces deux derniers mois, nous avons auditionné tous les acteurs de ce dossier : la préfecture de la Haute-Savoie, les administrations centrales et les cabinets du ministère de la transition écologique et de l'agriculture, l'Office français de la biodiversité (OFB), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), les représentants des agriculteurs et du syndicat du reblochon, l'Ordre national des vétérinaires, ainsi que l'association France Nature Environnement(FNE).

Au terme de nos travaux, il apparaît que la stratégie de lutte menée contre la résurgence de la brucellose dans les Alpes françaises n'est régie par le droit de l'Union européenne que dans ses grandes lignes.

D'une part, le droit européen expose des principes généraux, et s'il prescrit des mesures différenciées pour chaque type de maladie animale en fonction de leur dangerosité, il laisse une large marge de manœuvre aux États membres sur la façon de répondre aux objectifs fixés. Il prévoit également diverses souplesses et dérogations.

D'autre part, la Commission européenne respecte en l'occurrence le principe de subsidiarité, en limitant son intervention à ce qui lui donne une valeur ajoutée, en l'espèce en n'exerçant qu'une surveillance de l'obligation d'action et de résultat assignée aux États membres.

La politique de lutte contre la brucellose suscite néanmoins une certaine frustration du fait de la persistance de l'infection, dont l'éradication définitive peut apparaître comme un horizon à long terme insaisissable, perpétuellement repoussé. S'y ajoute une forte conflictualité : les agriculteurs se plaignent, non sans raison, d'être stigmatisés et vivent l'abattage des troupeaux de bovins contaminés comme l'anéantissement de l'œuvre d'une vie. Les associations environnementalistes s'inquiètent, pour leur part, d'une insuffisante prise en compte de la fragilité de la faune sauvage.

Ce dialogue de sourds débouche sur de vives contestations sur le terrain, lors de chaque opération de capture des bouquetins, ainsi que sur une multiplication de recours contentieux aboutissant à conférer au tribunal administratif de Grenoble un rôle-clé dans ce dossier.

L'ensemble de ces facteurs nuit gravement à la continuité de la démarche des pouvoirs publics contre la brucellose, dans la mesure où les mesures préconisées par l'Anses n'ont jamais pu être totalement mises en œuvre : le nombre d'animaux sauvages prélevés chaque année n'a pas été conforme à ce qui était prévu. Il en résulte une stratégie menée par à-coups.

En plus de fournir une analyse du cadre juridique applicable, ce rapport d'information plaide également en faveur d'une application pleine et entière de la stratégie pluriannuelle de constitution d'un noyau sain d'animaux dans la faune sauvage, les bouquetins, conformément à l'esprit des préconisations générales de l'Anses. Il envisage également une clause de rendez-vous d'ici à trois ans, pour évaluer à cette date l'horizon prévisionnel d'éradication de la maladie.

Le déploiement d'une telle stratégie suppose de stabiliser la clé de voûte juridique du dispositif. L'obstacle des annulations successives des arrêtés préfectoraux annuels édictant des mesures de police sanitaire peut être surmonté : les services de l'État pourraient à cet effet, d'une part, prendre désormais ces arrêtés pour une période pluriannuelle, d'autre part, ne pas s'interdire de faire appel devant le Conseil d'État des décisions en référé du tribunal administratif de Grenoble. Enfin, il serait opportun de modifier la rédaction de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, qui dispose aujourd'hui que toutes les mesures alternatives doivent être utilisées avant de recourir à l'abattage, et d'indiquer, à la place de cette disposition, que des scientifiques attestent qu'il s'agit de la solution la plus efficace et qu'elle n'empêche pas un état de conservation favorable de l'espèce.

Quant aux opérations de police sanitaire dans les exploitations agricoles touchées par la brucellose, le rapport suggère de prévoir certaines possibilités d'assouplissement ciblé, de nature à améliorer l'acceptabilité sociale des mesures exigées, sans prendre le risque de remettre en cause le précieux statut de pays « indemne de la brucellose » dont bénéficie la France.

En dernière analyse, il convient de dépassionner le débat pour diminuer la conflictualité autour du traitement de la brucellose. Toute l'ambition de ce bref document d'information consiste précisément à fournir les éléments d'un constat partagé, pour permettre à toutes les parties prenantes d'engager un dialogue constructif et de bonne foi.

M. Jean-François Rapin, président. – Il ne s'agit donc pas d'un sujet directement européen, dans la mesure où les États membres disposent d'une certaine latitude. Pour autant, je repère une convergence avec l'expérience de la grippe aviaire en bordure littorale, dans les échanges entre espèces sauvages et espèces d'élevage, mais aussi dans les conflits qui persistent entre les décisions de la Commission européenne et leur application sur le territoire. À ce titre, il s'agit d'un bon exemple d'incompréhension des règles européennes et de leur application sur le territoire.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – En Haute-Savoie, la contamination est passée par deux enfants dans le massif du Bargy, et cela a abouti à des abattages massifs d'animaux décidés par arrêtés, au nom de la stratégie du noyau sain ; cette dernière est systématiquement attaquée par les associations devant le juge des référés, qui leur donne systématiquement raison.

En fonction des préfets, les actions sont plus ou moins fortes ; on nous oppose toujours le degré de protection du bouquetin, mais ce qui ressort, c'est bien le manque de compréhension entre les éleveurs, les services de l'État et les associations de protection de l'environnement. Nous considérons initialement que le nœud d'incompréhension était du ressort de l'Union européenne, mais nous avons pris conscience que nous disposions d'une certaine latitude sur le terrain. Tout abattage suscite une forte émotion dans les associations, mais aussi chez les éleveurs, quand il

faut, par exemple, abattre tout un troupeau et perdre des décennies d'amélioration génétique.

Dans le cadre de la stratégie du noyau sain, nous cherchons d'une part à mettre en place une stratégie efficace et conforme aux recommandations de l'Anses en ce qui concerne le bouquetin, et d'autre part à travailler avec les éleveurs pour essayer de déroger à l'abattage total d'un troupeau, dans la mesure où certaines bêtes sont isolées. Il faut retrouver un équilibre entre faune sauvage et élevage. Dans le Bargy, les bouquetins sont vecteurs de la maladie, et s'ajoute maintenant le risque que le loup le soit également.

Mme Pascale Gruny. – La brucellose est un terme que je n'avais plus entendu depuis l'enfance, et dont on ne parle pas ailleurs qu'en France. Dans d'autres pays, il me semble qu'on ne tue pas tout le troupeau : comment fait-on ? Pourquoi n'adoptons-nous pas les mêmes techniques ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Je n'ai pas connaissance de foyers en dehors du Bargy, mais nous ne sommes pas à l'abri, car la maladie se transmet par la faune sauvage, même si le taux de prévalence est passé à 5 %, contre 40 % en 2012. L'abattage total est la norme en Europe, mais ne se pratique pas en Suisse. Pour nous, l'enjeu est aussi économique, et concerne notamment la filière du reblochon.

M. Jean-François Rapin, président. – Des programmes de recherche ont-ils été lancés sur la question en Europe ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'Anses mène un suivi régulier de la brucellose, et a récemment étudié des prélèvements réalisés sur les bouquetins abattus. Une thèse a été soutenue sur cette maladie à Lyon, mais je n'ai pas connaissance d'autres travaux de recherche en Europe.

M. André Reichardt. – Comment se manifeste la maladie chez l'homme ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Il s'agit d'une pneumopathie qui peut aussi entraîner des atteintes aux reins et une stérilité. La maladie ne se soigne pas, et peut être très dangereuse pour les personnes fragiles. Elle est donc prise au sérieux dans notre région.

La brucellose est dangereuse pour l'homme, même si la transmission interhumaine est très rare. Si nous avons constaté une baisse du taux de prévalence ces dernières années, l'arrivée du loup, qui se déplace énormément, complique la situation.

M. Jean-François Rapin, président. – Il y a 500 000 nouveaux cas humains par an dans le monde. C'est une maladie sérieuse qui peut être dangereuse, comme la borréliose transmise par la tique, si on la laisse se développer et que l'on souffre d'une immunité faible.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Les deux enfants contaminés ont gardé des séquelles et l'on a recensé quelques rares cas de décès.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

Mercredi 8 février 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Programme de travail de la Commission européenne : examen de la proposition de résolution européenne présentée par MM. Didier Marie et Jean-François Rapin

M. Didier Marie. – Monsieur le Président, mes chers collègues, le 18 octobre dernier, la Commission européenne a présenté son programme de travail pour 2023, intitulé « Une Union qui montre sa fermeté et son unité ». Ce programme de travail est ambitieux. Souhaitons que toutes ses initiatives puissent voir effectivement le jour car la période utile pour faire adopter l'ensemble des textes européens en attente est désormais très brève du fait des élections européennes.

Naturellement, ce programme de travail tire les conséquences du renouvellement des incertitudes géostratégiques, au premier rang desquelles le retour de la guerre sur le territoire européen à la suite de l'agression russe en Ukraine. Cette réponse était nécessaire. Mais veillons, mes chers collègues, à ce qu'elle n'occulte pas les efforts de long terme entrepris pour assurer l'avenir du continent européen. Je veux citer, par exemple, la mise en œuvre du pacte vert, la nouvelle politique industrielle ou encore la reconnaissance de l'économie sociale.

Quelques mots sur le programme de travail pour 2022, au sujet duquel nous avons adopté un avis politique, le 3 février de la même année. Composé de 32 nouvelles actions, il était marqué par la mise en œuvre de l'agenda climatique, mais aussi par la présentation d'une législation sur les semi-conducteurs, par la proposition de mise en place d'un revenu minimum au sein de l'Union européenne, par la relance des ambitions spatiales européennes, ou encore par l'actualisation des règles de l'espace Schengen.

Cependant, comme l'a rappelé la Commission européenne dans sa réponse à notre avis politique, « l'agression illégale de la Russie contre l'Ukraine le 24 février n'était pas prévisible au moment de l'adoption du programme de travail de cette année, mais elle sera désormais un point essentiel de l'action politique de l'Union dans de nombreux domaines », visant en particulier la défense, l'énergie et le numérique.

Au niveau des procédures et de la transparence de ce programme 2022, notons que la Commission européenne a insisté sur la création d'une plateforme permettant à chacun de « donner son avis » sur la mise en œuvre des initiatives indiquées dans son programme de travail. En revanche, elle a confirmé que les analyses d'impact concernaient uniquement les « initiatives ayant des incidences importantes », importance qu'elle évalue selon ses propres critères. Cela n'est pas satisfaisant et cela nous conduira, mes chers collègues, à demander de nouveau l'établissement d'une analyse d'impact pour chaque projet de texte législatif.

Par la suite, la Commission européenne a présenté, le 29 juin dernier, son troisième rapport de prospective stratégique. Ce rapport est important car, sur la base d'un recensement des nouveaux défis, il constate que les transitions écologique et

numérique peuvent être contradictoires, à l'exemple de l'augmentation des déchets électroniques et de la consommation d'énergie engendrée par une utilisation accrue du numérique. Afin de garantir la pérennité des choix stratégiques de l'Union européenne, leur « couplage », c'est-à-dire leur articulation, doit donc être une priorité du programme de la Commission pour cette année.

Dans cette perspective, le rapport recense dix domaines d'action (transports ; bâtiments ; agriculture...) pour lesquels ce couplage apparaît nécessaire. Sur la base de ce constat et du concept central de « résilience », la Commission européenne propose d'évaluer et d'assurer le suivi, au-delà d'une simple mesure en termes de produit intérieur brut (PIB), des effets favorables de la transition numérique et de son empreinte carbone, énergétique et environnementale, globale. Cette démarche de la Commission européenne apparaît comme une prise de conscience bienvenue qu'il faut saluer. Néanmoins, il lui reste à mener un travail de fond sur les moyens de répondre efficacement à ces enjeux car les premières pistes d'action évoquées – comme la numérisation de l'énergie, le verdissement des transports et l'écologisation des bâtiments... – sont seulement esquissées, sans étude d'impact et sans plan d'action concret.

J'en viens aux grandes lignes du programme de travail de la Commission européenne pour 2023. Il est introduit par ces mots de sa présidente, Mme Ursula von der Leyen, lors de son discours sur l'état de l'Union, le 14 septembre dernier: « Le continent tout entier s'est dressé dans un élan de solidarité... Les Européens n'ont ni reculé, ni hésité. »

En 2023, l'objectif du programme de la Commission est triple : d'abord, renforcer la capacité de l'Union européenne à « faire face à l'ensemble des crises qui affectent la vie quotidienne des Européens », mais aussi « accélérer la double transition écologique et numérique » et enfin, « rendre l'Union européenne plus résiliente ». Ainsi, la Commission européenne souhaite stimuler la compétitivité européenne et a d'ailleurs consacré 2023 comme « Année européenne des compétences ».

Le programme de travail comporte 43 nouvelles actions, contre 32 en 2022, toujours réparties selon les six grandes ambitions définies initialement dans les orientations politiques de la Commission von der Leyen : « un pacte vert pour l'Europe » (9 actions) ; « une Europe adaptée à l'ère du numérique » (10 actions) ; « une économie au service des personnes » (10 actions) ; « une Europe plus forte sur la scène internationale » (4 actions) ; « la promotion de notre mode de vie européen » (7 actions) et « un nouvel élan pour la démocratie européenne » (3 actions).

Au total, ces 43 nouvelles actions devraient se décliner à travers 54 initiatives, selon un calendrier prévisionnel établi de façon trimestrielle - la Commission européenne prenant bien soin de préciser que ces informations restent indicatives. Le nombre total d'initiatives prévues en 2023 est en nette augmentation par rapport à celui de 2022 (qui était de 42), tout comme celui des initiatives législatives, qui passent de 24 en 2022 à 32 en 2023. Les initiatives non législatives augmentent à la marge, s'élevant à 15 en 2022 et à 16 en 2023. Précisons enfin que le statut (législatif ou non législatif) de 6 initiatives n'a pas été tranché. Le président Rapin détaillera le contenu de ces initiatives. Je veux néanmoins souligner l'importance de la réforme attendue du marché de l'électricité et insister sur les avancées du pacte vert.

Le programme de travail présente également les révisions, évaluations et bilans de qualité auxquels la Commission européenne envisage de procéder en 2023, au titre du programme REFIT de simplification. Nous pouvons noter que seules 8 initiatives doivent être réexaminées dans ce cadre, contre 26 en 2022 et 41 en 2020, alors même que 116 textes - datant parfois de 2008 ! – attendent toujours leur éventuelle adoption. Parmi ces 8 initiatives en réexamen, il y a la révision du règlement REACH, relatif à l'évaluation et à l'autorisation des substances chimiques, qui a suscité l'inquiétude de notre commission pour les huiles essentielles de lavande et les filières du patrimoine utilisant le plomb. On peut aussi mentionner la révision du cadre réglementaire applicable aux droits des passagers et celle de la stratégie pharmaceutique européenne.

Comme je viens de le souligner, la Commission européenne dresse également la liste des 116 textes présentés parfois il y a plusieurs années, et qui sont toujours en attente d'adoption par le législateur européen malgré leur caractère prioritaire. Pour rappel, il y en avait 76 en 2022 et 50 en 2021. Si l'évolution à la hausse du stock de propositions en attente d'adoption est normale à ce stade du mandat de la Commission européenne, on peut néanmoins en conclure qu'il va falloir faire des choix. Ces textes en attente d'adoption concernent principalement le rétablissement de l'autonomie de l'Union européenne dans des domaines clefs (instrument d'urgence pour le marché intérieur ; règlement semi-conducteurs), la transition numérique (identité numérique ; intelligence artificielle ; cybersécurité...) ou encore le Nouveau pacte pour la migration et l'asile (règlement filtrage ; règlement Eurodac ; déclinaison réglementaire de la déclaration de solidarité...), sujets dont les négociations sont difficiles.

Enfin, le programme de travail prévoit le retrait d'une proposition législative modifiant le règlement (CE) n° 715/2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers, retrait qui s'explique par un arrêt de la CJUE du 13 janvier 2022 qui a rendu ce texte caduc.

L'abrogation d'une directive de 1989 relative à la limitation des émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils est également prévue. En effet, ce texte est désormais redondant avec une autre directive de 2006, qui fixe un cadre réglementaire à la fois plus large et plus strict concernant l'exploitation des avions.

Dans ce contexte, le faible nombre de retraits (un seul) et d'abrogations (une seule) de textes déjà présentés constitue une autre évolution notable contrastant avec les années précédentes. En effet, en 2021 et en 2022, la Commission européenne avait prévu respectivement 32 retraits et 6 abrogations. Il est difficile d'en tirer des conclusions.

Signalons enfin que, sur la base de ce programme de travail, dans une déclaration conjointe en date du 15 décembre 2022, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont confirmé que 164 propositions étaient prioritaires (sur 178 au total : 54 nouvelles, 8 en réexamen et 116 en attente d'adoption).

Sur le fondement de ce panorama général, le Président Rapin va vous présenter les projets de résolution européenne et d'avis politique que nous vous proposons d'adopter sur ce programme de travail ; ils vous ont été soumis en amont et nous les souhaitons consensuels. Je précise simplement que la rédaction de ces textes est

une co-production et, notamment, que l'alinéa relatif à la PAC se contente de tirer les conséquences des positions adoptées récemment par notre commission sur ce sujet.

Comme je le disais en introduction, le défi majeur, pour la Commission européenne et pour les co-législateurs, est désormais de tenir parole en adoptant ces textes considérés comme majeurs avant le début de l'année 2024. Car, au-delà, nous entrerons dans la période de campagne électorale des élections européennes et il sera trop tard pour légiférer. L'Europe a donc du « pain sur la planche » en cette année 2023 !

Je vous remercie et je passe la parole à Jean-François Rapin.

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, après la présentation générale de notre collègue Didier Marie, je voudrais vous présenter le contenu du programme de travail de la Commission européenne pour 2023.

Ce programme de travail est marqué par le retour de la guerre sur le continent européen, mais aussi par les bouleversements profonds qu'impliquent pour nos concitoyens les ambitions européennes climatiques et numériques.

Il en résulte un approfondissement des politiques européennes, généralement à bon escient, mais ces politiques peuvent aussi parfois devenir très intrusives – je pense à la marchandisation des données personnelles – ou contraignantes – citons à cet égard la fin programmée des moteurs thermiques.

Dans ce contexte, il faut se féliciter de notre dialogue au long cours avec la Commission européenne, qui se cristallise en particulier chaque année autour de l'examen de son programme de travail.

Forts de notre légitimité de parlementaires nationaux, en contact direct avec les attentes de nos concitoyens, il nous revient d'alerter le collège des commissaires sur les effets - positifs ou négatifs – de leurs nombreuses initiatives, comme nous l'avons fait concernant la lavande ou les métiers du patrimoine menacés par la révision du règlement REACH, mais aussi, en cas de difficulté, de leur faire des propositions plus adaptées aux réalités. À cet égard, l'instauration d'un « carton vert », qui permettrait aux parlements nationaux de proposer des initiatives législatives européennes, serait très pertinente. J'en ai personnellement soutenu la nécessité, à la fois dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe où je représentais le Sénat avec Gisèle Jourda, et dans le cadre du groupe de travail COSAC que j'ai mené durant notre présidence européenne au premier semestre 2022.

En attendant, avec Didier Marie, nous avons rassemblé nos observations sur les initiatives les plus importantes de ce programme de travail dans une proposition de résolution européenne (PPRE), qui sera adressée au Gouvernement français, et dans un avis politique, à la rédaction quasiment identique, destiné à la Commission européenne.

Dans ces textes, nous demandons d'abord à la Commission européenne d'améliorer sa programmation des travaux : d'une part, en actualisant ses grands objectifs - car ceux qu'elle a définis en 2019 au début de son mandat ne recouvrent plus la réalité ; mais également, d'autre part, en préconisant que ce programme mentionne désormais les actes d'exécution et les actes délégués que la Commission européenne

compte prendre dans l'année à venir. Comme vous le savez, ces actes constituent en effet un « angle mort » dans notre fonction de contrôle des textes européens.

Nous insistons aussi sur la nécessité de présenter chaque initiative législative avec une analyse d'impact car sans elle, il est impossible d'évaluer la nécessité et la pertinence d'une réforme. En outre, nous rappelons l'attachement du Sénat au multilinguisme ainsi qu'à la place de Strasbourg comme siège de la démocratie européenne.

Pour donner un nouvel élan à la démocratie européenne, l'une des six grandes ambitions fixées, le programme de travail prévoit un « train de mesures pour défendre la démocratie » et la mise à jour du cadre législatif anticorruption dans les États membres. Nous vous proposons de soutenir ces actions mais nous demandons assez logiquement, au vu de la dernière actualité, que le paquet de mesures anticorruption concerne également le fonctionnement des institutions européennes, afin qu'elles aussi respectent l'État de droit. Nous appuyons la nécessité de protéger les journalistes mais nous exprimons de nouveau nos interrogations sur la valeur ajoutée du texte dit « liberté des médias » et sa conformité au principe de subsidiarité, qui ont déjà été exprimées dans notre résolution européenne portant avis motivé, adoptée le 8 décembre dernier. Cette dernière démontrait que la liberté de la presse en France pourrait paradoxalement être fragilisée par cette réforme. Enfin, nous vous proposons de soutenir les efforts pour conforter l'égalité hommes/femmes, en particulier le projet de directive sur l'égalité de rémunération.

Au titre du pacte vert pour l'Europe, nous considérons que la priorité de la Commission européenne doit être la révision des règles défailtantes du marché européen de l'électricité pour garantir des prix de l'électricité abordables, pour les consommateurs comme pour les entreprises. Et nous relevons l'intérêt d'initiatives importantes sur la réduction des déchets (alimentaires et textiles) et sur la protection des sols, cette dernière étant demandée de longue date par nos collègues Gisèle Jourda et Cyril Pellevat.

Nous souhaitons aussi rappeler notre soutien à l'adoption du paquet gazier, afin de contribuer au développement de l'hydrogène, et demandons la prise en considération des exigences de l'autonomie alimentaire de l'Union européenne dans les objectifs de la PAC. En outre, nous demandons un soutien à la pêche artisanale européenne et à la préservation des fonds marins.

Au titre des objectifs de l'Europe du marché intérieur, les textes que nous vous soumettons saluent l'amélioration des modalités de négociation des accords commerciaux par la Commission européenne mais sollicitent la mise en œuvre d'une nouvelle politique industrielle européenne pour répondre à l'adoption de *Inflation Reduction Act (IRA)* américain. Nous en débattons cet après-midi dans l'hémicycle. Dans son programme de travail, la Commission européenne prévoit des mesures destinées à rétablir l'autonomie de l'Union européenne dans certains domaines clefs, comme la sécurisation de l'approvisionnement et du recyclage des matières premières critiques. Dans la même logique, nous souhaitons l'adoption rapide de l'instrument d'urgence pour le marché intérieur et du règlement sur les « semi-conducteurs ».

Ces objectifs sont en lien avec celui d'une Europe adaptée à l'ère du numérique, au titre de laquelle le programme de travail présente des projets

d'encadrement juridique des « *métavers* », de révision du spectre radio-électrique et de lutte contre le piratage sur Internet. Nous préconisons en outre l'adoption du règlement sur les données (ou « *Data act* ») et de la directive sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes, ce dernier texte ayant déjà fait l'objet d'une résolution européenne devenue définitive le 14 novembre dernier, adoptée sur le rapport de nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey. Nous souhaitons aussi souligner la valeur ajoutée du nouveau cadre juridique sur l'intelligence artificielle (IA), au sujet duquel nous allons entendre nos collègues Catherine Morin-Desailly, André Gattolin Elsa Schalck et Cyril Pellevat prochainement.

Nous soulignons aussi de nouveau notre attachement à une meilleure prise en considération des territoires ruraux mais aussi des régions ultrapériphériques (RUP) des pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) dans l'ensemble des politiques européennes.

Enfin, au titre du volet santé du marché intérieur, nous demandons la présentation de la stratégie pharmaceutique européenne, qui n'a que trop tardé, et l'instauration d'une approche européenne globale de la santé mentale.

Concernant l'économie au service des personnes et l'Europe sociale, les initiatives annoncées par la Commission européenne sont d'importance inégale. On peut mentionner la création de l'euro numérique, dont nous prenons acte avec prudence, et la reconnaissance de l'économie sociale au niveau européen, chère à notre collègue Florence Blatrix Contat.

Nous considérons par ailleurs que la France doit être très vigilante lors du réexamen à mi-parcours du Cadre financier pluriannuel (CFP), afin que cette « revoyure » ne soit pas synonyme de diminution des fonds européens pour nos agriculteurs et nos collectivités territoriales en particulier. Nous alertons aussi l'Union européenne sur l'urgence, pour elle, de se doter de nouvelles ressources propres afin de financer ses dépenses. En particulier si elle souhaite mettre en place un Fonds de souveraineté européen. Ce dernier, en effet, ne saurait être financé par un nouvel emprunt. Il en va de notre responsabilité pour les générations futures.

Dans ce cadre, nous demandons également l'achèvement des négociations européennes en cours sur l'instauration d'un devoir de vigilance des entreprises et l'interdiction des produits issus du travail forcé, au sujet desquelles nos collègues Didier Marie, Jacques Fernique et Christine Lavarde sont attentifs. Nous regrettons aussi l'absence de mise en place d'un système de garantie unique des dépôts, qui permettrait pourtant l'achèvement de l'union bancaire.

Au titre de l'Europe plus forte sur la scène internationale, de l'Europe de la défense et de l'Europe spatiale, le programme de travail de la Commission européenne insiste sur trois points, au premier rang desquels le renforcement de la sécurité et de la défense spatiales, la sûreté maritime et l'approfondissement des relations avec l'Amérique latine et les Caraïbes.

Les projets qui vous sont soumis encouragent en outre les initiatives industrielles européennes en matière de défense. Ils marquent un soutien pragmatique à l'ancrage européen de l'Ukraine, de la Moldavie et des pays des Balkans occidentaux.

Et ils recommandent de nouvelles initiatives fortes de l'Union européenne en Méditerranée.

Enfin, concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, le programme de travail de la Commission européenne prévoit une refonte des règles européennes sur l'immigration légale, mais aussi la dématérialisation à venir des documents de voyage et une actualisation du cadre législatif européen relatif à la lutte contre les abus sexuels sur les enfants. Cette actualisation comprend, à la fois, la proposition de règlement que nous examinerons très prochainement en commission, sur le rapport de nos collègues Catherine Morin-Desailly, Ludovic Haye et André Reichardt, mais aussi une refonte de la directive de 2011 qui définit les sanctions contre les auteurs d'abus sexuels, qui doit être présentée avant l'été.

En complément, nous vous proposons d'apporter un soutien au Parquet européen. Nous demandons l'adoption définitive du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile avant la fin du mandat de la Commission von der Leyen. Je sais que nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte restent vigilants sur ce dossier. Cette adoption constitue un enjeu majeur pour la crédibilité des institutions européennes. Nous rappelons également notre souhait que soit mis en place un contrôle parlementaire conjoint de l'agence de garde-frontières et de garde-côtes Frontex qui associerait le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres. Au sujet de Frontex, je vous rappelle, mes chers collègues, que nous examinerons ce soir en séance publique, la proposition de résolution européenne que notre commission a adoptée le 14 décembre dernier.

Au final, la Commission européenne présente un programme de travail très riche, peut-être trop, qui va occuper la fin de son mandat. Comme le disait Didier Marie, il faut espérer que toutes les propositions qui contribuent à rétablir notre autonomie stratégique pourront entrer en vigueur rapidement. Car, dans le cadre des tensions actuelles, l'Union européenne est de nouveau contrainte de démontrer sa pertinence et sa valeur ajoutée.

Je vous remercie. Nous ouvrons ces questions au débat.

M. Laurent Duplomb. – Merci Monsieur le Président. Je voudrais revenir sur certains points énoncés dans les propos des rapporteurs qui me font malheureusement dire que les grands principes annoncés aujourd'hui ne sont pas respectés par la Commission européenne.

Début décembre 2022, la Commission européenne a annoncé que l'Union européenne avait trouvé un accord de principe concernant la modernisation de la partie commerciale de l'accord d'association avec le Chili datant de 2002. Si cet accord ne pose pas de problème particulier, le Chili n'étant pas un très grand producteur agricole mondial, la méthode de la Commission européenne interroge. En effet, cette dernière a annoncé que l'accord commercial serait divisé en deux parties : d'une part, un accord-cadre avancé comprenant l'ensemble de l'accord annoncé et devant être ratifié par la totalité des États membres ; d'autre part, un accord de libre-échange intérimaire couvrant uniquement les sujets commerciaux, relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, et ne nécessitant pas une ratification par chaque État membre. L'accord intérimaire expirera à l'entrée en vigueur de l'accord-cadre, mais il ne sera pas pour autant remis en cause si l'accord-cadre venait à être rejeté par certains États

membres. Cette savante architecture juridique et technocratique permet ainsi à la Commission européenne d'outrepasser d'éventuelles oppositions des États membres, et le cas échéant, de leurs parlements nationaux, à ces propositions d'accords commerciaux. Ces méthodes qui interrogent sur le plan démocratique, sont très inquiétantes à l'heure où la mise en cohérence de la politique commerciale de l'Union et de sa politique agricole est plus que jamais nécessaire.

On peut même craindre qu'un tel montage soit de nouveau utilisé pour mettre en œuvre de manière intérimaire un accord commercial avec le Mercosur. Celui-ci serait beaucoup plus dommageable pour l'ensemble des filières agricoles, de par la multiplication de quotas d'importations libres de droits de douane sur les grains et autres productions, et ce sans contrepartie réelle du Brésil et de l'Argentine sur les aspects phytosanitaires ou environnementaux.

Il n'est pas acceptable de tenir un double langage au sujet de la politique commerciale et de la politique agricole. En conséquence, on ne peut pas écrire dans une résolution que nous voulons plus de démocratie, et laisser en même temps la Commission européenne, par ses procédures juridiques et technocratiques, écraser la totalité de cette démocratie. Nous ne sommes pas obligés d'accepter de laisser périr nos entreprises, nos agricultures, en France et ailleurs, parce que tout simplement la Commission européenne outrepassa ses droits et néglige la démocratie. Elle nous impose des accords dont nous ne voulons pas et que les peuples ne veulent pas. La Commission européenne n'est pas compétente pour décider ce que veulent faire nos populations et nous imposer ses diktats : cette compétence nous appartient en tant que représentants et élus du peuple.

M. Jacques Fernique. – Merci à nos rapporteurs pour cette synthèse utile du programme de travail de la Commission pour 2023. Sur la soixantaine d'alinéas avancés, seuls trois me posent soucis. Premièrement, l'alinéa 29 sur l'agriculture reprenant la résolution adoptée en mai dernier demandant une réorientation de la stratégie agricole européenne découlant du « pacte Vert » au regard des conséquences de la guerre en Ukraine. Sans reprendre le débat sur le sujet, le groupe écologiste pense au contraire qu'il faudrait plus que jamais tenir la stratégie qui permet d'évoluer vers l'agro-écologie.

Le deuxième point au sujet duquel je m'interroge, concerne le point 34 évoquant la nécessité d'une réponse forte et coordonnée à l'*Inflation Reduction Act (IRA)*. Il aurait été intéressant dans la résolution de proposer des pistes. Pour ma part, je pense qu'il s'agirait d'un protectionnisme vert européen à assumer. Il manque, dans les mesures imaginées tant par Paris et Berlin que par la Commission, le levier des marchés publics : un « *Buy European Act* ». Il manque également la nécessaire mention des clauses miroirs dans le domaine agricole. Je partage en partie ce qui a été avancé par Laurent Duplomb sur les accords commerciaux. Nous avons avancé sur le mécanisme carbone aux frontières, mais je crois que dans la nécessité de cette réponse coordonnée, il faut que le dispositif mis en place soit à la hauteur des attentes.

Enfin, en ce qui concerne le point de la proposition de résolution sur les nouvelles ressources propres, nous prenons acte de l'instauration éventuelle d'un fonds européen de souveraineté financé par les ressources propres « pour ne pas sacrifier les générations futures ». Malgré tout, je ne crois pas qu'il soit judicieux d'écarter par

principe la voie de l'emprunt qui pourrait être utile pour financer une partie de ce fond. La rédaction de la proposition de résolution me paraît excessive à ce sujet.

Mme Gisèle Jourda. – Tout d'abord, je voudrais saluer le travail et la qualité du texte présenté. J'ai ensuite quatre observations. En premier, je veux remercier les co-rapporteurs pour avoir pris en compte la résolution que Cyril Pellevat et moi avons présentée en matière de protection des sols. À ce titre, je souhaiterais compléter la rédaction proposée afin que l'on insiste sur la nécessité d'une cartographie européenne des sols pollués.

Ensuite, concernant les régions ultrapériphériques (RUP), je voudrais que la proposition souligne l'importance des enjeux maritimes des RUP et d'une vision d'avenir pour celles-ci « axée sur l'économie bleue au cœur de l'économie européenne ». Au même titre que le « *Green Deal* », un « *Blue Deal* » avait en effet été annoncé par la Commission européenne

Concernant la sécurité et la défense, je regrette l'absence d'une référence au Fonds européen de défense. Pourrait-on ajouter une mention prenant acte du caractère stratégique de ce fonds ?

Ma dernière observation est relative au Partenariat Oriental, qui n'est pas du tout évoqué dans la résolution. Afin de mieux évoquer la situation des Balkans dans la résolution, pourrait-on y inclure un alinéa appelant au renforcement du partenariat oriental, pour rompre l'isolement de la Géorgie ? On cite beaucoup de pays, mais la Géorgie, enclavée avec ses deux conflits gelés avec la Russie et dans le contexte actuel que nous connaissons, mérite notre attention. Voilà pour mes observations. Félicitations à nouveau pour la qualité de votre travail !

M. Didier Marie. – Lorsque nous balayons autant de sujets européens dans une résolution, il est évidemment difficile de trouver un consensus sur chacun d'entre eux. Je m'en suis ouvert à notre Président Jean-François Rapin sur deux sujets pour lesquels je n'amende pas le texte mais j'émet des réserves. Le premier concerne la stratégie « De la Ferme à la Fourchette » : il me paraît important de la rappeler comme un élément positif au regard de la réduction des pesticides et des engrais d'ici 2050 ou de la mise en adéquation du secteur agricole avec les objectifs de diminution des gaz à effet de serre.

Il est certain que le contexte du conflit en Ukraine et de la crise énergétique qui en a résulté ont eu un impact sur les questions de sécurité alimentaire mondiale. Néanmoins, l'Union européenne a réagi avec un plan d'urgence visant à garantir la sécurité alimentaire en novembre 2021, autorisant un certain nombre de dérogations sur les règles environnementales de la PAC. Il n'y a plus, par exemple, d'obligation de rotation des cultures pour l'année 2023 et la mise en culture des jachères est tolérée. Lorsque nous voyons l'impact de l'agriculture sur notre santé, avec le développement de l'obésité ou de maladies diverses, il est du devoir de l'Union européenne d'avoir un discours fort et ambitieux sur le sujet. Une demande de réorientation de la stratégie agricole européenne ne me semble pas totalement pertinente car nous ne disposons que de très peu de visibilité sur l'avenir des crises et cette stratégie est issue d'un long travail de concertation au niveau européen. Il nous faut trouver des équilibres entre le maintien d'une politique agricole volontariste et la lutte contre le dérèglement climatique et les défis environnementaux.

Le second sujet que je veux évoquer est celui du financement du fonds européen de souveraineté. Il y a eu un accord total entre nous sur la nécessité de développer les ressources propres et d'en chercher de nouvelles. C'est le premier élément nécessaire et indispensable au financement de la transition écologique et numérique, mais aussi de la souveraineté européenne. Néanmoins, il ne faut pas selon moi écarter la possibilité d'un emprunt, dès lors qu'il s'agit d'un emprunt mutualisé tel que celui mis en place pour financer la politique de relance post-covid et que l'Union européenne est en capacité de le rembourser.

M. François Calvet. – Je voudrais parler de la nécessité de signaler les difficultés rencontrées aujourd'hui en matière de transports transfrontaliers. Le sujet me semble prioritaire, surtout pour les régions éloignées où les besoins en transport correct se font sentir. Il a été question de créer une ligne reliant Amsterdam à l'Espagne, et donc de nouvelles lignes transfrontalières. Malheureusement, la compagnie ferroviaire espagnole, la Renfe, avait décidé d'abandonner la ligne reliant Barcelone à la Gare de Lyon. Je pense que favoriser le transport transfrontalier sur toute l'Europe serait important et que ce sujet mérite une mention dans le texte.

Mme Patricia Schillinger. – Je ne vais pas rallonger le débat mais cette résolution est-elle assez complète sur les enjeux de souveraineté en matière de santé ? Il me semble fondamental de mettre l'accent sur ces enjeux. En particulier, l'Union européenne ne peut-elle pas agir contre les déserts médicaux ? Pourrions-nous y faire référence dans la proposition ?

M. Jean-François Rapin, président. – Deux alinéas de la proposition de résolution concernent la santé, nous ne pouvons en demander davantage à l'Union européenne à ce stade au risque de lui reprocher plus tard de ne pas satisfaire le « cahier des charges ». Par ailleurs, la santé demeure de la compétence première des États membres et nous devons à ce titre garder notre souveraineté. Néanmoins, une réflexion sur le sujet serait louable, et également sur la question de la reconnaissance des diplômes.

M. Didier Marie. – L'année 2023 a été annoncée comme « année européenne des compétences » et, dans ce cadre, la Commission européenne s'engage à avancer sur le sujet de la reconnaissance des diplômes. Notamment en réponse à l'« *Inflation Reduction Act* », il s'agirait de permettre une plus grande circulation des travailleurs à compétence commune, y compris dans le secteur de la santé.

M. François Calvet. – Sur ce point, de mon expérience personnelle, je peux attester que faire travailler des nationalités ensemble, cela fonctionne. Sur mon territoire, frontalier avec l'Espagne, l'Europe a financé, à hauteur de 60% des crédits, la création d'un bloc hospitalier spécialisé en oncologie. Nous aurons progressivement toutes les spécialités dans ce centre hospitalier qui est riche de la diversité de son équipe médicale. On doit pouvoir le faire ailleurs. Quand l'Europe soigne les gens, ça ne peut que faire du bien.

M. Jean-François Rapin, président. – Le groupe d'amitié France-Benelux s'était réuni avec l'ambassadeur du Luxembourg que j'ai vu pour la deuxième fois la semaine dernière. Le sujet de la santé des transfrontaliers a été de nouveau évoqué avec des exemples concrets : ainsi, il est peu efficace de faire venir à la frontière luxembourgeoise, côté français, un véhicule du service mobile d'urgence et de

réanimation (SMUR) depuis Metz alors que des structures luxembourgeoises seraient prêtes à intervenir en quinze minutes. C'est un véritable sujet de réflexion.

Mme Christine Lavarde. – Au regard de nos échanges récents au sujet du marché de l'électricité, ne devrions-nous pas faire référence, dans la résolution, aux réflexions en cours sur la réforme de ce marché ?

M. Jean-François Rapin, président. – Nous partageons cette préoccupation, qui figure en bonne place dans le texte envisagé, plus précisément à son alinéa 23. Je veux également répondre à Laurent Duplomb et rappeler que la négociation et la signature des accords commerciaux s'inscrit dans le cadre juridique des traités européens, qui ont été ratifiés par les États membres, dont la France, et d'un marché unique avec des responsabilités douanières partagées. Le processus décisionnel suivi par la Commission s'appuie sur des outils que les États membres ont accordés à l'Union européenne. Les voies de recours existent contre les décisions de la Commission européenne. Ceux de nos collègues qui ont pu participer à notre déplacement au Luxembourg en début de semaine ont pu voir que ces capacités de recours étaient mises en œuvre et que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) statuait soigneusement sur chaque recours.

M. Laurent Duplomb. – La Commission européenne est déjà en train de contourner les clauses miroirs pour faire ce qu'elle a toujours fait, c'est-à-dire créer des accords de libre-échange en décidant elle-même. C'est aussi simple que cela.

M. Didier Marie. – Cette question du partage des compétences entre la Commission et les États membres a été tranchée à l'occasion de recours devant la CJUE, qui a jugé en reconnaissant la compétence exclusive de l'Union européenne en matière de commerce. On peut effectivement avoir des avis partagés sur le sujet mais la question des compétences est tranchée juridiquement. Une exception est faite pour les anciens accords commerciaux qui ne sont pas encore arrivés à terme.

M. Jean-François Rapin, président. – Je propose que l'on auditionne le nouveau ministre du Commerce Olivier Becht sur les préoccupations exprimées. Je précise également qu'à l'alinéa 32 de notre proposition, nous demandons une meilleure association des parlements nationaux au processus de négociation de ces accords

M. Laurent Duplomb. – Je n'y crois pas. Rappelez-vous les négociations de l'accord commercial Union européenne – Canada (CETA). Cet accord a été ratifié par l'Assemblée nationale mais jamais soumis au Sénat. Aujourd'hui, nous laissons la Commission européenne négocier un accord-cadre et un accord intérimaire, ce dernier devant s'appliquer dans tous les cas. Si cela n'est pas un pied de nez à la démocratie et aux parlements nationaux, je ne sais pas ce que c'est. 99% des citoyens français, s'ils en étaient informés, trouveraient cela inadmissible. Le rôle des parlementaires est en péril.

M. Didier Marie. – On peut être d'accord ou non avec la situation mais la question de la compétence en matière de commerce a en effet été tranchée juridiquement. C'est effectivement la Commission européenne qui a une compétence exclusive en matière commerciale. Les parlements nationaux peuvent toujours examiner et se prononcer sur les mandats de négociation des accords commerciaux internationaux que le Conseil confie à la Commission. Au sein de notre commission, nous avons d'ailleurs examiné de tels mandats pour négocier des accords avec l'Australie et la

Nouvelle-Zélande. Nous pourrions le faire, et il faudrait le faire, concernant les négociations avec l'Inde et l'Indonésie.

On peut effectivement regretter cette situation, mais on entre alors sur le plan politique et non juridique. Les accords antérieurs, lorsqu'ils présentaient un caractère mixte, étaient soumis à ratification dans chaque État membre. C'était le cas du CETA et ce pourrait l'être également pour l'accord avec le MERCOSUR puisque c'est un accord de longue date remis en discussion. Sur le CETA, un certain nombre de parlements l'ont déjà fait. En France également, l'Assemblée Nationale l'a fait. Nous avons demandé au Gouvernement de saisir le Sénat, mais malheureusement il ne l'a pas fait.

M. Daniel Gremillet. – Au sujet des accords commerciaux, je pense que nous laissons croire que nous manquons de volonté politique si nous écrivons que le Sénat « prend acte des efforts de la Commission européenne ». Je suis partisan d'une rédaction plus énergique. Ainsi, nous pourrions plutôt souligner que le Sénat « demande à la Commission de mieux assurer la conditionnalité sociale et environnementale » dans ces accords.

Je rejoins également Christine Lavarde sur le sujet de l'électricité : il nous faut être plus incisif. Nous voyons bien que nous payons actuellement les « pots cassés » d'une politique très défavorable aux intérêts français et que nous ne nous en sortons pas.

M. Jean-François Rapin, président. – Concernant les demandes de modification ou d'ajouts exprimées, je confirme que nous allons intégrer les demandes de Gisèle Jourda, de François Calvet et de Patricia Schillinger dans la proposition de résolution. Je veux également préciser ma position sur le fonds européen de souveraineté. Pour moi, il ne doit pas être financé par un emprunt mutualisé. Je vous rappelle que nous avons défendu l'emprunt mutualisé sur le plan de relance européen, parce qu'il y avait eu un engagement du Gouvernement français d'obtenir que le remboursement de l'emprunt serait assis sur de nouvelles ressources propres. Or aujourd'hui, ces ressources propres demeurent quasiment inexistantes. Repartir sur un nouvel emprunt avec les mêmes promesses et sans certitude de nouvelles ressources propres ne me semble pas souhaitable.

Je souhaite donc faire preuve de cohérence en affirmant qu'avant d'engager un nouvel emprunt mutualisé, nous devrions commencer par rembourser celui engagé pour le plan de relance. Ce dernier risque bien d'être remboursé plutôt par les cotisations des États, en 2027.

M. Didier Marie. – Je crois que nous sommes tous d'accord pour demander d'avancer beaucoup plus vite sur la création de nouvelles ressources propres. En tout état de cause, la Commission européenne a ouvert des champs de réflexion mais ne les a pas explorés. Aujourd'hui, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières va permettre d'engranger un minimum de ressources. L'impôt minimal sur les bénéfices des entreprises à 15% est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et ses effets vont se faire sentir dans le courant de cette année. La taxe plastique entre également en vigueur, bien que son rendement s'annonce inversement proportionnel au temps qui passe. Un certain nombre de ressources simplement évoquées comme la taxe sur les transactions financières n'ont à ce jour pas avancé.

Mon groupe souhaite que la Commission soit bien plus volontariste sur ce dossier. Dès lors, nous aurons autant de moyens pour financer les plans de relance et le pacte industriel vert. Ceci étant, on ne peut pas totalement exclure le recours à l'emprunt car, si l'Europe n'emprunte pas de façon mutualisée, les États le feront. Il semble préférable de mutualiser dès lors que c'est une dette qui n'est pas engagée pour financer notre fonctionnement mais pour investir pour l'avenir et donc générer de la croissance. Nous souhaitons que la question de l'emprunt mutualisé européen reste encore ouverte, comme un moyen de générer des ressources fiscales à l'avenir.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne soutiendrai pas de nouveau un dispositif tel que celui adopté pour le plan de relance car les engagements pris n'ont pas été tenus.

Mme Elsa Schalck. – Je veux remercier les co-rapporteurs pour leur travail. Je souhaite formuler une remarque de pure rédaction en ce qui concerne le rôle européen de la ville de Strasbourg. Pourrions-nous déclarer que nous souhaitons valoriser Strasbourg « en tant que siège du Parlement européen » ? Il est important de réaffirmer ce rôle, qui, comme vous le savez, fait l'objet d'attaques régulières.

M. Daniel Gremillet. – Une solution serait de changer la formulation retenue pour affirmer sans ambiguïté que l'Union européenne doit valoriser le siège du Parlement européen à Strasbourg. .

M. Jean-François Rapin, président. – Cette solution semble convenir à tous. Nous voyons là l'intérêt du travail en commission. Nous allons maintenant voter sur le texte amendé. L'exposé de vos réserves figurera dans le compte-rendu de la réunion. Ainsi, je mets aux voix la proposition de résolution européenne ainsi amendée sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2023.

Puis-je considérer que ce vote est le même pour le projet d'avis politique ?

La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Merci à tous.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,

Vu le discours de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, devant le Parlement européen, le 16 juillet 2019,

Vu la réponse de la Commission européenne du 2 mai 2022 (C(2022) 3027 final) à son avis politique relatif au programme de travail de la Commission pour 2022, C (2021) 645 final,

Vu le rapport de prospective stratégique 2022 de la Commission européenne, intitulé « Garantir le couplage des transitions verte et numérique dans le nouveau contexte géopolitique », en date du 29 juin 2022, COM(2022) 289 final,

Vu le discours sur l'État de l'Union 2022 devant le Parlement européen, le 14 septembre 2022,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 octobre 2022 présentant son programme de travail pour 2023, intitulée « Une Union qui montre sa fermeté et son unité », COM (2022) 548 final,

Vu la déclaration conjointe de la Commission européenne, du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, en date du 15 décembre 2022,

Souligne que l'ensemble des choix stratégiques des États membres et de l'Union européenne sont durablement bouleversés depuis le 24 février 2022, date de l'agression de l'Ukraine par la Russie ; salue leurs efforts conjoints pour soutenir le peuple ukrainien et pour tirer toutes les conséquences de ce choc géopolitique sur les politiques européennes, et appelle à préserver la solidarité européenne au cours des prochains mois ;

Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2023, articulé autour des six grandes ambitions définies dans les orientations politiques présentées en 2019 par Mme Ursula von der Leyen, à savoir « Un pacte vert pour l'Europe », « Une Europe adaptée à l'ère du numérique », « Une économie au service des personnes », « Une Europe plus forte sur la scène internationale », « Promouvoir notre mode de vie européen » et « Un nouvel élan pour la démocratie européenne » ;

S'interroge cependant sur la pertinence actuelle de cette présentation du programme de travail annuel, notant en effet que ces ambitions concordent désormais imparfaitement avec la réalité du programme, au risque de le rendre peu lisible et insincère : à titre d'exemple, constate que l'ambition « Promouvoir notre mode de vie européen » recouvre des initiatives relatives à la sécurité et à la politique migratoire ainsi que des actions de santé publique, que les initiatives relatives aux transports sont arbitrairement réparties entre les ambitions « Un pacte vert pour l'Europe » et « Une Europe adaptée à l'ère du numérique », et que cette dernière ambition comprend une initiative relative à la détection de l'amiante dans les bâtiments ; demande ainsi la clarification de cette présentation afin que les ambitions avancées correspondent aux initiatives envisagées pour l'année à venir ;

Insiste également sur la nécessité d'une programmation des travaux plus transparente et plus complète ; demande en conséquence que de nouvelles rubriques soient instituées dans le programme de travail pour mentionner, d'une part, les décisions et accords préparés par la Commission européenne pour l'année à venir en matière de relations internationales et de politique commerciale, et, d'autre part, les actes délégués et les actes d'exécution devant être adoptés au cours de l'année à venir, conformément aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Insiste sur la nécessité pour la Commission européenne d'appuyer ses initiatives législatives par des analyses d'impact systématiques afin d'en contrôler la nécessité et la proportionnalité ;

Souligne l'importance d'associer étroitement les parlements nationaux au processus de décision européen, même en cas d'urgence ; demande en conséquence la mise en œuvre des conclusions du groupe de travail de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, rendues publiques en juin 2022 ; rappelle que ces conclusions recommandent en particulier l'instauration d'un droit d'initiative législatif des parlements nationaux (carton vert), l'amélioration des modalités d'application du principe de subsidiarité par l'extension du délai d'examen des textes et par l'abaissement du seuil de déclenchement du « carton jaune », et l'institutionnalisation d'un droit de questionnement écrit à l'égard des institutions européennes ;

Insiste sur la diversité culturelle et linguistique de l'Union européenne, qui reflète la richesse de son héritage culturel commun ; souhaite donc que multilinguisme ne soit plus l'exception mais la règle de fonctionnement des institutions européennes dans leur travail interne, dans la rédaction et la traduction des documents officiels et informels d'importance, ainsi que sur les sites Internet des institutions, organes et agences européens ;

Souligne enfin que le Gouvernement français et les institutions européennes doivent valoriser le siège du Parlement européen à Strasbourg, qui symbolise la réconciliation franco-allemande et incarne l'Europe du droit ;

Sur un nouvel élan pour la démocratie européenne

Prend acte du troisième rapport de la Commission européenne sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne, qui fait de la lutte contre la corruption sa priorité ; soutient en conséquence le « paquet anti-corruption » et le « train de mesures pour la démocratie » annoncés par la Commission européenne pour renforcer la lutte contre la corruption dans les États membres et contre toute ingérence extérieure dans leurs processus démocratiques, et appelle solennellement le Gouvernement à s'assurer que ces mesures concerneront également les institutions européennes ;

Conformément à sa résolution européenne n° 122 du 21 mars 2022, appuie les mesures de transparence accrue demandées aux auteurs de publicités politiques, dénonce la possibilité de financements des partis politiques européens par des structures issues de pays tiers membres du Conseil de l'Europe et s'interroge sur la pertinence du maintien du financement de ces partis européens par des entreprises, susceptible de compromettre leur nécessaire indépendance ;

Rappelle que la liberté et l'indépendance de la presse sont des conditions existentielles de la démocratie ; exprime donc sa vive préoccupation sur la dégradation de la situation des journalistes dans l'accomplissement de leur mission d'information au sein des États membres ; conformément à sa résolution portant avis motivé n° 127 adoptée le 30 juin 2022, souligne l'intérêt de l'initiative législative en cours de discussion visant à protéger des procédures judiciaires abusives, les journalistes et toute personne participant au débat public mais rappelle la nécessité d'assurer sa compatibilité avec les règles du procès équitable ; s'interroge en revanche sur la conformité aux traités et sur la valeur ajoutée de la proposition de règlement COM(2022) 457 final, dont l'objectif affiché est de garantir « la liberté des médias » ; constate en particulier, à la suite de sa résolution portant avis motivé n°36 adopté le 11 décembre dernier, que la proposition ne tient pas compte de la structure essentiellement nationale ou régionale des médias, qu'elle bâtit un projet de régulation ignorant la diversité culturelle et linguistique des États membres et qu'elle risque d'engendrer un « nivellement par le bas » du cadre juridique des États membres ayant un corpus législatif ancien et robuste en ce domaine, dont la France ;

Insiste sur le rôle premier que l'Union européenne doit jouer dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes ; se félicite à cet égard de l'accord trouvé sur la proposition de directive assurant la présence de femmes dans les conseils d'administration des entreprises, dix ans après le dépôt de cette proposition ; souhaite, dans le même esprit, l'adoption d'un cadre européen permettant la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur ; appelle enfin avec solennité à l'adoption rapide de la proposition de directive sur la lutte contre les violences faites aux femmes, conformément à sa résolution européenne n° 46 en date du 26 novembre 2021 ;

Sur le pacte vert pour l'Europe, la politique agricole commune et la pêche

Constate que la priorité absolue pour l'Union européenne est aujourd'hui d'adopter une réforme du marché européen de l'électricité garantissant des prix de l'électricité abordables pour les entreprises et les consommateurs ; souhaite que les orientations données par la Commission européenne pour dessiner cette réforme soient précédées d'une analyse d'impact précise et exhaustive ;

Demande l'achèvement rapide des négociations en cours du paquet législatif relatif au gaz, qui comprend la révision de la directive « marché intérieur du gaz fossile » et du règlement « conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz fossile », dont l'objet principal est d'augmenter la part du gaz renouvelable et bas carbone, en particulier l'hydrogène, dans le « bouquet » énergétique des États membres ; rappelle l'impératif de neutralité technologique dans les modalités retenues pour la décarbonation de l'industrie ;

Rappelle que le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » contient un ensemble de mesures interdépendantes destinées à mettre en œuvre la loi européenne sur le climat (règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021), en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ; salue le prochain achèvement des négociations sur ce paquet ;

Recommande de veiller à la cohérence des réformes préconisées au titre de ce paquet et de procéder, dès que possible, à une évaluation précise des conséquences des mesures de décarbonation sur les secteurs concernés, en particulier de l'accord intervenu, le 27 octobre 2022, sur la révision du règlement relatif aux émissions de CO₂ des véhicules neufs, prévoyant la fin des moteurs thermiques, ainsi que du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; prend acte de l'accord trouvé sur la mise en place d'un Fonds social pour le climat, afin de garantir une transition écologique juste pour tous, mais s'inquiète des incertitudes demeurant sur son financement et, par conséquent, sur son entrée en vigueur effective ;

Préconise de longue date, conformément aux orientations de sa résolution européenne n°147 du 23 juillet 2021, l'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols ; se félicite de l'annonce d'une telle directive-cadre dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2023 ; souhaite que ce cadre législatif européen soit adopté avant la fin du mandat de la présente Commission européenne et qu'il concerne l'ensemble des enjeux liés à la protection, à la gestion durable et à la restauration des sols de l'Union européenne, y compris la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières ; rappelle la nécessité d'établir une cartographie européenne des sols pollués ;

Regrette l'absence de publication de l'analyse d'impact de la stratégie « De la ferme à la fourchette » alors que plusieurs études indépendantes évaluent entre 10 % et 20 %, d'ici à 2030, la diminution de la production agricole européenne qui en résulterait ; fait part de sa vive préoccupation au sujet du risque de remplacement de cette production de qualité par des importations de substitution avec des standards inférieurs ; rappelle que sa résolution européenne n° 126, en date du 6 mai 2022, demande, au regard des conséquences économiques et agricoles de la guerre en Ukraine, une réorientation de la stratégie agricole européenne découlant du Pacte vert afin d'assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne ;

Demande à l'Union européenne d'intégrer sans ambiguïté la défense et le développement de la pêche artisanale et côtière dans les priorités de la politique commune de la pêche (PCP) et de ses financements dédiés ; souhaite également la définition d'une stratégie ambitieuse européenne en faveur de la protection des fonds marins, aujourd'hui menacés par la pollution liée à l'activité humaine et par une industrialisation des mers ;

Sur la politique commerciale, l'Europe du marché intérieur et et la transition numérique

Demande à la Commission européenne, dans la négociation de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers, d'assurer une meilleure conditionnalité sociale et environnementale et de garantir à la fois, une concurrence loyale, des conditions de marché équitables, et la réciprocité dans l'accès aux marchés publics ; réitère son appel à réviser la méthodologie de négociation des accords commerciaux internationaux afin de mieux associer les parlements nationaux au processus de négociation ;

Salue l'« arsenal » européen désormais adapté d'instruments de défense commerciale (IDC), comprenant des règles antidumping, des mesures antisubventions et des mesures de sauvegarde ; souligne néanmoins l'ampleur des défis en la matière ; considère que la première réponse européenne à ces défis doit être une nouvelle politique industrielle ambitieuse permettant à l'Union européenne de demeurer un centre de production industrielle mondial ; soutient, pour remplir cet objectif, l'adaptation annoncée du régime applicable aux aides d'État mais souhaite plus généralement une mise à jour durable de la politique européenne de concurrence, afin de permettre enfin la constitution de « champions européens » et d'éviter aux entreprises européennes des secteurs stratégiques de devoir s'allier avec des partenaires de pays tiers, au risque de perdre leur savoir-faire et leur ancrage territorial ;

Appelle à l'adoption rapide d'une réponse européenne forte et coordonnée à l'entrée en vigueur de l'« *Inflation Reduction act* » (IRA) américain, qui, en subventionnant massivement les industries vertes présentes sur le territoire américain, représente un avantage compétitif pour les États-Unis en termes d'activités et un risque réel de délocalisation d'entreprises européennes sur leur territoire ;

Souligne que le programme de travail de la Commission européenne doit avoir pour priorité d'assurer ou de rétablir l'autonomie de l'Union européenne et des États membres dans des domaines vitaux pour son avenir ; note à cet égard la pertinence de l'élaboration d'un instrument d'urgence pour le marché intérieur, qui doit garantir l'approvisionnement de ce dernier en biens essentiels, en cas de situation d'alerte ou d'urgence ; rappelle par ailleurs que les puces électroniques sont des éléments déterminants pour maîtriser la transition numérique et soutient en conséquence la conclusion prochaine des négociations actuelles sur la proposition de règlement « semi-conducteurs » (« *Chips Act* »), dont l'objectif est de permettre à l'Union européenne d'assurer 20 % de leur production mondiale à échéance 2030 ; dans la même perspective, rappelle que 75 à 100 % des métaux exploités dans l'Union européenne proviennent de pays tiers et souhaite l'adoption d'une législation européenne relative aux matières premières critiques afin de sécuriser leur disponibilité nécessaire, par exemple, à la

fabrication d'aimants, de batteries électriques ou d'instruments chirurgicaux dans l'Union européenne ; appelle les États membres et la Commission européenne à diversifier les sources d'approvisionnement et à mettre en place des filières durables et crédibles de traitement et de recyclage de ces matières premières ;

Prend acte de l'avancée des négociations sur la proposition de règlement sur les données (« *Data Act* »), qui doit assurer une meilleure répartition de la valeur issue de l'utilisation des données personnelles et non personnelles, et prévoit des efforts pour lutter contre le piratage sur internet et pour assurer une régulation européenne pérenne des métavers, espaces de réalité virtuelle dans lequel les utilisateurs peuvent interagir ;

Souligne que l'ensemble de ces initiatives doivent respecter les principes de protection des données personnelles et de protection de la vie privée, garantis par le règlement général sur la protection des données de l'Union européenne (RGPD) de 2016 et par la directive « vie privée et communications électroniques » (« *E-privacy* ») de 2002 ; appelle, à cet égard, à l'actualisation de ce cadre juridique protecteur pour tenir compte de l'apparition de nouvelles technologies et de nouveaux acteurs ; prend acte de la redéfinition en cours des règles organisant les transferts de données personnelles entre l'Union européenne et les États-Unis à la suite de l'invalidation des décisions d'adéquation par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a considéré que les conditions de collecte et de transfert des données personnelles étaient illégales, faute de respect suffisant des garanties du RGPD ;

Insiste en outre sur la nécessité d'un cadre juridique européen pour l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) afin de disposer de systèmes sûrs et respectueux des droits fondamentaux et appelle en conséquence le Conseil et le Parlement européen à s'accorder dès que possible sur la proposition de règlement établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (COM(2021) 206 final) ;

Soutient l'actualisation des règles européennes pour promouvoir l'innovation, assurer la meilleure coordination des conditions d'attribution du spectre radioélectrique par les États membres et faciliter le déploiement des réseaux de communications sans fil, en particulier pour réduire les « zones blanches » ;

En cohérence avec sa résolution européenne n° 17 du 14 novembre 2022, constate l'urgence pour l'Union européenne d'établir des conditions de travail claires au bénéfice des travailleurs des plateformes ; demande ainsi solennellement aux États membres de trouver un compromis ambitieux afin de dénouer leurs divergences d'interprétation actuelles sur les critères de reconnaissance de la présomption de salariat ;

Attire l'attention sur la nécessité, pour l'Union européenne, d'adopter sans plus tarder, la stratégie pharmaceutique prévue dans le programme de travail pour 2022, afin d'assurer l'autonomie de l'Union européenne dans la recherche et la production de principes actifs et de médicaments ;

Observe que la dégradation de la santé mentale de nombreux citoyens a fait l'objet d'une attention renforcée depuis les confinements imposés par la pandémie de covid-19 et nécessite une approche commune afin d'encourager les recherches médicales, la mise en place des protocoles thérapeutiques et l'accompagnement social adaptés ;

Soutient la nécessité d'appuyer le développement du transport transfrontalier entre États membres ;

Souhaite une mise en œuvre pragmatique de l'agenda rural européen, présenté le 30 juin 2021, et du pacte rural européen lancé en décembre 2021, afin de mieux associer les territoires ruraux européens aux politiques européennes et de prévoir des financements contribuant à leur développement local, avec une attention particulière portée aux « déserts médicaux », conformément aux orientations de sa résolution n° 26 (2021-2022), adoptée le 4 novembre 2021 ;

Souhaite une prise en compte souple et adaptée des spécificités des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement de l'ensemble des politiques européennes, notamment maritimes ;

Sur l'économie au service des personnes et sur l'Europe sociale

Constate que la mise en œuvre du Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 est fortement contrainte en raison des décisions prises en réponse au conflit en Ukraine et à la hausse durable de l'inflation ; appelle à la plus grande vigilance lors de l'examen à mi-parcours de ce CFP, prévu cette année, afin de maintenir les fonds de l'Union européenne bénéficiant à notre pays, déjà contributeur net, et de préserver la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion ;

Souligne la nécessité, pour l'Union européenne, de se doter rapidement de nouvelles ressources propres ; rappelle à cet égard que la Commission européenne a proposé l'instauration de trois nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union européenne, à partir des recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), des ressources générées par le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, ainsi que d'une fraction des bénéfices résiduels des multinationales et prend note des accords partiels intervenus pour leur instauration ; constate que les inquiétudes du Sénat sur l'éventuelle pénalisation des entreprises exportatrices de l'Union européenne par le dispositif de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, exprimées par sa résolution européenne n° 124 en date du 5 avril 2022, ne sont, pour l'heure, pas levées ; demande de nouveau une association étroite des parlements nationaux au processus de mise en place de ces nouvelles ressources propres, d'autant qu'ils devront ratifier la décision du Conseil afférente ; prend acte des réflexions en cours sur l'instauration éventuelle d'un fonds européen de souveraineté et souligne que, si un tel fonds devait voir le jour, l'Union européenne devrait le financer par les nouvelles ressources propres dont la création est prévue ;

Salue la prise de conscience de l'Union européenne au sujet de la responsabilité sociale des entreprises, manifestée par les initiatives législatives en cours de discussion relatives au devoir de vigilance des entreprises et à l'interdiction des produits du travail forcé ; constate que la législation française actuelle a été pionnière dans ces domaines ; appelle le législateur européen à adopter au plus vite ces textes, en prenant en considération sa résolution européenne n°143 en date du 1^{er} août 2022 ; estime que ces dispositifs compléteront utilement les objectifs de la directive dite CSRD (*Corporate sustainability reporting directive*), relative à la publication d'informations en matière de durabilité des entreprises ;

Demande à l'Union européenne de parachever l'union bancaire ; déplore à cet égard que la mise en place de la garantie unique des dépôts bancaires, proposée depuis 2015, ne soit toujours pas effective alors qu'elle permettrait de limiter les fragilités récurrentes de la zone euro ; dans l'attente de cette mise en œuvre, estime nécessaire d'évaluer la solidité des systèmes de garantie nationaux ;

Prend acte avec prudence du projet d'euro numérique destiné à permettre à la Banque centrale européenne (BCE) de fournir la monnaie publique européenne sous forme électronique aux utilisateurs, en complément des espèces, et de préserver l'euro comme point d'ancrage monétaire du système de paiement ; attire cependant l'attention sur la nécessité d'assurer la protection de la vie privée dès la conception de l'euro numérique (« *privacy by design* ») ; souhaite évaluer plus avant le rôle international de l'euro ;

Souligne l'intérêt d'établir un cadre européen pour l'économie sociale et solidaire (ESS), qui, à travers l'action des coopératives, des mutuelles et des associations, constitue un vecteur de croissance, de créations d'emplois, et de réponse aux défis sociaux et environnementaux ;

Sur l'Europe spatiale et sur une Union européenne plus forte sur la scène internationale

Se félicite des ambitions renouvelées de l'Union européenne dans le domaine spatial qui doivent lui permettre de conserver un accès à l'espace ; insiste sur la nécessité d'accompagner ces ambitions par un soutien politique, financier et technologique de long terme ;

Dans ce cadre, soutient l'élaboration d'une stratégie spatiale pour la sécurité et la défense, qui prend acte de la transformation de l'espace en nouveau lieu de conflit potentiel entre puissances et doit permettre à l'Union européenne de préserver sa souveraineté technologique ; et demande solennellement, conformément à sa résolution européenne n° 149 pour une connectivité sécurisée, en date du 9 août 2022, la présentation d'une initiative législative européenne contre la pollution de l'espace ;

Soutient la révision de la stratégie de sûreté marine de l'Union européenne, afin de conforter celles des États membres, en particulier pour assurer la protection des câbles sous-marins ;

Souligne l'importance du Fonds européen de défense, dont les moyens doivent être renforcés, et constate avec gravité la nécessité d'une solidarité européenne accrue dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune alors que le continent européen connaît de nouveau la guerre ; salue à cet égard les coopérations industrielles en cours visant à lui donner une réalité concrète ; demande simultanément, par cohérence avec cet objectif, que les négociations actuelles sur le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP) préservent véritablement les intérêts européens ;

Prend acte de la candidature à l'Union européenne de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Bosnie-Herzégovine et souhaite un accompagnement de ces candidatures par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin de créer une dynamique d'adhésion sans renoncer aux critères exigés pour intégrer l'Union européenne ; appelle au renforcement du Partenariat oriental, en particulier pour éviter la marginalisation de la Géorgie ; appelle également avec pragmatisme à un renforcement de la politique de voisinage pour arrimer à l'Union européenne l'ensemble des États des Balkans occidentaux tout en leur permettant de mieux se conformer aux standards européens, particulièrement en matière de lutte contre la corruption et de démantèlement de la criminalité organisée ; souligne simultanément la nécessité pour l'Union européenne de reprendre des initiatives pour conforter son dialogue avec la rive sud de la Méditerranée, travailler à la stabilisation et à la prospérité de la région, et développer un véritable espace euro-méditerranéen ;

Appelle au suivi et au respect des engagements réciproques pris par l'Union européenne et le Royaume-Uni dans l'accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 et le protocole annexé sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, afin de bâtir une relation euro-britannique dynamique et sereine ;

Sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice

Rappelle son soutien à l'approche globale combinant politique migratoire, politique de l'asile et contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, défendue par le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile ; déplore les lenteurs dans la négociation de ce dernier et appelle à son adoption avant la fin du mandat de l'actuelle Commission européenne ;

Observe que l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, Frontex, joue un rôle d'appui aux États membres dans leur mission de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne ; soutient la nécessité d'assurer un contrôle parlementaire conjoint de cette agence par le Parlement européen et les parlements nationaux, conformément aux dispositions de l'article 112 du règlement 2019/1896 et à la proposition de résolution européenne n° 197 adoptée par sa commission des affaires européennes, le 14 décembre 2022 ;

Appuie les initiatives actuelles tendant à une plus grande harmonisation européenne dans la lutte contre les abus sexuels sur les enfants et la pédocriminalité en ligne ; demande sur ce point, une responsabilisation accrue des hébergeurs et la mise en place d'outils de détection proportionnés au regard de l'exigence de respect des droits fondamentaux ;

Se félicite de la mise en place du Parquet européen, outil précieux pour poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, et juge utile d'en dresser prochainement un premier bilan ;

Constate enfin la recrudescence des catastrophes naturelles en Europe, en particulier, des inondations et des incendies ; encourage par conséquent l'Union européenne à renforcer sa capacité de soutien aux États membres en matière de sécurité civile, pour faire face à ces crises en démontrant la solidarité européenne ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Jeudi 15 février 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Lutte contre la pédopornographie en ligne : examen de la proposition de résolution européenne de M. Ludovic Haye, Mme Catherine Morin-Desailly et M. André Reichardt sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants (COM(2022) 209)

M. Jean-François Rapin, Président. – Mes chers collègues, nous allons aborder un autre sujet qui fait malheureusement trop souvent l'actualité : la pédopornographie, qui prospère sur internet.

Lorsqu'Elon Musk a racheté Twitter en octobre 2022, il a fait de la lutte contre la pédopornographie, son cheval de bataille. Fin novembre, il annonçait : « *Supprimer l'exploitation des enfants est la priorité n° 1* ». Pourtant, le 6 février dernier, le « New York Times » publiait une étude qui soulignait que, quatre mois après cette annonce, la publication en ligne d'abus sexuels sur les enfants était loin d'avoir disparu de Twitter : à l'heure actuelle, il est toujours aussi aisé d'y trouver des images pornographiques mettant en scène de jeunes mineurs. Certains contenus sont largement diffusés et, même, sont recommandés par l'algorithme. En outre, le système de signalement de ces contenus illicites semble défectueux : le « Times » aurait signalé plusieurs comptes qui sont restés actifs et sont même apparus comme recommandations. Twitter a depuis réagi et a assuré avoir besoin de plus de temps pour comprendre la raison de ces dysfonctionnements...

Il n'est donc visiblement pas simple de trouver la solution pour enrayer ce phénomène mondial, mais tout particulièrement européen, puisque l'Union européenne serait le premier hébergeur de contenus à caractère pédopornographique dans le monde...

La présidence suédoise du Conseil de l'Union européenne est très mobilisée sur ce dossier. Nous l'avons bien senti à Stockholm fin janvier, lors de la récente réunion des présidents de commission des affaires européennes des Parlements nationaux, qu'on appelle la petite COSAC : la présidence suédoise avait souhaité consacrer une session à la lutte européenne contre la criminalité organisée et, dans ce cadre, la commissaire européenne aux affaires intérieures, Ylva Johansson, est intervenue en faisant valoir l'action entreprise par l'Union européenne pour protéger les enfants des abus sexuels ; nous avons ensuite entendu avec émotion Anna Karin Hildingsson Boqvist, secrétaire générale de l'ECPAT (*End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes*) Suède, une organisation qui défend les droits de l'enfant et travaille à combattre leur exploitation sexuelle.

Ici aussi, au Sénat, le sujet est suivi de près, notamment par la délégation aux droits des femmes qui, après avoir publié à l'automne dernier un rapport retentissant sur l'industrie de la pornographie, a déposé une proposition de résolution transpartisane

pour faire de la lutte contre les violences pornographiques une priorité de politique publique : ce texte sera examiné par le Sénat le 1^{er} mars prochain.

C'est donc un moment tout à fait propice pour entendre les rapporteurs qui ont travaillé pour notre commission sur la proposition législative européenne destinée à prévenir et combattre les abus sexuels sur enfants : je leur laisse la parole en les remerciant pour le travail accompli.

M. Ludovic Haye. – Monsieur le président, chers collègues, notre proposition de résolution européenne aborde un sujet d'intérêt général, qui est aussi un sujet très douloureux : celui des abus sexuels sur les enfants, plus spécifiquement sur internet, qui font l'objet de la proposition de règlement visant à prévenir et à combattre les abus sexuels sur les enfants en ligne, présentée par la Commission européenne, le 11 mai dernier, et en cours d'examen au Conseil.

Pourquoi une telle réglementation européenne ? Il nous faut déjà rappeler que les abus sexuels sur mineurs constituent « une délinquance de masse » : c'est ce qu'a déploré le commandant Frank Dannerolle, chef de l'office central pour la répression des violences aux personnes de la police judiciaire lors de son audition. Il a fait état, en France, de 100 000 recensements annuels. Ces abus recouvrent une grande diversité d'actes. Il n'est d'ailleurs pas possible d'établir un profil type des abuseurs, en dehors du fait que ce sont quasi exclusivement des hommes.

Par ailleurs, l'Union européenne détient un triste record : elle est aujourd'hui le premier hébergeur de contenus à caractère pédopornographique dans le monde. Elle est également l'un des principaux lieux de consultation de tels contenus : le nombre de signalements d'abus sexuels commis contre des enfants en ligne au sein de l'Union européenne est ainsi passé de 23 000 en 2010 à plus de 725 000 en 2019, impliquant plus de 3 millions d'images et de vidéos.

Face à ce fléau, le législateur européen a voulu fixer un cadre de règles minimales afin de mettre fin aux distorsions en la matière entre États membres, avec la directive 2011/93/UE, qui définit les infractions liées aux abus sexuels et à l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que celles liées à la pédopornographie et à la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles. Elle demande aux États membres de « *prendre les mesures nécessaires* » pour les punir.

Au niveau opérationnel, l'agence européenne de coopération policière Europol, qui fait l'objet de l'attention de notre commission, dispose de l'une des bases de données les plus importantes au monde sur l'exploitation sexuelle des enfants et a fait de la lutte contre la production et la diffusion de contenus pédopornographiques en ligne, l'une de ses priorités, avec une unité opérationnelle 24h/24h pour soutenir les enquêtes des services compétents des États membres.

Simultanément, et sous l'impulsion du Sénat, la France a renforcé les sanctions pénales contre la pédopornographie, qui est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. Notre pays est également à la pointe de ce combat avec la plateforme de signalement PHAROS (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements), qui peut demander aux éditeurs et aux hébergeurs en ligne de retirer les contenus pédopornographiques. En cas de non-retrait de ces contenus, leur accès peut être bloqué sans délai et les services

hébergeant ces contenus peuvent faire l'objet d'un déréférencement. Cette procédure administrative s'exerce sous la surveillance d'une personnalité qualifiée indépendante, chargée de vérifier le bien-fondé des demandes de retrait, et qui a la possibilité d'exercer un recours devant le tribunal administratif contre une demande injustifiée. À l'heure actuelle, Mme Laurence Pécaut-Rivolier que nous avons eu l'honneur de rencontrer et qui est membre de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), est cette personnalité qualifiée. Lors de nos échanges, elle a évoqué un volume de 150 000 contenus litigieux traités en 2021, dont environ 70 % de contenus à caractère pédopornographique.

Enfin, certains fournisseurs de services en ligne ont décidé, sur une base volontaire, de procéder à la détection de contenus pédopornographiques diffusés sur leurs services et de les retirer, dans le cadre de leurs politiques internes de modération. En outre, conformément à la loi américaine, ils signalent ces contenus au Centre américain pour les enfants disparus et exploités (NCMEC), qui partage les images pédopornographiques signalées avec les autorités répressives d'environ 150 pays dans le monde, notamment en Europe. Je précise qu'en 2022, la France a été destinataire de 100 000 de ces signalements.

Toutefois, des dispositifs existent mais sont insuffisants. En effet, le développement d'Internet dans les dernières décennies a permis une prolifération de contenus en ligne relatifs à des abus sexuels commis sur mineurs.

En France, le Sénat est leader dans la lutte contre les violences sexuelles sur les enfants et a su tirer à temps la sonnette d'alarme : on peut citer le rapport d'information de notre collègue Marie Mercier au nom de la commission des lois sur la protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles et la proposition de loi qui a en résultat, le rapport de la délégation aux droits des femmes sur l'industrie de la pornographie, publié en septembre dernier, ou les travaux récents de nos collègues Catherine Morin-Desailly et Florence Blatrix Contat sur la législation sur les services numériques qui ont été appréciés, notamment au sujet du DSA (*Digital services act*).

De son côté, le Président de la République a demandé une meilleure protection des enfants face aux menaces en ligne, en particulier dans son discours du 20 novembre 2019 à l'UNESCO, et a pris plusieurs initiatives en ce sens, à l'exemple du Laboratoire pour la protection de l'enfance en ligne, lancé le 10 novembre dernier avec les acteurs du secteur et les organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'enfance.

Pourquoi les résultats se font-ils attendre ? Plusieurs explications peuvent être avancées : en premier lieu, on peut constater une application inégale de la directive 2011/92/UE selon les États membres. « Le diable se cache toujours dans les détails » et certains États membres ont été plus réticents à mettre en œuvre cette législation européenne contraignante. Ensuite, force est de déplorer l'impossibilité d'évaluer objectivement l'efficacité des actions volontaires des fournisseurs de communications électroniques car ces derniers n'autorisent pas une telle évaluation. En troisième lieu, la pandémie de Covid-19 a conduit à une nette augmentation des abus sexuels contre les enfants en raison des confinements. Enfin, en quatrième lieu, l'intégration des courriers électroniques, des messageries instantanées, et de la téléphonie par internet, à partir du 21 décembre 2020, dans le champ d'application de la directive dite « vie privée et communications électroniques », a mieux garanti la confidentialité de ces

communications mais a fragilisé la sécurité juridique des actions volontaires de détection effectuées par les fournisseurs.

C'est pourquoi l'Union européenne a adopté, le 24 juillet 2020, une stratégie européenne pour lutter plus efficacement contre les abus sexuels commis contre des enfants. Dans ce cadre, afin de répondre aux urgences et sécuriser les actions volontaires mises en place par les fournisseurs, elle a adopté une réglementation dérogatoire temporaire aux dispositions de la directive « vie privée et communications électroniques », qui permet aux fournisseurs de détecter et de signaler tout abus sexuel commis contre un enfant en ligne, et de bloquer le compte de l'utilisateur concerné ou de suspendre son accès au service. Ce règlement intérimaire arrive cependant à expiration le 3 août 2024 et l'adoption d'une réglementation pérenne plus ambitieuse est donc urgente et nécessaire.

La première partie de cette réponse pérenne est intervenue avec la législation sur les services numériques (*Digital services act – DSA*) qui prévoit que les autorités compétentes des États membres peuvent demander aux fournisseurs d'agir contre les contenus illicites, sans que ces derniers aient une obligation de retrait systématique de ces contenus.

La suite de cette réponse pérenne va intervenir en deux temps : le présent texte vise une meilleure prévention et un renforcement de la lutte contre ces abus en ligne. Il sera complété avant la fin de l'année par une révision de la directive 2011/93/CE relative à la lutte contre les abus sexuels sur enfants. Je vous remercie et cède la parole à mon collègue André Reichardt.

M. André Reichardt. – Monsieur le président, chers collègues, après les propos de Ludovic Haye, je voudrais tout d'abord souligner que ce texte marque une prise de conscience bienvenue de l'Union européenne sur la nécessité de mettre fin aux pires dérives constatées dans les communications électroniques, à savoir les abus sexuels sur les enfants. Je vais donc vous présenter le contenu de la proposition de règlement à laquelle nous proposons au Sénat de réagir tant qu'elle est en négociation.

La réforme impose de nouvelles obligations de détection et de retrait des contenus illégaux aux fournisseurs de services en ligne. Ces derniers feront l'objet d'une obligation d'évaluation régulière des risques d'utilisation de leurs services à des fins d'abus sexuels sur les enfants et, si un risque se confirme, à une obligation d'atténuation de ce risque par des mesures telles que le renforcement de la modération des contenus. En cas de risque de « pédopliègeage » (c'est-à-dire, de sollicitation d'un enfant par un adulte à des fins sexuelles), des mesures spécifiques de vérification permettant l'identification des enfants utilisateurs doivent être prises. Enfin, les fournisseurs seront tenus de faire rapport aux autorités de contrôle compétentes de l'État membre concerné.

La proposition introduit, en outre, pour les fournisseurs, des obligations de détection, de signalement et de retrait des contenus relatifs à des abus sexuels sur enfants en ligne ; et, si le fournisseur ne se met pas en conformité avec lesdites obligations, les autorités compétentes de l'État membre concerné se voient reconnaître le pouvoir de demander aux fournisseurs d'accès à internet le blocage des sites contrevenants pour une durée maximale d'un an.

Un point important est à souligner : tous les contenus publics sur Internet mais également toutes les communications interpersonnelles privées, dont les communications audio, seraient visées par ces injonctions. Il s'agit d'un changement majeur par rapport à l'état actuel du droit. À titre d'exemple, la plateforme PHAROS n'agit que sur l'Internet public.

La Commission européenne a souhaité prendre plusieurs précautions pour encadrer la procédure de détection : en effet, cette dernière n'est autorisée que sur injonction demandée par une « autorité de coordination pour les questions relatives aux abus sexuels sur enfants », qui dispose de pouvoirs d'enquête et de coercition auprès des fournisseurs. Et elle est ensuite émise par une juridiction ou par une autorité administrative indépendante, pour une période d'application maximale de 24 mois (12 mois concernant la sollicitation d'enfants).

Avant de demander une injonction de détection, l'autorité de coordination doit procéder aux enquêtes nécessaires et établir une analyse d'impact (en cas de première demande). Elle doit aussi permettre au fournisseur visé ainsi qu'au « centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants » qui serait créé, de formuler leurs observations. Le fournisseur présente alors un plan de mise en œuvre de l'injonction, et si cette dernière concerne des contenus de « pédopiégeage », l'autorité nationale en charge de la protection des données à caractère personnel doit aussi rendre un avis. Le schéma qui vous a été distribué résume cette procédure qui vise à offrir des garanties aux fournisseurs et aux utilisateurs des services, mais qui, il faut le dire, est complexe et pose la question de ses délais de mise en œuvre.

Dans le schéma retenu, le retrait de contenus et le blocage de l'accès à un service internet sont, comme l'obligation de détection, déclenchés par une injonction, obéissant aux mêmes modalités, moyennant une « évaluation diligente ». Le fournisseur saisi d'une telle injonction doit l'exécuter « dès que possible », et au plus tard dans les 24 heures suivant sa réception.

La faiblesse des mesures proposées en faveur des victimes d'abus peut sembler étonnante en première lecture : la proposition de règlement se contente en effet de rappeler le droit des victimes d'abus sexuels à être informées, à leur demande, sur les contenus relatifs à des abus sexuels en ligne qui les concernent et qui auraient fait l'objet d'un signalement, ainsi que leur droit d'être assistées dans leurs demandes de retrait de tels contenus par les fournisseurs et par le nouveau centre de l'Union européenne qui serait créé. Mais la raison en est simple : les droits des victimes relèvent de la directive 2011/92/UE et sa révision devrait intervenir d'ici la fin de l'année.

La proposition de règlement institue enfin un « centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants », qui serait un organisme de l'Union européenne doté de la personnalité juridique. Il serait conduit à la fois par un conseil d'administration, au sein duquel siègeraient représentants des États membres, de la Commission européenne et du Parlement européen, par un conseil exécutif et par un directeur exécutif. On peut se demander si une telle organisation interne n'est pas trop pesante.

Ce centre aurait pour principales missions : la réception des signalements de contenus pédopornographiques transmis par les fournisseurs et leur « filtrage », avant classement sans suite ou envoi aux services répressifs compétents pour mener les

investigations à leur sujet ; une compétence consultative sur les injonctions de détection ; la création de bases de données, la mise au point d'une liste de technologies pour détecter ou retirer des contenus et leur mise à disposition des fournisseurs et des autorités compétentes.

La Commission européenne affirme que l'existence d'un centre indépendant serait nécessaire, en particulier au regard de la proportionnalité des mesures qu'il devrait prendre pour le traitement des signalements. Remarquons cependant que ce centre lui serait plutôt subordonné : en effet, il reviendrait à la Commission de proposer une liste de candidats pour le choix du directeur exécutif, d'évaluer l'action de ce directeur et de proposer sa révocation, si nécessaire.

De même, à l'égard d'Europol, son indépendance serait aussi très limitée. Le centre siègerait en effet dans la proximité immédiate d'Europol, à La Haye et partagerait ses fonctions administratives avec l'agence de coopération policière, « y compris les fonctions liées à la gestion du personnel, aux technologies de l'information et à l'exécution du budget ». Ce qui est logique puisqu'on lui confierait des missions qui font en partie « doublon » avec celles de l'agence.

Vous l'avez compris, l'utilité de ce centre ne nous apparaît pas évidente. Nous vous proposons donc de le supprimer et de renforcer plutôt Europol, déjà en pointe dans la lutte contre la pédocriminalité et la pédopornographie.

En complément, je voudrais vous dire quelques mots de l'avancée des négociations du texte au sein du Conseil de l'Union européenne. La réforme, présentée en mai 2022, a connu de lentes avancées sous présidence tchèque avec, en particulier, une réelle opposition de l'Allemagne à certaines de ces dispositions, par exemple sur les recherches de contenus indifférenciés.

La présidence suédoise du Conseil, en phase avec nos propres réflexions, s'interroge sur la pertinence et le calibrage de certaines mesures. Elle souhaite en conséquence que les États membres précisent leurs positions sur quatre points clefs de la réforme avant de proposer un compromis. Ces quatre points sont : la détection volontaire, la préservation du chiffrement de bout en bout (selon cette technologie qui garantit la confidentialité des échanges, lorsqu'un message est envoyé à un destinataire, celui-ci est chiffré et seul le destinataire peut le décrypter, à l'aide d'une clé), la détection dans les communications interpersonnelles, et la détection dans les communications audio.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Monsieur le président, chers collègues, en préambule je souhaiterais dire, comme mes collègues l'ont affirmé, que le principe de cette réforme doit être soutenu, tant le phénomène des abus sexuels sur les enfants sur Internet est un véritable fléau. Les chiffres et les témoignages étant tout à fait renversants, témoins des horreurs absolues qui se déroulent, à défaut d'un monde suffisamment sécurisé et responsable. Vous le savez, la régulation des acteurs du numérique me préoccupe depuis longtemps, des débats de la loi « infox » en 2018 jusqu'à la résolution n° 70 (2021-2022) du Sénat du 14 janvier 2022 sur la législation sur les services numériques (*Digital services act* ou « *DSA* ») pour laquelle nous avons proposé avec ma collègue Florence Blatrix Contat un certain nombre de mesures pour protéger les enfants.

Il est primordial de responsabiliser les fournisseurs par des obligations d'évaluation et d'atténuation des risques ainsi que par des obligations de détection et de retrait des contenus pédopornographiques.

Toutefois, nous devons aussi constater que le dispositif proposé n'est pas exempt de critiques et qu'il conviendrait, selon nous, de l'amender.

Tout d'abord, nous pensons qu'il faut éviter la remise en cause de la confidentialité des communications interpersonnelles et tout risque de surveillance généralisée des communications.

Il faut constater que la proposition de règlement concerne tant les contenus publics (à l'exemple de ceux présents et librement accessibles sur les réseaux sociaux) que les contenus de communications interpersonnelles, tels que les courriels, les boucles de messageries privées et la téléphonie en ligne. Comme l'a rappelé André Reichardt, les contenus audio seraient aussi explicitement concernés. L'application d'injonctions de détection ne pourrait donc se faire que par dérogation à la directive de 2002 sur la confidentialité des communications précitée, qui garantit la confidentialité des communications interpersonnelles et, partant, au droit à la vie privée, telle que protégée par l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Car, *de facto*, la proposition de règlement introduirait une dérogation généralisée à ce principe de confidentialité des communications.

Ce qui serait paradoxal, à l'heure où la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ainsi que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) développent une approche restrictive des exceptions à ce principe.

En outre, techniquement, les recherches de contenus envisagés seraient impossibles sur des ensembles de contenus faisant l'objet de chiffrements de bout en bout. En pratique, pour se conformer au présent règlement, les fournisseurs de services de communication interpersonnelle cryptés devraient renoncer, partiellement ou en partie, au chiffrement des contenus, ce qui pourrait impliquer des risques pour la confidentialité des communications et la sécurité.

Plus préoccupant encore, la proposition de règlement est susceptible d'instaurer une surveillance généralisée des communications. Aujourd'hui, cette surveillance concerne les abus sexuels sur les enfants. Mais demain, la tentation pourrait être grande de l'autoriser pour d'autres motifs si l'on n'y prend garde, par exemple la détection des discours de haine avec toutes les dérives qu'une telle intrusion est susceptible d'entraîner au plan des libertés publiques.

En ce qui concerne les contenus publics, la possibilité d'émettre des injonctions de détection des contenus pédopornographiques est une atteinte manifeste à l'interdiction de surveillance généralisée des contenus, réaffirmée récemment dans le *Digital Services Act*. Ce risque nous a été rappelé par les représentants de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) lors de leur audition, au cours de laquelle ils ont précisé que la proposition rendait possible une analyse généralisée et systématique du contenu de quasiment tout type de communication électronique.

Bien sûr, les exceptions à ce principe existent mais elles sont très limitées (recherche de contenus sous droits d'auteur), et elles demeurent pour l'instant limitées à la recherche de contenus déjà connus. Cette recherche de contenus déjà identifiés avec la technique du « hachage » (empreinte numérique attribuée à une image ou à une vidéo, permettant de les retrouver facilement) ne paraît pas soulever de difficulté.

En revanche, la recherche de nouveaux contenus via des logiciels d'intelligence artificielle paraît plus discutable, en particulier au regard des faibles performances des logiciels d'intelligence artificielle (IA) aujourd'hui disponibles. Selon un chiffre cité par la Commission européenne elle-même, les technologies d'IA actuellement disponibles sur le marché généreraient environ 12 % de faux positifs pour la détection de nouveaux contenus. Ainsi, un nombre considérable de contenus parfaitement légaux pourraient être portés à la connaissance des autorités de contrôle, au risque d'affecter la liberté d'expression, y compris dans l'espace public.

En outre, en ce qui concerne le « pédopiégeage », la CNIL a précisé que l'analyse et la qualification des conversations incriminées ne pourraient reposer que sur un recoupement de leur contenu avec des données à caractère personnel (fournies directement par l'utilisateur ou déduites des contenus qu'il aura consultés ou du profil de ses « amis » sur les réseaux sociaux). Or, les garanties apportées par la proposition pour éviter de déclencher une injonction de détection et limiter l'utilisation des données à caractère personnel, une fois cette injonction émise, paraissent insuffisantes au regard du risque de « chalutage généralisé » des données par les fournisseurs que pourrait entraîner une telle réglementation. La proposition de règlement se borne en effet à indiquer que les technologies utilisées doivent être « conformes à l'état de la technique dans le secteur et [...] les moins intrusives. » À l'évidence, le dispositif envisagé ne respecterait pas le principe de proportionnalité.

Cette nature très intrusive de la procédure de détection explique que la phase d'autorisation soit si longue et se déroule sur plusieurs semaines voire plusieurs mois. Mais en conséquence, ces injonctions ne constitueraient pas un gage d'efficacité accrue de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants. C'est pourquoi nous vous proposons la suppression des dispositions de la proposition de règlement autorisant, sur émission d'une injonction de détection, la recherche indifférenciée de contenus pédopornographiques et de « pédopiégeage » dans les services de communications interpersonnelles : nous devons prévenir ce risque d'une surveillance de masse des communications.

Ce faisant, loin d'affaiblir cette proposition de règlement, une telle inflexion la sécuriserait juridiquement, en lui évitant la censure du juge européen. C'est le sens des discussions qui se déroulent à l'heure actuelle au Conseil, sous présidence suédoise.

En complément, nous souhaitons aussi affirmer un rôle de contrôle plus important du Comité européen de la protection des données (*EDPB*) et des autorités nationales de protection des données dans l'établissement de lignes directrices relatives aux injonctions de détection et de la liste des technologies mises à disposition des fournisseurs. Nous soutenons, pour ces technologies, le principe de protection des données dès la conception et par défaut.

Bien entendu, nous voulons également renforcer les outils à la disposition des autorités compétentes et « donner toutes ses chances » à la présente réglementation

en s'inspirant des succès de la loi française. Il nous semble cohérent d'une part, d'intégrer les moteurs de recherche et annuaires dans le champ d'application du règlement, afin de prévoir aussi des injonctions de déréférencement de contenus illégaux. Nous souhaitons aussi considérer la plateforme PHAROS, dont l'efficacité est unanimement saluée, comme l'une des « autorités nationales compétentes » habilitée à mettre en œuvre la présente réglementation, afin de préserver le rôle central de cette plateforme dans la lutte contre les contenus de pédopornographie en ligne. Elle pourrait également émettre des injonctions de retrait.

Dans la droite ligne de nos demandes formulées lors de l'examen du *DSA*, nous souhaitons accentuer encore la responsabilisation des acteurs du numérique. Leur rôle déterminant dans la prolifération des contenus préjudiciables aux mineurs a été souligné. Dans vos propos introductifs, monsieur le président, vous avez notamment cité Twitter et l'inaccessibilité de son algorithme. On peut d'ailleurs déplorer une nouvelle fois que la proposition réaffirme le régime de responsabilité limitée des hébergeurs, qui ne bénéficient toujours pas de statut.

Nous devons aussi nous interroger sur l'opportunité de confier, une fois de plus, le contrôle de l'espace public en ligne aux acteurs privés du numérique, en particulier aux GAFAM. En effet, ces derniers visent avant toute chose des objectifs de rentabilité. Sur ce point, je voudrais ici rappeler les propos de Frances Haugen, la lanceuse d'alerte sur le fonctionnement de Facebook, ici même au Sénat, qui avait affirmé que les plateformes privilégieront toujours la rentabilité à la sécurité des enfants. Il est ainsi crucial que les autorités compétentes soient en mesure de faire pression sur eux, par une réglementation contraignante, et par la possibilité de mettre en évidence leurs lacunes dans la lutte contre les contenus pédopornographiques.

Pour ce faire, nous demandons que les autorités de régulation soient elles-mêmes en mesure de pouvoir auditer ces services, ou puissent confier de tels audits à des chercheurs qualifiés et indépendants, ainsi que le Sénat le demandait déjà dans sa résolution n° 70 sur le *DSA*. Ces autorités de régulation devraient également pouvoir rendre publics, si nécessaire, les éventuels manquements des fournisseurs à leurs obligations, dans une logique de « *name and shame* », afin que ce risque pour leur réputation les incite à respecter très scrupuleusement le présent règlement.

Enfin, en lien avec les travaux récents de diverses instances du Sénat et avec la proposition de résolution, cosignée par tous les présidents de groupes, qui sera débattue par le Sénat en séance publique, le 1^{er} mars prochain, nous vous proposons de renforcer le volet préventif pour protéger les enfants dans l'espace numérique.

Nous souhaitons ainsi rappeler l'importance du développement des méthodes alternatives de protection des enfants en ligne, reposant à la fois, sur un renforcement des mesures d'éducation aux usages du numérique, sur l'activation par défaut, sur les appareils, des dispositifs de contrôle parental, et sur des procédures simples de vérification en ligne de l'âge des utilisateurs de certains sites.

Il nous semble aussi pertinent d'obliger les très grandes plateformes à mettre en œuvre sur les services, à leurs frais, des campagnes de communication visant à rappeler à leurs utilisateurs la réglementation applicable en matière de contenus pédopornographiques. Il pourrait y avoir des panneaux de recommandation circulant sur Youtube et d'autres plateformes, comme cela est fait par l'ARCOM.

Enfin, nous estimons nécessaire de prévoir un droit à l'oubli renforcé pour les mineurs, concernant les contenus les concernant diffusés sur les très grandes plateformes, comme la résolution n° 70 précitée le proposait déjà.

Ce sont, mes chers collègues, tous ces objectifs que défend la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous les trois pour ce travail sérieux et exhaustif. Au regard du tableau fourni, je suis effaré des délais nécessaires pour supprimer un contenu une fois le danger identifié. Une fois l'alerte émise de manière quasi-immédiate, il faut ensuite minimum 12 voire 24 mois pour la suppression du contenu, c'est impressionnant. En ce sens, PHAROS vous paraît-elle être une structure efficace, avec des moyens et un dispositif suffisants ?

Mme Catherine Morin-Desailly – Nous leur avons posé la question. La question des budgets ne semble pas être un frein, en revanche la responsable chargée d'identifier les contenus nous a avoué se sentir un peu seule et espérer une formation collégiale pour la soutenir dans son rôle de contrôle des contenus illicites à l'avenir.

Mme Patricia Schillinger – Merci pour ce rapport sur un sujet d'intérêt général qui nous touche tous et dont nous parlons depuis longtemps. Vous avez raison, il faut avancer dans la lutte contre la pédopornographie. Je me demande même si nous n'aurions pas pu user de termes encore plus forts, et évoquer, au-delà de la notion « d'abus », celle de lutte contre les « agressions sexuelles ». J'ai découvert l'existence d'un site de dépôt de photos pédophiles qui constitue une banque d'images libres de droits, les avez-vous interrogés ? Si les photos ne sont pas catégorisées en tant que pornographie, des enfants sont partout sur ce site ; l'agression est dans l'image, dans l'acte et dans les transferts sur les sites.

Mme Colette Mélot. – Je félicite les rapporteurs de cette proposition de résolution. Je sais que Catherine Morin-Desailly a beaucoup travaillé sur le sujet et je ne doute pas de la qualité de son travail. J'ai mené en 2021 un travail sur le harcèlement et le cyber-harcèlement, on retrouve ici les mêmes problématiques. Il faut être très strict et arriver à avoir des modérateurs chez les fournisseurs afin que l'on puisse éviter la mise en ligne de telles images de pédopornographie.

Il est tellement facile d'harcéler des enfants. Les conséquences physiques et psychologiques de tels abus sont immenses sur les victimes. Il nous faut donc absolument travailler à détecter et signaler les contenus pédopornographiques. Or, beaucoup d'autorités ne se rendent pas compte à quel point le sujet est grave. Cela entraîne des suicides chaque année, des enfants enlevés, des agressions, c'est un sujet extrêmement préoccupant.

M. Ludovic Haye. – Merci chers collègues pour vos questions tout à fait pertinentes. Concernant le point soulevé par Patricia Schillinger, la partie détection est extrêmement importante aujourd'hui, nous l'avons vu. Dès lors qu'un site a été identifié, il peut revenir sous une autre forme ce qui complexifie d'autant plus les contrôles. Cela est valable pour d'autres sites que la pédopornographie, notamment en ce qui concerne le prosélytisme religieux. Une fois le déréférencement du site demandé, ce qui peut prendre déjà un certain temps, il peut ensuite revenir sous une autre façade, avec une facilité effarante.

Détecter, c'est une chose, mais c'est un principe de communauté qui doit dominer : je le rappelle à chaque fois que je rencontre des jeunes en collège ou lycée. Face à ce que nous constatons, nous devons tous agir et signaler les contenus aux plateformes de référencement. Si l'on ne fait que détourner le regard, on participe en quelque sorte au développement de ces activités illicites.

En ce qui concerne PHAROS, c'est une plateforme intéressante et techniquement tout à fait opérationnelle. Elle mériterait d'être humainement renforcée au vu de la difficulté pour ces opérateurs d'être exposés continuellement à ces contenus illicites, mais également car les chiffres des crimes explosent. Pour finir, nous devons mettre « les mots sur les maux ». Tant que l'économie primera sur la morale, il y aura un vrai sujet. Il ne s'agit pas jeter Internet aux orties, mais les GAFAM doivent prendre conscience des effets collatéraux de leurs priorités de rentabilité et assumer leurs responsabilités.

M. André Reichardt. – En réponse à la remarque de Patricia Schillinger, je veux ajouter que nous n'avons naturellement pas choisi le terme « d'abus sexuels ». Ce terme est en fait la qualification juridique visée par la proposition de règlement européen que nous examinons. J'ai peu de choses à rajouter au sujet de PHAROS, qui est un outil qui rend d'ores et déjà d'éminents services et dont le travail est tout à fait remarquable. Je voudrais à mon tour saluer le professionnalisme de ses personnels ainsi que l'action titanesque de la personne qualifiée, chargé de contrôler les contenus, qui ne s'occupe pas seulement de pédocriminalité mais aussi de terrorisme en ligne. Afin de coordonner les solutions retenues dans ces domaines, on pourrait d'ailleurs envisager de prévoir de réduire le délai de retrait des contenus pédopornographiques détectés, de 24 heures à 1 heure comme cela est fait pour le terrorisme. PHAROS ne doit surtout pas voir ses missions réduites. Elle doit être renforcée. C'est le sens de nos propositions.

Mme Catherine Morin-Desailly – Pour répondre à notre collègue Patricia Schillinger sur la distinction entre « abus sexuels » et « agressions sexuelles », je précise que le terme « abus » recouvre un concept juridique très général qui comprend en particulier les « agressions » mais également d'autres types d'abus comme la création et la diffusion de contenus pédopornographiques. Il s'agit d'une terminologie précise qui correspond à des infractions sanctionnées dans notre code pénal. Je voudrais également souligner de nouveau que la création d'un centre européen pour prévenir et lutter contre les abus sexuels sur les enfants en ligne est superflue. Dans l'exercice de ces missions, l'agence européenne de coopération policière Europol fonctionne aujourd'hui très bien : j'ai pu le constater à l'occasion de la visite que j'ai pu y faire la semaine dernière. Elle dispose en effet d'une expertise de plus de vingt ans dans ce domaine, avec des bureaux de liaison de chaque État membre et au-delà, et déploie des campagnes de prévention et de formation. Il nous faut donc soutenir et renforcer cette expertise.

Comme Colette Mélot l'a très justement souligné, à la racine de la prévention des abus, il y a l'éducation, sujet sur lequel nous revenons toujours. La lutte contre le cyberharcèlement et contre la cyberpornographie est au cœur de nos recommandations. Cette criminalité touche tous les milieux, toutes les couches sociales, toutes les familles. On nous a rapporté des scènes invraisemblables de parents se mettant eux-mêmes en scène avec leurs enfants, c'est abominable. L'éducation à l'école est donc primordiale : il faut éduquer, sensibiliser et prévenir les enfants ainsi que les adultes éducateurs qui les entourent.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants - COM(2022) 209 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 2, 3 et 6,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 2, 4, 16, 88 et 114,

Vu les articles 7, 8 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment ses articles 10, 11 et 16, son protocole additionnel, et notamment son article 3, et le protocole n° 12,

Vu la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels du 25 octobre 2007 (convention de Lanzarote),

Vu la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 et son protocole additionnel du 8 novembre 2001 (« Convention 108 + »), notamment son article 6,

Vu la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE),

Vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,

Vu la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil,

Vu la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil,

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données, abrogeant la directive 95/46/CE, dit règlement général sur la protection des données – RGPD,

Vu la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision cadre 2008/977/JAI du Conseil,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 10 janvier 2017 concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques et abrogeant la directive 2002/58/CE (règlement «vie privée et communications électroniques»),

Vu la stratégie de l'Union européenne en faveur d'une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants (communication COM(2020) 607 final) du 24 juillet 2020,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 janvier 2022 établissant une déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique, COM(2017) 10 final,

Vu le règlement (UE) 2021/1232 du Parlement européen et du Conseil du 14 juillet 2021 relatif à une dérogation temporaire à certaines dispositions de la directive 2002/58/CE en ce qui concerne l'utilisation de technologies par les fournisseurs de services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation pour le traitement de données à caractère personnel et d'autres données aux fins de la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants en ligne,

Vu la nouvelle stratégie européenne pour un internet mieux adapté aux enfants (communication COM(2022) 212 final) du 11 mai 2022,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2022 établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, COM(2022) 209 final,

Vu l'avis conjoint n° 04/2022 du Comité européen de la protection des données et du Contrôleur européen de la protection des données, en date du 28 juillet 2022,

Vu la loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet,

Vu le rapport d'information de n° 529 (2018-2019) de Mmes Marie MERCIER, Michelle MEUNIER et Dominique VÉRIEN, fait au nom de la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs,

Vu le rapport d'information n° 900 (2021-2022) de Mmes Annick BILLON, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Laurence COHEN et Laurence ROSSIGNOL, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat sur l'industrie de la pornographie,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 70 (2021-2022) du 14 janvier 2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques - *Digital Services Act* - DSA) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final,

Sur la proposition de règlement et ses objectifs :

Considérant que la protection des enfants doit constituer une priorité de l'Union européenne,

Considère avec gravité que l'ampleur des abus sexuels commis sur les enfants appelle une mobilisation générale et immédiate des États membres et des institutions européennes afin de les prévenir et les combattre plus efficacement ;

Constate que les fournisseurs de services d'hébergement et de communications interpersonnelles n'ont jusqu'à présent pas fait la preuve de leur diligence et de leur efficacité dans la lutte contre l'utilisation de leurs services à des fins d'abus sexuels sur les enfants et, plus généralement, de leur capacité à assurer la sûreté de l'environnement en ligne des enfants ;

S'inquiète de l'expiration prochaine, au 3 août 2024, du régime temporaire institué par le règlement (UE) 2021/1232 précité afin de sécuriser juridiquement les actions volontaires menées par les fournisseurs de services d'hébergement et de communications interpersonnelles pour lutter contre l'utilisation de leurs services à des fins d'abus sexuels sur les enfants ;

Soutient donc le principe du paquet législatif constitué par le présent projet de règlement qui vise à mieux détecter et retirer les contenus pédopornographiques en ligne, et par la refonte de la directive 2011/92/CE, qui doit intervenir l'an prochain en vue de renforcer la prévention et la lutte contre les abus sexuels commis sur les enfants ;

Approuve l'importance des sanctions prévues par la proposition, qui pourraient aller jusqu'à 6 % du chiffre d'affaire mondial des fournisseurs de services en ligne ne se conformant pas à leurs obligations au titre de la proposition de règlement ;

S'étonne néanmoins du choix de la Commission européenne de ne pas considérer la prévention et la lutte contre les abus sexuels sur les enfants en ligne comme prioritaire au regard de l'exigence de bon fonctionnement du marché intérieur, et de chercher avant tout leur conciliation, afin « de garantir des conditions de concurrence équitables aux fournisseurs », « d'éliminer les obstacles au marché unique numérique pour les services concernés, d'accroître la sécurité juridique pour les fournisseurs et de réduire les coûts de mise en conformité »¹ ;

Demande, dans un souci de cohérence et de clarté du texte, que la définition d'un « enfant » y soit harmonisée en désignant toute personne âgée de moins de dix-huit ans ;

Sur l'évaluation des risques et sur les mesures d'atténuation :

Considérant que la réglementation proposée exigerait que les fournisseurs de services d'hébergement et de services de communications interpersonnelles évaluent le risque que leurs services soient utilisés à des fins d'abus sexuels sur les enfants en ligne, dans les trois mois suivant son entrée en vigueur puis, en principe, tous les trois ans, et, si un tel risque est identifié, qu'ils prennent des mesures d'atténuation de ce risque ;

¹ Exposé des motifs de la proposition de règlement, p. 7-8.

Constate l'insuffisance des informations disponibles à ce jour sur les mesures actuellement prises volontairement par les fournisseurs de services pour prévenir tout risque d'utilisation de leurs services à des fins d'abus sexuels sur enfants ;

Approuve par conséquent, l'obligation faite aux fournisseurs de faire rapport à l'autorité de coordination désignée par les États membres sur leur politique d'évaluation et d'atténuation des risques ; estime que ces rapports doivent en particulier comprendre des informations précises sur les moyens humains, financiers et technologiques engagés par les fournisseurs pour se conformer aux dispositions de la présente réforme ;

Souligne la nécessité d'un audit externe et indépendant des risques et des mesures d'atténuation prises, qui nécessite l'accès aux données pertinentes pour les autorités de régulation et les chercheurs agréés ;

Sur la procédure d'injonction de détection de contenus pédopornographiques :

Sur la complexité de la nouvelle procédure d'injonction de détection :

Considérant la nouvelle obligation de détection des contenus pédopornographiques et de contenus sollicitant des mineurs pour des actes sexuels (« *pédopiégeage* ») imposée aux fournisseurs de services en ligne, sur demande, après divers enquêtes et avis, de l'autorité nationale de coordination du lieu d'établissement du fournisseur, puis émise par l'autorité administrative indépendante ou la juridiction compétente ;

Considérant que le projet de demande d'émission d'une injonction de détection serait en principe soumis à deux reprises au fournisseur concerné, la première fois pour lui permettre de présenter ses observations et la seconde, afin qu'il élabore un plan de mise en œuvre de l'injonction ; ajoute que ce projet de demande serait également soumis pour avis au nouveau centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants, afin qu'il émette un avis à son sujet dans un délai de quatre semaines ;

Considérant que la période de validité d'une injonction de détection serait de vingt-quatre mois pour la détection de contenus pédopornographiques déjà identifiés ou la recherche de nouveaux contenus, et de douze mois pour les recherches relatives à des sollicitations d'enfants ;

Constate que ce processus d'enquête, d'évaluation et de consultation préalable à la transmission de la demande d'émission d'une injonction de détection par l'autorité de coordination durerait ainsi plusieurs semaines, voire plusieurs mois ; s'interroge en conséquence sur l'intérêt et la compatibilité d'un tel processus avec la souplesse et l'efficacité recherchées par la Commission européenne dans la détection, puis, dans un second temps, le retrait ou le blocage rapides de contenus liés à des abus sexuels sur les enfants ;

Sur le manque de clarté de la procédure d'injonction de détection

Considérant que, selon le dispositif envisagé, la possibilité de demander et d'émettre une injonction de détection est soumise à l'existence d'« éléments probants indiquant un risque important que le service soit utilisé à des fins d'abus sexuels sur enfants en ligne », étant entendu qu'un tel « risque important » est réputé exister s'il est « probable » que le service est utilisé « pour la diffusion de matériel connu relatif à des abus sexuels sur enfant », ou s'il est prouvé qu'une telle utilisation a eu lieu « au cours des 12 derniers mois » « dans une mesure appréciable »¹ ;

¹ Article 7 de la proposition.

Considérant que le manque de clarté de cette rédaction compromet la sécurité juridique du dispositif et risque de déboucher sur une surveillance disproportionnée des contenus ;

Demande la clarification des critères imposés pour autoriser l'émission d'une injonction de détection, afin d'éviter des interprétations contradictoires de la part des différents acteurs de la procédure ; appelle en conséquence à l'édiction de lignes directrices harmonisées par les autorités de coordination désignées ;

Sur la nécessité d'encadrer les atteintes à la confidentialité des communications

Considérant la nécessité d'articuler la possibilité d'enjoindre aux fournisseurs de rechercher non seulement des contenus pédopornographiques ou de « pédopiégeage » avec le principe d'interdiction de surveillance généralisée des contenus, posé par l'article 15 de la directive 2000/31 du 8 juin 2000, dite « directive sur le commerce électronique », et plus récemment par l'article 8 du règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022, dit « *Digital Services Act* » ;

Considérant que le champ du règlement envisagé couvre, en plus des contenus publiquement mis à disposition sur internet, les services de communications interpersonnelles, notamment de type courriels, messageries instantanées ou appels téléphoniques *via* internet ;

Considérant le principe de confidentialité des communications privées, qui est un élément essentiel du droit à la vie privée et familiale, protégé par l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux ;

Considérant néanmoins que la protection des enfants contre les abus sexuels est un objectif d'intérêt général, qui justifie que les États membres puissent adopter des mesures législatives, nécessaires, appropriées et proportionnées, visant à limiter la confidentialité des communications, afin d'assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite des infractions pénales qui en résultent ;

Considérant que la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a affirmé, à plusieurs reprises, l'interdiction de toute injonction faite aux fournisseurs de services de communications électroniques de procéder à la conservation généralisée et indifférenciée de données relatives au trafic et à la localisation¹, a prévu une exception à cette interdiction à des fins de lutte contre la criminalité grave, dont la pédopornographie et la pédocriminalité, tout en exigeant que cette exception soit proportionnée, limitée au strict nécessaire et soumise au contrôle préalable d'une juridiction ou d'une autorité administrative indépendante²,

Considérant que le texte envisagé prévoit que, sur la base d'une injonction de détection, les fournisseurs de services d'hébergement et de services de communications interpersonnelles sont conduits non seulement à détecter dans leurs services des contenus pédopornographiques déjà identifiés, mais également à procéder à une recherche indifférenciée de tels contenus ainsi que de contenus de « pédopiégeage » ;

¹ CJUE, arrêts *Digital Rights Ireland* du 8 avril 2014 (affaires C-203/15 et C-698/15), *Tele2Sverige AB* du 21 décembre 2016 (mêmes affaires) et *La Quadrature du Net et autres* du 6 octobre 2020 (C-511/18, C-512/18 et C-520/18).

² CJUE, *H.H/Prokurator*, C-746/18, 2 mars 2021.

Considérant que les garanties procédurales prévues par la proposition, telles que le droit des fournisseurs à un recours effectif contre une injonction de détection, le principe de l'adoption des mesures les moins intrusives pour effectuer les recherches ou encore la limitation dans le temps de la durée des injonctions, ne sont pas suffisantes pour préserver les utilisateurs d'un risque de surveillance généralisée et permanente de leurs communications ;

Considérant avec gravité, sur la base de l'avis conjoint du Comité européen de la protection des données et du Contrôleur européen de la protection des données, en date du 28 juillet dernier, qu'en raison du manque de clarté de ses dispositions et de son large champ d'application, la proposition de règlement risquerait de faire des exceptions posées au principe de confidentialité des communications une règle et d'ainsi constituer la base d'une surveillance généralisée et indifférenciée de l'ensemble des contenus des communications électroniques de tous leurs utilisateurs dans l'Union européenne et dans l'Espace économique européen ;

Considérant l'insuffisante maturité des outils de détection automatique des contenus à caractère pédopornographiques, et *a fortiori* des contenus de « pédopiégeage », qui risque donc de générer un nombre important de « faux positifs » et en conséquence, de voir portés à la connaissance des autorités de contrôle et des autorités répressives de nombreux contenus légaux ;

Considérant que les recherches de contenus indifférenciés envisagés par la proposition sont techniquement impossibles sur des ensembles de contenus chiffrés de bout en bout et que, pour y procéder, les fournisseurs de services de communications interpersonnelles cryptés devraient donc renoncer, partiellement ou totalement, au cryptage des contenus, au détriment de la confidentialité des communications et au risque de créer des failles de sécurité dommageables ;

Considérant les graves atteintes aux droits fondamentaux susceptibles d'être posées par de telles entorses au chiffrement ;

Appelle à la suppression des dispositions relatives à la recherche indifférenciée de contenus pédopornographiques et de « pédopiégeage » dans les services de communications interpersonnelles ;

Soutient en revanche le principe d'injonctions de détection portant sur des contenus déjà identifiés, conformément aux pratiques existantes ;

Estime cependant nécessaire, au vu des inégales performances des outils de détection disponibles, que les technologies susceptibles d'être utilisées pour effectuer ces recherches fassent l'objet d'un examen approfondi par la Commission européenne, en lien avec le Contrôleur européen de la protection des données et les autorités compétentes concernées, ainsi qu'avec le futur comité européen de l'intelligence artificielle et les coordinateurs des services numériques qui devraient être prochainement désignés par les États membres aux termes du règlement européen sur les services numériques, afin de développer des solutions fiables et robustes, et que cet examen identifie aussi et réduise les biais induits par l'utilisation de technologies d'intelligence artificielle pour la détection ;

Soutient le principe de la consultation systématique du Comité européen de la protection des données en vue de l'établissement d'une liste des technologies pouvant être utilisées pour effectuer des recherches de contenus pédopornographiques ou de « pédopiégeage » et de toute modification ultérieure de cette liste ;

Approuve la transmission du plan de mise en œuvre de l'injonction préparé par le fournisseur à l'autorité compétente chargée de la protection des données afin que cette dernière puisse émettre un avis en temps utile sur la compatibilité des dispositions envisagées avec la protection des données et la confidentialité des communications ;

Estime que le Comité européen de la protection des données devrait être consulté par la Commission européenne lorsqu'elle établit des lignes directrices concernant les obligations de détection, conformément aux dispositions de l'article 11 de la proposition ;

Souhaite, de la part des pouvoirs publics européens et des États membres, un soutien financier et technique appuyé au développement de tels outils, selon un cahier des charges élaboré par leurs soins ;

Sur les injonctions de retrait et de blocage :

Considérant que la réforme proposée prévoit que l'autorité de coordination du lieu d'établissement qui a connaissance d'un contenu pédopornographique ou de « pédopiégeage », peut, après évaluation diligente, demander à la juridiction ou à l'autorité administrative indépendante compétente d'émettre une injonction de retrait au fournisseur concerné ;

Considérant qu'après l'émission de l'injonction de retrait, dans les 24 heures maximum suivant sa réception, le fournisseur concerné doit retirer effectivement les contenus visés ;

Considérant que l'autorité de coordination compétente peut également demander à la juridiction ou à l'autorité administrative indépendante compétente d'émettre une injonction de blocage imposant à un fournisseur de services d'accès à l'internet de prendre des « *mesures raisonnables* » pour empêcher les utilisateurs d'accéder à des contenus connus relatifs à des abus sexuels sur les enfants ;

Prend acte des dispositions garantissant l'information et le droit au recours de l'utilisateur par son fournisseur en cas de retrait de certains de ses contenus ;

Appelle à la mise en place d'une coordination nécessaire entre autorités compétentes afin que l'exécution d'une injonction de retrait ou de blocage n'entrave pas les activités de prévention et de détection ;

Estime qu'en complément de la possibilité d'injonctions de blocage, devraient être prévues la possibilité d'injonctions de déréférencement adressées aux exploitants de moteurs de recherche ou d'annuaires, et donc l'intégration explicite de ces exploitants dans le champ d'application de la proposition de règlement, afin de conférer à cette dernière une pleine efficacité ; salue les discussions en cours à ce sujet au Conseil ;

Sur le centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants :

Considérant que, dans la proposition de règlement, tout fournisseur ayant connaissance d'une information relative à un abus sexuel potentiel commis sur des enfants et diffusé en ligne sur ses services doit le signaler rapidement au nouveau centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants, et, sauf communication contraire de ce dernier, en informer l'utilisateur concerné ;

Considérant que le centre précité, lorsqu'il estime que le signalement effectué n'est pas sans fondement, transfère ce dernier à Europol ou à l'autorité répressive de l'État membre susceptible d'être compétente pour enquêter sur les abus sexuels sur les enfants ou pour engager des poursuites judiciaires en conséquence ;

Prend acte de l'institution envisagée d'un nouveau centre de l'Union européenne, en position intermédiaire entre les fournisseurs et les services répressifs, afin de contribuer au traitement des signalements ; souligne que l'intervention d'un tel centre allonge la procédure de signalement, au risque de contredire l'objectif affiché de retrait rapide des contenus pédopornographiques ;

Constate que ce centre, en principe autonome, devrait néanmoins siéger à proximité immédiate d'Europol, agence de coopération policière de l'Union européenne, et serait dépendant des ressources humaines et matérielles de cette agence ;

Estime que les autres missions attribuées au centre précité, pour l'essentiel son pouvoir consultatif sur les demandes d'injonctions de détection et la mise à disposition de technologies de détection au bénéfice des fournisseurs, ne justifient pas non plus la création d'un centre autonome ;

Ajoute que le coût prévisionnel prévu pour le fonctionnement de ce centre, à savoir 28,47 millions d'euros à échéance 2030, la complexité de son organigramme administratif, qui cumulerait un conseil d'administration, un conseil exécutif et un directeur exécutif, ainsi que les exigences de « scolarisation multilingue et à vocation européenne » et de « liaisons de transport appropriées » prévues à l'article 81 pour figurer dans l'accord de siège relatif à l'implantation du centre, semblent déraisonnables et déplacées ;

Rappelle simultanément qu'Europol dispose aujourd'hui d'une réelle expertise dans la lutte contre les abus sexuels sur les enfants et contre la cybercriminalité et bénéficie de la confiance des services répressifs et des juridictions compétentes des États membres dans ce domaine ;

Affirme que, dans une volonté de rationalisation de la procédure de traitement des signalements, un pôle dédié d'Europol pourrait être désigné responsable de leur centralisation et, en lien avec les services répressifs nationaux, de leur traitement, et appelle en conséquence à confirmer Europol comme centre européen de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants, et à augmenter ses moyens à hauteur du budget envisagé initialement pour le nouveau centre dont la création est proposée ;

Souligne enfin que la plateforme PHAROS (pour Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements) dont dispose la France depuis 2009 est une structure pionnière, efficace et opérationnelle sans interruption, pour recevoir et traiter les signalements de contenus illicites sur Internet, et qu'en conséquence, son rôle doit être reconnu et son insertion garantie dans le dispositif de la réforme envisagée, en tant qu'autorité nationale compétente au sens de l'article 25 de la proposition de règlement, afin qu'elle contribue au traitement des signalements, ainsi qu'au retrait et au blocage des contenus pédopornographiques en ligne ;

Sur la responsabilité des plateformes en ligne dans la prolifération de contenus préjudiciables aux mineurs :

Considérant le rôle déterminant des plateformes en ligne dans la prolifération de contenus préjudiciables aux mineurs, et la nocivité potentielle de leur modèle économique ;

Considérant le maintien du régime de responsabilité limitée des hébergeurs, mis en place par la directive sur le commerce électronique de 2000, spécifiquement réaffirmé à l'article 19 de la présente proposition ;

Considérant la profitabilité extrême des grands acteurs privés du numérique ;

Considérant que la lutte contre les abus sexuels sur mineurs en ligne ne peut résulter que d'un ensemble de mesures comprenant un volet préventif, complémentaire du volet répressif envisagé par la proposition;

Insiste sur la pertinence des dispositifs techniques de contrôle parental pour limiter et filtrer les contenus préjudiciables accessibles aux mineurs ; appelle à leur activation par défaut par les fournisseurs, et à leur extension aux opérateurs téléphoniques, lorsqu'un abonnement téléphonique est souscrit pour l'usage d'un mineur ;

Estime en outre nécessaire l'instauration de dispositifs -fiables et respectueux de la vie privée- de vérification de l'âge des utilisateurs par les fournisseurs, notamment pour l'accès aux contenus pornographiques, et l'imposition, sur ces sites pornographiques, de l'affichage d'un écran noir tant que l'âge de l'utilisateur n'a pas été vérifié ;

Rappelle la nécessité de renforcer l'éducation des jeunes publics aux usages du numérique ;

Demande, en complément, l'ouverture d'une réflexion commune associant les fournisseurs, les autorités de régulation nationales et européennes compétentes et les instances académiques, en vue de l'institution d'un droit à l'oubli renforcé pour les mineurs ;

Souhaite que les très grandes plateformes en ligne, au sens du *Digital Services Act*, soient tenues, dans le cadre de leurs obligations d'atténuation des risques, de mettre en œuvre sur leurs services, à leurs frais, des campagnes de communication visant à rappeler la réglementation applicable en matière de contenus pédopornographiques ;

Estime que les sanctions pécuniaires ne sauraient à elles seules suffire à leur faire modifier le traitement réservé aux contenus illicites ou préjudiciables ;

Appelle donc, en cas de manque de diligence de la part de certains de ces fournisseurs dans la mise en œuvre du règlement, à habiliter la Commission européenne, sur la base des informations transmises par Europol et par les autorités nationales compétentes, à porter cette information à la connaissance du public ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin. – Mes chers collègues, au titre des questions diverses, je souhaiterais vous proposer de nommer des rapporteurs sur la proposition de résolution n° 345 déposée par notre collègue André Gattolin pour dénoncer les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie. C'est un sujet important auquel j'ai été directement sensibilisé par mon homologue ukrainienne, Ivanna Klympush-Tsintsadze, notamment lorsque je l'ai rencontrée à Prague lors de la dernière COSAC. Selon le président de la Rada ukrainienne, les enfants victimes de ces transferts seraient de l'ordre de 18 000. Pour approfondir le sujet au nom de notre commission, je vous propose de désigner deux rapporteurs : André Gattolin et Claude Kern, qui sont tous deux membres de la délégation française à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et sont, de ce fait, bien informés des enjeux du conflit ukrainien, notamment en ce qui concerne les transferts d'enfants vers la Russie.

M. André Gattolin. – Merci monsieur le président. Vous avez rappelé l'estimation donnée par les associations ukrainiennes, mais le nombre réel d'enfants transférés pourrait être beaucoup plus important. La situation de guerre rend les vérifications difficiles mais les chiffres communiqués par la Russie évoquent l'entrée de 730 300 enfants ukrainiens sur le territoire russe. Certains sont des russophones ukrainiens volontaires mais d'autres ont été orientés par corridors, voire même enlevés. J'ai déposé le texte en mon nom propre et il est désormais ouvert à la signature, mes chers collègues. C'est un texte ciblé et descriptif, destiné à obtenir un consensus sur ce sujet jusqu'ici « sorti des radars », notamment de la résolution générale sur l'Ukraine adoptée par le Sénat le 7 février dernier et initiée par notre collègue Claude Malhuret. En l'espèce, l'enjeu humanitaire est extrêmement important.

Mercredi 1^{er} mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

Audition de M. Janusz Wojciechowski, Commissaire européen à l'agriculture

M. Jean-François Rapin, Président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui le commissaire européen à l'agriculture, M. Janusz Wojciechowski, que je tiens à remercier pour sa présence cet après-midi. Monsieur le Commissaire, vous êtes aujourd'hui à Paris où se tient en ce moment le Salon international de l'agriculture. Plusieurs d'entre nous nous y sommes rendus, à la rencontre des agriculteurs et des éleveurs français, et nous avons pu entendre leur inquiétude. En effet, la nouvelle politique agricole commune, décidée par l'Union européenne pour la période 2021-2027, est entrée en vigueur il y a tout juste deux mois. La Commission européenne a validé tous les plans stratégiques nationaux. Il ressort selon moi trois motifs d'inquiétude légitime :

- la soutenabilité du renforcement des ambitions environnementales ;
- la concurrence déloyale au sein de l'Union, du fait du nouveau mode de mise en œuvre décentralisé de la PAC, mais aussi de la part des pays tiers bénéficiaires d'accords commerciaux ;
- la baisse en termes réels du budget de cette nouvelle PAC, baisse que nous avons déjà déplorée en 2021 mais qui est encore plus forte que nous le redoutions, puisque l'inflation annuelle dépasse aujourd'hui largement l'hypothèse de 2 % sur laquelle était construit le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Sur tous ces points, le Sénat français a sonné l'alarme à plusieurs reprises. Dans une résolution du 6 mai 2022, notre assemblée a notamment posé la question de la soutenabilité économique du Pacte vert qui, selon plusieurs études indépendantes, risque de faire reculer la production agricole européenne de 5 % à 20 % d'ici 2030, suivant les filières et les scénarios étudiés. Monsieur le Commissaire, quand la Commission européenne publiera-t-elle enfin les résultats de l'étude d'impact complète du volet agricole du Pacte vert ? Renoncer d'ici 2030 à 10 % de la surface agricole utile européenne, tout en diminuant de plus de 50 % l'utilisation des pesticides et en quadruplant (à 25 %) les terres converties au « bio », n'est-ce pas opter nécessairement pour la décroissance ? Pourtant, la guerre en Ukraine change la donne : déjà, elle renchérit fortement le prix des engrais et celui de l'énergie et provoque un afflux d'importations de produits agricoles ukrainiens exemptés de droits de douane. Mais surtout, cette guerre rappelle à l'Union l'impératif de souveraineté alimentaire, reconnu par les 27 au sommet de Versailles il y a un an. Dès lors, comment justifiez-vous que le volet agricole du Pacte vert n'ait fait, depuis lors, l'objet d'aucune réorientation de fond, mis à part quelques ajustements à la marge ?

Le deuxième défi auquel notre agriculture est donc confrontée est celui des accords commerciaux. Le Pacte vert repose sur le postulat qu'une hausse de la qualité

des produits garantira de meilleurs revenus à nos agriculteurs. Or, Monsieur le Commissaire, les accords commerciaux conclus par l'Union favorisent les importations de produits bon marché qui ne répondent pas aux mêmes standards environnementaux et sanitaires que les produits de l'Union. Je pense notamment à l'accord de libre-échange avec le Mercosur, qui, s'il était ratifié, faciliterait les importations de viande bovine en provenance du Brésil, alors que des antibiotiques activateurs de croissance y sont encore utilisés. Dans quelle mesure soutenez-vous l'insertion de clauses miroirs dans les accords commerciaux, engageant les pays tiers à mettre en conformité leurs modes de production avec ceux que nous nous imposons au titre du Pacte vert ? Le Président de la République française a annoncé samedi un nouveau plan destiné à diminuer l'usage des pesticides, dans la droite ligne des exigences européennes. Dernièrement, la décision de la Cour de justice de l'Union européenne d'en finir définitivement avec les néonicotinoïdes a pris de court les planteurs de betteraves français, qui vont assurément perdre des cultures, faute de pouvoir les protéger efficacement contre la jaunisse. À court terme, prévoyez-vous d'activer une mesure de crise pour leur venir en aide ? Et, à plus long terme, comment comptez-vous les préserver contre toute distorsion de concurrence en matière d'usage de tels pesticides que l'Europe s'interdit mais que d'autres continuent d'utiliser ?

Ma troisième préoccupation est d'ordre budgétaire : le taux d'inflation avoisine actuellement 10 % dans la plupart des États membres. Selon une étude de *Farm Europe*, le budget de la PAC diminuerait ainsi de plus de 85 milliards d'euros en termes réels au cours de la période 2021-2027 par rapport à 2020, soit une baisse de l'ordre de 22 %. La Commission entend-elle tirer parti de la révision obligatoire du cadre financier pluriannuel à mi-parcours pour proposer de réévaluer le budget de la PAC en termes réels, alors même que le contexte géopolitique risque de plaider pour d'autres priorités budgétaires ?

J'en reste là et vous laisse la parole, mais je suis convaincu que nous aurons encore d'autres questions importantes à aborder dans l'échange qui suivra votre propos liminaire. Je vous cède donc la parole, Monsieur le Commissaire.

M. Janusz Wojciechowski, Commissaire européen à l'agriculture. — Je vous remercie, Monsieur le Président. Chers membres de la commission, je vous remercie de votre invitation et je suis très honoré de pouvoir m'exprimer devant vous à nouveau. Je suis également très heureux de pouvoir le faire directement : la fois précédente, les circonstances différaient et je n'avais donc pu vous rencontrer qu'à distance. La période actuelle est un moment clef pour l'agriculture européenne, comme vous l'avez dit, Monsieur le Président. Elle marque l'entrée en vigueur de la politique agricole commune dans sa nouvelle version. Elle repose, comme vous le savez, sur 28 stratégies puisqu'en Belgique, il y a deux stratégies différentes correspondant à chacune des deux régions principales constituant ce pays.

Je souhaiterais cependant formuler une remarque d'emblée : grâce aux agriculteurs, la sécurité alimentaire est assurée malgré la crise que nous vivons actuellement et la crise sanitaire qui a frappé l'Union européenne et le monde en 2020 et 2021. Nous sommes confrontés, avec la guerre entre la Russie et l'Ukraine, à de grands risques pouvant mettre en danger le système alimentaire mondial. Les producteurs et les exportateurs de céréales jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire mondiale. Grâce aux agriculteurs européens, et tout particulièrement aux agriculteurs français, les

produits agricoles sont restés disponibles partout en Europe. Nous devons leur être reconnaissants.

Cela étant, les perspectives qui s'offrent à l'agriculture européenne peuvent légitimement susciter de grandes inquiétudes aux citoyens de l'Union et à leurs représentants. Tout d'abord, nous avons pris connaissance du recensement agricole au sein de l'Union européenne. Cette étude a donc été conduite dans tous les pays de l'Union dans lesquels nous avons comparé l'évolution de la situation agricole entre 2010 et 2020. Nous pouvons constater des tendances négatives durant cette décennie. En premier lieu, le nombre de fermes dans l'Union européenne a diminué puisque nous avons perdu 3 millions d'exploitations entre 2010 et 2020. En 2010, nous en comptabilisions 12 millions contre seulement 9 millions à présent. Nous perdons 800 exploitations par jour. En France, plus de 24 % des exploitations agricoles ont disparu en dix ans. Tandis qu'on en comptabilisait 516 000 en 2010, on en recensait 393 000 dix ans plus tard. Les situations diffèrent selon les pays de l'Union, mais, s'il est un constat sur lequel nous pouvons tous nous accorder, c'est que le nombre d'exploitations agricoles qui ont disparu sur le territoire de l'Union européenne est beaucoup trop important. La concentration des exploitations est un phénomène dont il faut tenir compte : le nombre de celles dont la surface est supérieure à cent hectares a crû entre 2010 et 2020. On en comptabilisait 286 000 en 2010, contre 327 000 en 2020. Enfin, les surfaces cultivées représentaient plus de 76 millions d'hectares au total en 2010 contre 82 millions d'hectares en 2020. En France, nous sommes passés, sur la même période, de 16 millions d'hectares à 18,5 millions d'hectares.

La réduction des zones agricoles constitue une autre tendance inquiétante. En 2010, on comptabilisait 159 millions d'hectares de zones agricoles. En 2020, elles ne représentaient plus que 157,5 millions d'hectares. En une décennie, nous avons donc perdu 1,5 million d'hectares de zones agricoles sur le territoire de l'Union. Cette réduction concerne aussi la France, où elles sont passées de 27,8 millions d'hectares à 27,3 millions d'hectares, soit une diminution de l'ordre de 2 %. Par ailleurs, il nous faut évoquer le faible renouvellement générationnel chez les agriculteurs : l'âge moyen au sein de l'Union européenne est passé de 55 à 57 ans et 33 % d'entre eux ont plus de 65 ans. Nous devons donc répondre à de nombreux défis.

S'agissant des plans stratégiques de la PAC, la France est, comme vous le savez, un des premiers pays dont le plan national a été accepté. Notre ambition est d'anticiper l'avenir de la PAC après 2027, si possible avant la fin du mandat actuel de la Commission européenne. Il convient donc d'engager des discussions et des échanges, notamment avec vous.

Quels sont ces principaux défis conditionnant l'avenir de l'agriculture en Europe ? J'en ai identifié quatre : la sécurité, la stabilité, la durabilité et la soutenabilité. Quand je parle de sécurité, je parle de sécurité alimentaire. L'agriculture a, en effet, d'abord vocation à garantir la sécurité alimentaire. Les politiques européennes doivent poursuivre aussi cet objectif. Quels sont les risques associés ? Je songe tout d'abord au budget dédié à la PAC. L'Union européenne consacre environ 60 milliards d'euros par an à sa politique agricole commune. Le budget pour la période 2023-2027 s'élève en effet à 307 milliards d'euros en incluant les cofinancements nationaux. Mais cela ne représente que 0,4 % du PIB européen. J'estime qu'un tel montant n'est pas suffisant pour garantir la sécurité alimentaire européenne. Le second défi est celui de la stabilité, celle des revenus des agriculteurs et du nombre d'agriculteurs. Le défi auquel se trouve

confrontée l'agriculture européenne réside dans l'absence d'outils permettant de gérer les crises que les agriculteurs doivent affronter, notamment sur le plan géopolitique. En effet, les questions politiques ont un impact sur l'agriculture européenne et, partant, sur les agriculteurs européens. On invoque alors l'aide de l'État, mais cette dernière n'est pas suffisante. Il convient donc de renforcer les outils européens de gestion de crise, et de mettre en œuvre davantage d'outils à la disposition de tous les agriculteurs européens pour les aider à affronter les crises.

Le troisième défi est celui de la soutenabilité. Nous devons continuer la réforme des politiques agricoles européennes, notamment sur le plan environnemental. Des programmes de valorisation de l'agriculture respectueuse de l'environnement ont été lancés. Ils doivent être, le cas échéant, soutenus car ils contribuent à la sécurité alimentaire européenne. Je me réjouis de constater que nous avons contribué à la préservation de la sécurité alimentaire mondiale. Nous devons prendre en compte le rôle de l'Union européenne qui entend en ce domaine assurer sa mission de solidarité. Ce troisième défi nous renvoie au quatrième, celui de la durabilité. Je vous remercie de votre attention et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Pierre Louault. – Monsieur le Commissaire, je souhaiterais vous interroger sur la problématique que rencontre la filière des betteraves avec la disparition annoncée de l'utilisation en France des néonicotinoïdes du fait de la transposition française d'une directive européenne. La Cour de justice de l'Union européenne interdit le système de dérogation qui avait été octroyé en France et qui permettait le traitement des semences par des néonicotinoïdes, créant une distorsion de concurrence entre la France et les autres pays européens dans le domaine de la production de sucres de betterave. Un important programme de recherche avait été développé pour substituer à terme de nouveaux produits aux produits chimiques. Dans l'immédiat, il nous faut trouver le moyen de soutenir notre filière de betteraves pendant trois ans, le temps que ce programme aille à son terme. La Commission européenne, Monsieur le Commissaire, envisage-t-elle de soutenir la filière française afin de rétablir une concurrence équitable ou est-elle disposée à accorder à la France une dérogation sur la règle de minimis pour soutenir à bonne hauteur les producteurs français ?

M. Olivier Rietmann. – Monsieur le Commissaire, j'ai été désigné par la présidente de la Commission des Affaires économiques en qualité de rapporteur d'une mission d'information sur la « viande issue de cultures cellulaires ». Nous publierons notre rapport à la mi-mars 2023 et j'espère qu'il sera lu avec attention à Bruxelles car il se veut dépassionné et consensuel et qu'il reviendra à la Commission européenne d'autoriser (ou non) ces produits issus de cultures cellulaires au sein de l'Union. Le 1^{er} février 2023, vous avez répondu à une question écrite qui vous était posée par un parlementaire européen concernant le réexamen possible de votre position en matière de protéines. Vous avez indiqué que cette révision permettrait « *de promouvoir la production de protéines végétales et alternatives dans l'Union européenne* ». Je souhaite savoir si vous incluez dans ce propos les viandes issues de cultures cellulaires. Il semblerait, à ma connaissance, que les seules subventions publiques à l'innovation versées en France en ce domaine ont été cofinancées sur des fonds européens. Pouvez-vous nous dire si cela relève d'un programme en particulier ? Dans l'hypothèse où le produit serait autorisé, seriez-vous prêt à établir des règles de dénomination ou d'étiquetage ? Quelles sont les pistes que vous avez pu, en la matière, d'ores et déjà envisager ? Quel est votre avis sur les réglementations qui visent à interdire l'usage du

mot « viande » ou du mot « lait » et, plus globalement, à tout mot décrivant des produits d'origine animale ?

Mme Patricia Schillinger. – Je serai très brève car mon collègue a posé la question sur les betteraviers. Demain, Monsieur le Commissaire, vous allez rencontrer le Ministre français de l'Agriculture à ce sujet. Je souhaiterais connaître votre position.

M. Janusz Wojciechowski. – Je vous remercie pour ces trois premières questions. Je vais tout d'abord répondre à celle sur les néonicotinoïdes. Je suis conscient de votre extrême sensibilité à ce sujet et de ses implications sur la production de betteraves en Europe et, plus spécifiquement, en France. Nous savons que, durant l'année qui a suivi l'interdiction de ces néonicotinoïdes, de nombreux pays, notamment la France qui est le premier producteur de sucre de betterave en Europe, ont enregistré des pertes agricoles du fait du virus qui a touché leur production. Il me semble que la production de betteraves sera moindre en 2023 que ce qu'elle était en 2020. Il nous faut trouver une entente générale entre les pays de l'Union et assurer un suivi optimal après l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne. Il nous faut soutenir les agriculteurs qui subissent cette perte. Il serait intéressant de savoir si vous avez vous-même identifié des solutions concrètes. Des produits alternatifs existent déjà au sein de l'Union européenne. Certains présentent un taux d'efficacité de plus de 90 %. Ils sont des alternatives aux néonicotinoïdes et peuvent donc être utilisés dans la culture de betteraves. Il y en a certains qui n'ont pas encore été approuvés. Nous entendons développer les programmes de recherche permettant de préserver les cultures et la sauvegarde de la nature.

Une autre question m'a été posée concernant les produits alternatifs à la production animale. Je vais répondre très directement : il n'y a aucune intention d'interdire ces produits en Europe. De nombreux instruments soutiennent ces secteurs, notamment les programmes visant à soutenir les agriculteurs qui prennent un soin particulier de leurs animaux. La production de la viande durable est donc soutenue par l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Olivier Rietmann vous interroge sur les produits alternatifs issus de cultures cellulaires, Monsieur le Commissaire. Peut-être les traducteurs n'ont-ils pas bien compris les tenants et aboutissants de cette question ?

M. Olivier Rietmann. – Je rappelle que ma question vise à savoir si le Commissaire Wojciechowski est susceptible de considérer que les « viandes artificielles » sont une alternative qui sera prise en compte dans le plan « protéines » européen et si elles seront soutenues et autorisées. En outre, la Commission européenne a-t-elle l'intention de restreindre l'usage des mots « viandes » et « lait » pour ces viandes artificielles ?

M. Janusz Wojciechowski – S'agissant de l'étiquetage, cette question n'est pas de mon ressort. Je puis cependant vous certifier que l'Union européenne soutient fermement les producteurs de lait et de viande.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour approfondir la réponse, je propose au Commissaire de lui remettre par écrit la question de notre collègue, à qui nous transmettrons la réponse de la Commission.

M. Jacques Fernique. – Monsieur le Commissaire, l'inflation entraîne une envolée des prix des engrais de synthèse. La dépendance de l'agriculture européenne à ces engrais est donc encore davantage criante, voire encore plus dommageable. Cette dépendance coûte très cher aux agriculteurs, puisqu'elle entraîne des dommages sur la fertilité de nos sols et la qualité des cultures. Il importe donc d'échapper à cette dépendance et je crois pouvoir dire que l'Union européenne en a clairement l'intention. Or, depuis des mois, la guerre entre la Russie et l'Ukraine remet en valeur un modèle agricole dont il nous faudrait pourtant sortir. Je souhaiterais savoir, Monsieur le Commissaire, si cette dérive ne vide pas de sa substance la politique environnementale européenne que la Commission tente de mener. Comment enrayer cette dérive ?

Mme Pascale Gruny. – Je souhaite, Monsieur le Commissaire, vous poser une question très générale : l'Union européenne veut-elle encore disposer d'agriculteurs ? Nous pouvons en douter au regard de toutes les barrières qu'ils rencontrent. Comme je l'ai dit à votre collègue M. Timmermans, les politiques européennes vont « trop vite et trop fort », comme en témoigne la récente affaire des betteraves. Cela étant posé, je souhaiterais vous poser des questions plus précises, Monsieur le Commissaire. La Commission européenne a récemment validé une mesure trop limitée et trop tardive de suspension des droits (auparavant 6,5 %) à l'importation d'engrais. Toutefois, pour que cette mesure soit efficace, il faudrait qu'elle soit prolongée et élargie à tous les engrais azotés. Comptez-vous vous saisir de ce point ? Par ailleurs, l'adoption du règlement pour une utilisation durable des pesticides (règlement SUR) aura pour conséquence une diminution de 20 % de la production agricole européenne. Ce projet doit donc être amélioré sur deux sujets : en premier lieu, il ne faut pas décréter d'interdiction sans prévoir des solutions. Aussi, il faut que les produits phytosanitaires disparaissent au fur et à mesure que des solutions alternatives surgissent. Il ne faut pas d'interdictions dans les zones « Natura 2000 » à moins qu'elles ne soient justifiées par des motifs scientifiques, sans quoi cela conduirait à l'interdiction de l'agriculture sur de nombreux territoires français. Seriez-vous, Monsieur le Commissaire, disposé à modifier le contenu de ce projet de règlement ? Par ailleurs, la Commission européenne annonce pour la mi-2023 une proposition réglementaire sur les nouvelles techniques génomiques. Il me semble essentiel que les agriculteurs européens aient accès à ces nouvelles techniques, qui sont les seules, à ma connaissance, leur permettant d'obtenir de nouvelles variétés essentielles dans des délais rapides, notamment des blés résistants à de nouvelles maladies ou à la sécheresse.

M. Didier Marie. – J'inscrirai mon propos dans la continuité de celui de ma collègue au sujet du projet de règlement SUR qui est en débat au Parlement européen en ce moment. Je m'inquiète des retards qui sont pris dans l'examen de ce projet de règlement et notamment des freins qui sont mis par la commission « Agriculture » du Parlement européen. De quelle façon la Commission européenne entend-elle surmonter ces difficultés et mener les négociations permettant de faire aboutir ce très important dossier ? Par ailleurs, le Président de la République française a évoqué il y a peu de temps la nécessité de mettre en œuvre les clauses miroir sur les sujets environnementaux et sur les sujets sanitaires dans les négociations de libre-échange, en particulier avec le Mercosur. Qu'en pensez-vous ? Je terminerai mon propos en évoquant la sécheresse inédite à laquelle la France est confrontée. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises par les pouvoirs publics. Pensez-vous, Monsieur le Commissaire, que la Commission européenne puisse aider notre pays à traverser cette difficile épreuve ?

M. Janusz Wojciechowski. – Je vous remercie de vos questions. Nous observons une augmentation des coûts de production en raison du contexte inflationniste qui prévaut au sein de l'Union européenne en ce moment. L'agriculture subit de plein fouet cette inflation qui frappe particulièrement le coût des engrais. Par exemple, le coût des engrais azotés a cru de 140 % sur les douze derniers mois glissants. Ceci constitue un facteur déterminant dans l'inflation que les produits alimentaires subissent. Nous avons donc pris des mesures afin d'aider les agriculteurs confrontés à cette inflation. Une autre aide a été proposée aux producteurs d'engrais eux-mêmes afin qu'ils contiennent la hausse de leurs prix. Nous observons des effets positifs puisque, dans les mois qui ont suivi, les prix des engrais ont baissé de 30 %. Nous ne sommes pas du tout face aux mêmes prix qu'au mois d'octobre 2022.

La PAC soutient, par ailleurs, des méthodes alternatives à l'utilisation des engrais par le biais de ses éco-programmes. Nous avons d'ailleurs incité les États membres à les déployer ou à amender les plans stratégiques qu'ils ont adoptés afin d'introduire de nouveaux instruments permettant de réduire la dépendance des agriculteurs aux engrais synthétiques et de les aider à adopter des engrais naturels. La Pologne a amendé sa propre stratégie, mais elle ne doit pas être la seule.

Concernant la réglementation européenne sur les pesticides, la Commission européenne a présenté une proposition ambitieuse permettant de réduire leur utilisation à hauteur de 50 %. Le projet a été transmis au Conseil européen. Pour nous, l'enjeu est de trouver une solution équilibrée respectant les intérêts de chacun. En effet, les usages en matière de pesticides varient selon les pays de l'Union européenne. Certains les utilisent massivement quand d'autres les limitent drastiquement. Il y a même une opposition en la matière entre les États membres. Concernant les nouvelles techniques génomiques, suivant une requête du Conseil européen datant de 2019, la Commission européenne a mené une étude en se basant sur la législation relative aux OGM. Cette dernière doit déboucher sur une législation qui devrait être approuvée à la mi-2023.

Concernant enfin la sécheresse que subissent nombre de pays européens, sachez que la Commission européenne a parfaitement conscience de ses effets tout à fait dramatiques. Par exemple, l'année dernière, nous avons enregistré une réduction de la récolte de maïs en Europe de l'ordre de 27 % ! La France subit, elle aussi, ce phénomène climatique. Les éco-programmes élaborés dans le cadre de la PAC sont susceptibles de permettre la limitation de l'utilisation de l'eau dans les pays de l'Union. Il nous semble ainsi opportun de préserver les prairies qui sont nécessaires à l'utilisation de l'eau. Des mesures de gestion des sols ont aussi été prises pour prévenir leur érosion. La gestion de l'eau utilisée en matière d'irrigation fait également l'objet d'une réglementation spécifique. Je rappelle que l'Union favorise l'agriculture « stratégique » permettant de sauvegarder l'eau, ainsi que la culture biologique, qui permet une utilisation réduite de l'eau. Nous cherchons enfin à protéger la qualité de l'eau en réduisant le recours à des engrais synthétiques : tout cela est couvert par la PAC.

M. Patrice Joly. – Monsieur le Commissaire, j'aurais deux questions à vous soumettre. La première concerne l'enveloppe globale des crédits « PAC » prévus dans le programme financier pluriannuel de l'Union européenne. Il nous a été indiqué que cette enveloppe à euros constants correspondrait à seulement 70 % des crédits initialement prévus, ce qui n'est pas sans manquer d'inquiéter les agriculteurs, en particulier les éleveurs dont les résultats sont à la fois le fruit des aides qu'ils touchent et de leur propre production. Je souhaiterais donc connaître l'opinion de la Commission

européenne sur ce sujet très inquiétant. Ma seconde question porte sur la séquestration du carbone. Quelle est l'opinion de la Commission européenne sur la fiabilité de ce que l'on appelle les crédits de *carbone farming* ?

M. Ludovic Haye. – L'eau est un élément vital pour nos agriculteurs dans le cadre des cultures dont ils ont la responsabilité comme pour nos concitoyens dans un usage domestique et sanitaire. De nombreux sénateurs sont issus de territoires transfrontaliers ou littoraux et ils savent que les eaux sont parfois transfrontalières et nécessitent, de ce fait, une harmonisation de leur usage, de part et d'autre des frontières. Or, de très nombreux facteurs viennent altérer nos ressources en eau et engendrent des différences de gestion. Parmi eux, nous pouvons citer les phénomènes climatiques extrêmes, l'accroissement des populations, une augmentation de la consommation d'eau, le morcellement des structures existantes et le détournement excessif des ressources publiques en eau à des fins privées. Au-delà de ce que vous avez évoqué à l'instant, Monsieur le Commissaire, concernant les moyens techniques permettant de préserver les ressources en eau de nos pays, avez-vous des projets en matière législative permettant d'y contribuer directement tout en n'obérant pas le développement agricole ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Monsieur le Commissaire, je travaille avec le collègue qui s'est précédemment exprimé sur une mission d'information que nous a confiée il y a peu la présidente de la Commission des Affaires économiques. Je voulais revenir, indépendamment de cela, sur un sujet à propos duquel je vous avais alerté par écrit, en l'occurrence le projet de révision des normes de commercialisation européenne des volailles de chair, projet de révision qui a suscité l'inquiétude de nombreux agriculteurs, en particulier dans mon département avec l'Appellation d'origine protégée (AOP) « Volaille de Bresse ». Nous vous avons alerté sur le risque découlant de ce projet, en l'occurrence le risque de porter atteinte à une filière agricole de qualité, mais aussi et surtout le risque d'une régression de l'information des consommateurs. Vous m'aviez indiqué, Monsieur le Commissaire, partager ma préoccupation. Pouvez-vous donc nous détailler plus précisément de quelle façon vous envisagez de réviser ce projet et quelles en sont les prochaines étapes ?

M. Janusz Wojciechowski. – Je vous remercie pour vos questions. Je voudrais d'abord réagir à l'évocation des clauses « miroir ». Il est très important pour la Commission européenne que les mêmes normes s'appliquent à nos producteurs et aux produits qui sont importés de pays tiers. Dans tous les accords de libre-échange, nous incluons donc, autant que faire se peut, ce principe de réciprocité, mais ce n'est pas toujours possible : il nous faut respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Parfois nos normes de production sont très exigeantes et il est difficile d'obtenir la réciprocité de nos interlocuteurs. Quoiqu'il en soit, nous promovons ce principe dans toutes les négociations que nous conduisons. Par exemple, l'accord avec la Nouvelle-Zélande qui a été négocié l'année passée inclut une clause « miroir » et une complète réciprocité des normes en vigueur.

Concernant la séquestration du carbone, le *carbone farming* est partie intégrante de l'éco-programme. Beaucoup de pays ont donc décidé de l'inclure. Les agriculteurs ont reçu les revenus additionnels correspondant à cette pratique. Un système de certification est en cours de préparation.

En ce qui concerne la gestion des eaux, beaucoup d'instruments ont été déployés au moyen de la PAC. Citons l'éco-programme, le financement du deuxième pilier de la PAC. Des instruments peuvent donc être utilisés au sein de la PAC.

S'agissant *in fine* de la volaille, les normes marketing sont en cours de révision pour différents secteurs agricoles. Cette révision a été précédée d'une consultation publique. Nous en sommes à l'étape de la discussion des experts issus des 27 États membres. La France ne peut que se réjouir de la façon dont cette discussion évolue, puisque, jusqu'à présent, la discussion entre les experts préserve considérablement les intérêts de l'industrie alimentaire française. À titre d'exemple, le foie gras n'est pas concerné par ce projet de législation. Certains rapports sont cependant relativement inquiétants. La Commission européenne envisage, par exemple, de faire disparaître le label rouge. Je voudrais être très clair avec vous : la révision des standards marketing n'a strictement rien à voir avec la qualité de la volaille. La Commission a plutôt l'intention de permettre des contrôles et une nouvelle dénomination. Les États membres poursuivent leurs discussions.

M. Pierre Cuypers. – Monsieur le Commissaire, la France, et au-delà d'elle, l'Union sont très dépendantes pour satisfaire leurs besoins en protéines. J'évalue ce déficit pour la France à 50 % de ses besoins. Produire ce que nous consommons serait un minimum. Notre souveraineté protéique devrait être, pour la Commission européenne, une priorité. Envisagez-vous donc un plan « protéines » pour l'Union qui garantirait la sécurisation de nos approvisionnements pour nos élevages et l'alimentation de nos concitoyens ?

M. Franck Menonville. – Monsieur le Commissaire, je vous remercie des réponses que vous avez apportées à mes collègues. Dans le contexte climatique et économique, l'avenir des polycultures d'élevage est en question en France comme en Europe. Les territoires sur lesquels ces polycultures sont implantées sont soumis à des caractéristiques climatiques très contraignantes. Le risque est que l'activité agricole disparaisse et qu'il en soit de même de l'activité économique comme de la vie sociale. Ce processus de disparition a déjà été entamé sur nombre de ces territoires. La Commission européenne envisage-t-elle de faire évoluer les règles applicables aux zones défavorisées pour améliorer leur accès et leur éligibilité à ce dispositif ? La Commission européenne envisagerait-elle un règlement comparable à celui qui peut exister déjà pour les zones intermédiaires entre les zones à fort rendement et les zones de montagne ? L'enjeu est de sauver ces territoires de polycultures d'élevage qui connaissent de très grandes difficultés.

Mme Amel Gacquerre. – Je vais être très courte : mon propos s'inscrit dans la continuité de celui de Pierre Cuypers. Ce matin, je me suis rendue au Salon international de l'agriculture et la question de notre dépendance aux protéines végétales y a été évoquée à plusieurs reprises. Notre dépendance à des pays tiers tels que le Brésil ou l'Argentine est problématique et emporte des conséquences graves en termes environnementaux. Je veux parler de la déforestation qu'entraîne la production de ces protéines et de l'émission de gaz à effets de serre liée à leur transport. En 2022, de nombreux États membres avaient appelé de leurs vœux à la mise en œuvre d'un plan européen en faveur des protéines. Vous avez pris un engagement en la matière en annonçant pour la fin de 2022 un plan européen. Qu'en est-il exactement, Monsieur le Commissaire ?

M. Janusz Wojciechowski. – Concernant la souveraineté protéique de l’Union, je vous confirme que la Commission européenne prépare une stratégie européenne de la protéine. Cette stratégie, qui sera dévoilée au cours du premier semestre de 2024, s’appuiera sur le plan de 2017 en y intégrant des objectifs de durabilité ainsi que les réalités de marché. Cette stratégie aura donc une dimension plus globale et analysera la demande de protéines dans le secteur de l’élevage. Elle ambitionnera d’accroître la part de la protéine végétale. Nous irions donc au-delà de ce que prévoit la PAC en la matière en priorisant les produits alimentaires à faible impact climatique, de façon systémique. Cela va mobiliser tous les acteurs publics et privés au niveau national et européen. À cet effet, nous nous réjouissons de votre participation active et de votre expérience car elles nous seront très précieuses. Nous pourrions ainsi nous rapprocher de nos objectifs de sécurité alimentaire tout en limitant les impacts climatiques et environnementaux de la production des protéines.

S’agissant des territoires de polyculture d’élevage, je partage le point de vue qui est exprimé : nous assistons progressivement à la disparition des exploitations qui sont dédiées aux polycultures d’élevage. Nous le déplorons car ces polycultures sont absolument indispensables et doivent nous permettre d’atteindre nos objectifs stratégiques. Malheureusement, force est de constater que les exploitations de polyculture manquent de résilience. Preuve en est que nous avons, au cours de la précédente décennie, perdu nombre de ces exploitations. Sur le territoire de l’Union européenne, en 2010, nous disposions de 3 millions de ces exploitations pratiquant la polyculture. Nous en avons perdu 42 % en dix ans. En 2020, il en restait 1,8 million. Si l’on parle de la seule France, leur nombre est passé de 700 000 à 450 000 exploitations, soit - 45 %. C’est un problème grave qui ne saurait être pris à la légère. Nous devons donc soutenir ceux de nos agriculteurs qui pratiquent la polyculture. Des instruments existent, en particulier pour les inciter à recourir aux engrais naturels et à renoncer aux engrais synthétiques, ceci de manière à préserver leur indépendance vis-à-vis de ces engrais synthétiques. Quant à la question relative aux zones qui subissent des contraintes naturelles, je voudrais dire que cette alerte est inédite pour moi. Je vais donc me saisir de ce sujet car je ne dispose pas de toutes les informations me permettant de répondre à cette question.

M. Jean-François Rapin, président. – Soyez vivement remercié, Monsieur le Commissaire, d’avoir pris la peine de répondre à l’ensemble de nos questions. La quasi-totalité des membres ici présents de la commission des Affaires européennes vous a interrogé. Je vous remercie sincèrement de votre disponibilité car j’ai conscience que votre programme est particulièrement chargé.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 2 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Énergie, climat, transports

Table ronde « L'Europe face à la nouvelle géopolitique de l'énergie », avec M. Nicolas Mazzucchi, directeur de recherche au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) ; M. Yves Jégourel, professeur titulaire de la chaire Économie des matières premières du Conservatoire national des arts et métiers, co-directeur du Cercle CycLOpe ; Mme Blandine Barreau, analyste de l'équipe des perspectives énergétiques mondiales à l'Agence internationale de l'énergie.

M. Jean-François Rapin, président. – Mesdames et messieurs, mes chers collègues, avec cette table ronde intitulée « L'Europe face à la nouvelle géopolitique de l'énergie », nous achevons un cycle d'auditions consacrées à la politique énergétique de l'Union européenne dans un contexte marqué par la flambée des prix de l'énergie et les risques en matière d'approvisionnement en énergie. Nous avons, en effet, organisé, en octobre dernier, une première table ronde, consacrée aux enjeux stratégiques de l'énergie pour l'Union européenne, et une deuxième, au mois de décembre, sur le thème de la réforme européenne du marché de l'électricité.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, il y a un peu plus d'un an, et les sanctions décidées en représailles ont bouleversé les marchés mondiaux de l'énergie et ont conduit à une réorientation des flux d'approvisionnement pour l'Europe, troisième plus gros consommateur d'énergie au monde. En quelques mois, s'est donc dessinée une nouvelle géopolitique des énergies.

Brutalement, la guerre en Ukraine a mis en évidence la forte dépendance de l'Union européenne aux importations de combustibles fossiles, en particulier russes, même si tous les États membres n'étaient pas dans la même situation de ce point de vue. Jamais sans doute, depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951, les questions d'approvisionnement et de sécurité énergétique n'ont eu une si grande importance dans l'histoire de l'Union européenne.

L'énergie, et tout particulièrement le gaz dans ce contexte de guerre, est devenue une arme aux mains des dirigeants russes. Avant même l'invasion de l'Ukraine, la Russie avait déjà commencé à réduire ses livraisons de gaz à l'Europe, contribuant à renchérir les prix des énergies, déjà tendus du fait de la reprise économique qui a suivi la crise sanitaire. Depuis son déclenchement, ce sont sans doute par ses répercussions énergétiques que le conflit ukrainien aura le plus affecté les acteurs économiques et les ménages européens.

En réaction, l'Union européenne a rapidement décidé de sortir au plus vite de sa dépendance au gaz russe : le 18 mai 2022, la Commission européenne a présenté à cet effet le plan REPowerEU. Pour assurer son approvisionnement énergétique, l'Union s'est alors engagée dans une course effrénée à la recherche de nouveaux fournisseurs mais aussi d'autres ressources énergétiques, notamment le gaz naturel liquéfié.

La part du gaz russe dans le bouquet énergétique de l'Union est ainsi passée de 40 % à moins de 10 % en quelques mois, et la consommation de gaz dans l'Union a baissé de près de 20 % en six mois, ce qui est supérieur à l'objectif que s'étaient fixé les États membres.

Par ailleurs, la décarbonation de l'économie européenne, enjeu auquel doit répondre le Pacte vert pour l'Europe, contribue aussi à bouleverser les équilibres géopolitiques de l'énergie. De nouveaux pays fournisseurs d'énergie décarbonée vont émerger, susceptibles de dominer certains marchés, et ainsi favoriser l'apparition de nouvelles dépendances.

L'accès à l'énergie constitue donc, plus que jamais, un enjeu géopolitique majeur pour l'Europe, aujourd'hui et pour l'avenir.

Ce sont ces éléments qui ont conduit la commission des affaires européennes à organiser cette table ronde sur les enjeux géopolitiques de l'énergie pour l'Europe. Je remercie les intervenants qui ont bien voulu se rendre disponibles pour y participer.

Je laisse dans un premier temps la parole à Monsieur Nicolas Mazzucchi, directeur de recherche au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM). Vous avez publié, en octobre dernier, un article intitulé « La France et l'Europe face à la décontinentalisation des flux énergétiques ».

Quels sont les défis géopolitiques de l'accès aux ressources énergétiques pour l'Union européenne ? Quels sont les bouleversements majeurs qui sont intervenus sur les marchés mondiaux de l'énergie depuis le conflit ukrainien ? Comment l'accès à l'énergie est-il devenu une arme dans ce conflit ? Quel est l'impact des sanctions européennes sur la Russie et aussi sur nos économies ?

M. Nicolas Mazzucchi, directeur de recherche au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM). – Merci Monsieur le Président, pour cette invitation à évoquer devant vous la décontinentalisation des flux énergétiques, conséquence de la situation décrite en introduction. En préambule, j'insisterai sur un point : le phénomène énergétique au niveau de l'Union européenne est un phénomène carboné, lié aux hydrocarbures, fossiles comme liquides, avec une prédominance bien évidemment du couple pétrole-gaz, dans la consommation énergétique, mais aussi dans la production d'électricité, mise à part l'anomalie statistique française du recours important à l'énergie nucléaire. Cette spécificité française porte à croire qu'il existe une prépondérance du nucléaire au niveau de l'Europe, alors que les hydrocarbures fossiles sont dominants. Tout ce qui entrainera un impact direct ou indirect sur la question de l'approvisionnement en hydrocarbures fossiles aura aussi de fortes conséquences économiques, mais aussi géopolitiques.

Concernant la question gazière, il a été rappelé que la situation antérieure à l'invasion de l'Ukraine par la Russie était relativement simple : le gaz provenait très majoritairement de la Russie, suivie par la Norvège, avec une part deux fois moindre, puis par plusieurs fournisseurs minoritaires.

La dépendance énergétique à la Russie a été croissante depuis le milieu des années 1970. À ce titre, la situation du gaz est très paradoxale : nous consommons cette

matière première à partir du milieu des années 1970, et en particulier le gaz russe, car cette ressource est considérée à cette époque comme une énergie de sécurité. L'Europe est, après le premier choc pétrolier, dans une situation de sur-dépendance au pétrole et, par conséquent, à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Or, le continent européen dispose sur son territoire de réserves d'un hydrocarbure peu ou pas utilisé et relativement abondant : le gaz naturel, présent en Norvège, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Mais après quelques décennies, les exploitations de gaz en Europe, à l'exception de celles situées en Norvège, commencent à décliner pour des raisons techniques, économiques, mais aussi d'acceptabilité sociale de la production. La dépendance à la Russie, qui propose de grands volumes de gaz à des prix relativement soutenables, devient alors de plus en plus importante, et ce jusqu'en 2022.

Le phénomène gazier recoupe des réalités différentes selon les États membres. Certains, à l'exemple de la France, consomment peu de gaz. En outre, le gaz n'est pas utilisé de manière identique pour la production d'électricité : il ne l'est quasiment pas en France, mais beaucoup en Italie, pays qui montre, en conséquence, une sensibilité globale au gaz beaucoup plus forte que son voisin transalpin.

La stratégie de la Russie était multidimensionnelle : le pays n'est pas qu'un producteur de gaz puisqu'il produit également du pétrole brut, et surtout bénéficie d'une grande capacité de raffinage de produits pétroliers. La Russie avait décidé de maintenir cette capacité au plus haut, afin de prendre le relais d'un certain nombre de pays de l'Union européenne qui voyaient leurs capacités décliner. La Russie était alors principalement spécialisée dans la production de diesel, et se plaçait au premier rang des fournisseurs de ce carburant pour la France.

Nous avons alors connu un double phénomène : la dépendance à la matière première, d'une part, et à la norme, d'autre part. La Russie est, en effet, capable de produire du diesel en respectant les normes Euro 6/VI. L'étude de la dépendance des vingt-sept pays de l'Union européenne à la Russie permet de constater que chacun présente des situations dissemblables pour le gaz, le pétrole brut et les produits raffinés, selon sa consommation et la structure de son économie. La Hongrie, en raison de son importante capacité de raffinage, demeure ainsi très dépendante du pétrole brut. La France est dépendante aux produits raffinés, et donc à une norme plus qu'à une technologie ou à une matière première. Ce phénomène est central dans la géopolitique de l'énergie aujourd'hui : en substituant un fournisseur à un autre, cette question des normes devient essentielle. La décontinentalisation des flux énergétiques s'observe aussi par rapport à cette question.

En observant la dépendance énergétique de l'Europe à la Russie, et en la comparant aux autres zones continentales, il apparaît que ce phénomène eurasiatique (dépendance par proximité géographique terrestre) constitue le phénomène énergétique dominant en Europe. Les autres zones géographiques se révèlent moins importantes au regard du gaz, du pétrole brut et des produits raffinés.

En comparant le mois de juillet 2021 au mois de juillet 2022, nous observons des évolutions très profondes, qui montrent une décontinentalisation, soit une sortie du domaine terrestre, au profit de deux zones géographiques : la zone atlantique et le golfe arabo-persique. La maritimisation des flux énergétiques est donc assez forte, et révèle parfois des situations très intéressantes sur le plan géopolitique. Dans le cas du diesel, la France a bénéficié de circonstances favorables, car l'Inde avait aligné, en

2020, ses normes de production de carburants sur les normes Euro 6/VI. La substitution a donc été possible grâce à ce fournisseur alternatif, alors en surproduction, et qui présentait la capacité de fournir du carburant diesel selon les mêmes normes. Nous constatons donc une très forte augmentation de l'importation de produits raffinés en provenance de l'Inde. Mais ces flux pourraient être remis en question, car l'Inde connaît une très forte augmentation de sa propre consommation énergétique, et donc pétrolière.

Ce mouvement s'inscrit dans une stratégie claire de la Marine nationale aujourd'hui, et plus largement de la France et de l'Union européenne, privilégiant les relations indo-pacifiques. La zone indo-pacifique n'est désormais plus considérée comme aux antipodes de l'Union européenne, mais dans une continuité indo-pacifique-méditerranéenne pour l'approvisionnement énergétique. La croissance de la dépendance gazière et pétrolière vis-à-vis des fournisseurs du Proche et Moyen-Orient, mais aussi à l'égard de l'Inde, aboutit à la création d'un complexe indo-pacifique prégnant dans le domaine énergétique et économique.

Aujourd'hui, la Russie est toujours présente sur le marché du gaz, mais elle est de plus en plus remplacée par d'autres fournisseurs, toujours plus lointains et reliés par des routes maritimes, d'où la croissance très forte du gaz naturel liquéfié (GNL). Pour la France, et même si le gaz demeure un phénomène énergétique marginal par rapport au pétrole ou au nucléaire, nous observons le passage d'un système continental européen assis sur le couple Norvège-Russie, un système donnant un rôle de plus en plus important au Qatar, lequel tend à devenir, depuis 2022, un des principaux fournisseurs de gaz de l'Union européenne.

Un certain nombre de pays de cette zone indo-pacífico-méditerranéenne essayent de se positionner, soit dans la production, soit dans le transit de matières premières. Le cas de la Turquie est très intéressant. Le pays ambitionne, en effet, depuis de nombreuses années de devenir un hub énergétique, et il se positionne aujourd'hui en tant qu'acteur centralisateur des approvisionnements pour être la porte d'entrée du Sud-Est européen, et même au-delà, grâce aux gazoducs, qui transportent un gaz moins cher que le GNL. La Turquie permet l'entrée dans ce système de transport du GNL en provenance du Qatar, mais aussi de l'Algérie ou du Nigeria. Le premier client de l'Algérie pour l'exportation de son gaz est aujourd'hui la Turquie. De nouveaux équilibres géopolitiques se dessinent.

Il faut saluer la stratégie européenne mise en place depuis 2009, avec notamment l'encouragement très important à la construction de terminaux de regazéification en GNL, ou la révision de la directive gaz en 2017, qui oblige à installer des gazoducs à double flux sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Ces décisions ainsi que les infrastructures mises en place ont permis de limiter les impacts de la crise au niveau européen.

J'insiste néanmoins sur un point : l'Europe n'a jamais été conçue comme le continent du gaz naturel liquéfié, contrairement à l'Asie. L'Europe, c'est le continent du gaz par tube. Avant la guerre en Ukraine, tous les systèmes d'exportation de GNL prenaient en compte cette donnée géographique. Aujourd'hui, la situation est inversée, même si cela n'est pas encore visible du fait de l'absence de retour de la croissance chinoise. Il faut être conscient que celle-ci créera une compétition entre zones géopolitiques, entre l'Europe et la zone Asie-Pacifique, pour l'approvisionnement en GNL. Celui-ci est lié, par ailleurs, très étroitement à la construction navale des

méthaniers, localisée aujourd'hui à 90 % en Asie du Nord : Chine, Corée du Sud et Japon, mais sur laquelle la concurrence va s'accroître.

Eu égard aux leviers stratégiques dont disposent les pays d'Asie du nord, il est peu probable que l'Europe continue à être privilégiée pour le gaz naturel liquéfié.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup. Les produits raffinés issus de la filière indienne semblent intéressants, mais la question de la provenance du pétrole brut indien se pose.

M. Nicolas Mazzucchi. – Il s'agit en effet d'une question importante, puisque l'Inde ne produit quasiment pas de pétrole brut. Elle l'importe d'une multitude d'acteurs, dont la Russie, et elle connaît une très forte croissance de ses importations. Ce pétrole provient à 40 % des pays du golfe arabo-persique, à un tiers de la Russie, et le reste de plusieurs pays, notamment africains.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Monsieur Yves Jégourel, vous êtes professeur titulaire de la chaire Economie des matières premières du Conservatoire national des arts et métiers, et co-directeur du Cercle CyclOpe, qui regroupe des spécialistes des marchés mondiaux de commodités. En tant qu'expert des marchés de matières premières, quelle est votre analyse du rôle géopolitique du gaz ? Vous êtes l'auteur d'un article, paru en novembre dernier, dans la revue *Confrontations Europe*, sur la stratégie gazière de l'Europe. Comment les flux énergétiques à destination de l'Europe et en Europe ont-ils été bouleversés par la guerre en Ukraine ?

M. Yves Jégourel, professeur titulaire de la chaire Économie des matières premières du Conservatoire national des arts et métiers, co-directeur du Cercle CyclOpe. – Merci de me donner la parole. Je suis très en phase avec les propos de mon collègue concernant la dépendance européenne et la maritimisation des échanges. En 2021, l'Europe au sens large a consommé 571 milliards de mètres cubes de gaz, l'Union européenne à 27 membres en consommant 400 milliards. Elle en a produit 210 milliards et en a importé 232 milliards, dont 167 milliards en provenance de la Russie. Nous constatons donc une très forte dépendance européenne au gaz russe. En raisonnant en valeur, nous remarquons, en 2022, une explosion de la facture gazière française, de 21 milliards de dollars en 2021 (13 milliards d'importations sous forme gazeuse et 6,4 milliards en GNL) à 63 milliards en 2022 (27 milliards d'importations sous forme gazeuse et 33,7 milliards en GNL).

En réfléchissant en valeur et non en volume, la France a importé l'an dernier pour 16,7 milliards de GNL des États-Unis, contre 1 milliard seulement en 2021. Cette facture a donc très fortement augmenté. La Russie, qui est notre deuxième fournisseur en GNL, présente une facture de près de 6 milliards, avant le Qatar, l'Algérie et l'Angola. Depuis la guerre en Ukraine, il a fallu remplacer au plus vite les 167 milliards de mètres cubes de gaz en provenance de Russie, et l'Europe n'avait pas d'autre choix que de se tourner vers le GNL, et majoritairement le GNL américain.

Peut-on considérer ce GNL comme une solution ? Nous n'avons pas le choix à court terme, mais la question est plus complexe concernant le moyen et le long terme.

Le marché du GNL a vu ses volumes fortement augmenter : de 140 milliards de mètres cubes en 2000 à 510 milliards aujourd'hui. Nous avons constaté des vagues successives, avec en premier lieu le Qatar, puis l'Australie, et les États-Unis, trois pays dont les volumes d'exportations sont aujourd'hui pratiquement équivalents. Ce marché a énormément grandi, et est devenu de plus en plus flexible. Pour bénéficier de GNL, il faut disposer de structures de liquéfaction et de regazéification très coûteuses. En raison de ces contraintes, le marché a longtemps été très rigide : avant la construction de structures de liquéfaction, il fallait s'assurer de disposer de fournisseurs, puis de clients au bout de la chaîne. Les contrats sont donc à long terme, indexés sur le prix du pétrole.

Dans cette compétition entre les pays précédemment évoquée, nous avons également observé le financement de surcapacités, et des volumes non intégrés dans ces contrats de long terme, qui pouvaient donc être négociés au jour le jour. C'est aussi pour cela que l'Europe a payé très cher son gaz en 2022.

De la flexibilité a également été apportée avec l'arrivée des États-Unis sur ce marché, accompagnée de pratiques commerciales anglo-saxonnes, et d'une levée des clauses de destination : il n'était plus obligatoire de garder le GNL importé sur le sol national. Des formes de financiarisation ont également été observées, avec des « *swaps cargos* », où les destinations des bateaux sont échangées, ainsi qu'une flexibilité liée à des éléments technologiques comme les FRSU (Unités flottantes de stockage et de regazéification) et les FNLG (gaz naturel liquéfié flottant), structures non pas terrestres mais positionnées en mer. Ces structures ont permis aux petits pays producteurs d'intégrer le marché, et aux pays importateurs d'augmenter rapidement les capacités d'importation. Cette flexibilité a permis d'apporter une réponse à la problématique de la fin du gaz russe.

Je partage avec vous les interrogations sur le GNL, notamment américain. En évoquant les États-Unis, nous parlons d'un partenaire historique, mais nous ne pouvons pas négliger les conséquences géopolitiques et diplomatiques de cette nouvelle dépendance, dans le contexte d'une rivalité croissante avec la Chine. Nous devons également nous interroger sur les conséquences environnementales : il s'agit, en effet, de gaz de schiste. Par ailleurs, l'Europe a asséché le marché du GNL en 2022, au détriment des pays en développement, comme le Pakistan ou le Bangladesh, dépourvus de GNL ou confrontés à des tarifs très élevés. Le coût est économique, mais aussi environnemental, puisque le GNL, s'il est jugé trop cher, peut être remplacé par le charbon. Cette donnée est insuffisamment intégrée dans nos réflexions.

Comme évoqué, nous avons importé du GNL dans un contexte très particulier où la demande chinoise était faible. Si la Chine revient sur ce marché, nous observerons une augmentation des prix. La problématique gazière n'est pas terminée ; elle se posera encore l'hiver prochain : quel sera le niveau des prix ? Nous avons mis en place un système de prix plafond, mais dans une période d'absence de tension sur les approvisionnements. Cette question mérite donc réflexion. Un effet est également attendu sur le marché de l'électricité, et donc sur la puissance industrielle européenne.

Le troisième point concerne la localisation des structures de liquéfaction aux États-Unis : elles se trouvent toutes dans le golfe du Mexique, zone géographique instable notamment pour ses conditions météorologiques. La structure de liquéfaction

Freeport LNG a subi un accident en 2022 qui a fait diminuer l'offre mondiale de 4 %. Nous constatons donc un effet de dépendance à l'offre de GNL américain.

La diversification offerte par le GNL est également relative : son utilisation est liée aux méthaniers. Environ 150 de ces navires ont été commandés en 2022, au regard d'une flotte actuelle de 641, mais ces méthaniers devraient être livrés en 2026. Par ailleurs, ils sont essentiellement construits au Japon et en Corée du Sud, et nous observons une forte croissance de la Chine sur le marché des méthaniers complexes.

Enfin, l'Agence internationale de l'énergie estime que la demande d'importation européenne pourrait augmenter de 40 milliards de mètres cubes, alors que les capacités disponibles sont de 20 milliards.

Pour terminer, il est important, à mon avis, de se poser la question suivante : la guerre en Ukraine constitue-t-elle un accélérateur de la transition énergétique, ou un frein ? La réponse n'est pas évidente. Elle a certes encouragé la promotion de l'énergie renouvelable, mais l'effet prix est important. En outre, vous n'ignorez pas que sur les trois piliers de la transition environnementale, à savoir l'électrification des transports, l'énergie bas carbone et l'augmentation des infrastructures électriques, nous constatons de manière systématique un effet de report sur les ressources minérales. Les batteries utilisent du nickel et du lithium, dont les marchés sont extraordinairement instables. Elles font également appel à des terres rares, pour lesquelles la Chine maîtrise la chaîne de valeur à hauteur de 87 %. L'Europe a bien sûr réagi, mais il faudra travailler durement et avec beaucoup de pragmatisme pour parvenir à une indépendance. Nous devons avoir une lecture diplomatique de ces ressources minérales. Pour accéder à une ressource, il faut peut-être en proposer d'autres, et c'est pour cette raison que je milite activement pour une diplomatie des matières premières, et pas seulement de l'énergie.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. La parole est maintenant à Madame Blandine Barreau, analyste de l'équipe des perspectives énergétiques mondiales à l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Pouvez-vous nous préciser le rôle de l'Agence en matière de politique de l'énergie ? Quelles ont été les actions de l'Agence pour prévenir les pénuries d'approvisionnement et sortir de la dépendance à l'égard des importations de gaz russe ? Quelles sont les incertitudes qui pèsent sur l'approvisionnement énergétique des pays européens, notamment pour l'hiver prochain ? Quels sont finalement les enjeux géopolitiques de la transition énergétique pour l'Union européenne ?

Mme Blandine Barreau, analyste de l'équipe des perspectives énergétiques mondiales à l'Agence internationale de l'énergie. – Merci pour votre invitation. Je commencerai par les implications de la crise au niveau mondial, avant de revenir sur le rôle de l'Agence dans la gestion de cette crise auprès des gouvernements.

Concernant les implications à court terme, je mentionnerai trois points. L'Agence internationale de l'énergie considère que la crise traversée est d'une ampleur inégalée, qui n'est que partiellement comparable au choc pétrolier des années 1970, car elle touche tous les secteurs de l'énergie, et elle se révèle bien plus complexe à gérer pour les gouvernements et les acteurs économiques.

Au-delà des problématiques de dépendance en matière de ressources, cette crise a mis en lumière des décennies d'investissements inadéquats dans la transition

énergétique, dans les domaines qui permettraient de s'affranchir de la dépendance aux énergies fossiles comme le renforcement de l'efficacité énergétique ou le recours à des sources d'énergie décarbonées. Les gouvernements européens ont consacré en urgence à la protection des consommateurs près de 350 milliards d'euros en un peu plus d'un an, soit la moitié de la valeur de la facilité européenne pour la reprise et la résilience mise en œuvre pour aider les États membres à répondre aux effets économiques de la crise sanitaire. Il y a encore beaucoup à faire pour s'affranchir de cette dépendance. En Europe comme ailleurs, le secteur énérgo-intensif présente une structure de coûts encore dominée à 65 % par le coût de l'énergie.

La perspective de rupture de l'approvisionnement pendant l'hiver 2022-2023 s'est éloignée, mais l'Agence demeure réservée sur les perspectives en Europe : si l'hiver prochain devait être plus rigoureux, et si la croissance économique de la Chine reprend, nous pourrions être confrontés à de fortes turbulences et à un nouveau risque sur l'approvisionnement. Contrairement aux approvisionnements pétroliers, les livraisons de gaz russe n'ont pas été interrompues mais pourraient l'être dans le futur, ce qui ferait peser un risque supplémentaire sur les approvisionnements européens.

Concernant les implications de la crise à moyen et long terme, l'Agence a identifié une perte de position dominante de la Russie : celle-ci ne regagnera pas son statut de premier exportateur à la fois de pétrole et de gaz. Elle dispose de moins en moins d'acheteurs parmi les pays développés, et ses revenus d'exportation diminuent (40 % de baisse par rapport à janvier 2021), principalement en raison de la perte de son principal client, l'Europe, qui représentait 75 % de ses exportations gazières, et 55 % de ses exportations pétrolières. Avec l'embargo pétrolier, la part de la Russie dans le commerce international a diminué de moitié en un an. Les sanctions s'accompagnent également d'un accès très limité aux technologies avancées qui permettent d'exploiter au maximum les puits pétroliers russes, dits « matures ». Remplacer les volumes livrés précédemment aux pays européens ne peut se faire de manière rapide. La manière la plus efficace est le pipeline, et il est difficile d'envisager une telle infrastructure reliant par exemple la Russie à la Chine avant une décennie.

Autre donnée importante en termes géopolitiques, déjà évoquée : les pays en développement sont les premiers touchés par cette crise mondiale. Beaucoup de ces pays doivent composer avec des finances publiques fortement entamées avec la crise sanitaire, la hausse des coûts d'importation, et des niveaux de dette publique fortement dégradés. La plupart de ces pays sont dépassés par la surenchère des prix sur les marchés de l'énergie. Je rappelle le cas de ce pétrolier qui s'acheminait l'été dernier vers le Pakistan, mais qui s'est détourné vers le marché européen en raison de la dynamique des négociations sur les prix.

Cette compétition par les prix, que les pays en développement sont voués à perdre, engendre de graves conséquences sur leur sécurité énergétique et leur horizon de développement économique et social. L'Agence constate pour la première fois, en 2022, un recul de l'accès à l'électricité, ce qui est tragique, notamment en Afrique subsaharienne. Les conflits d'accès à la ressource risquent de peser très fortement sur les relations géopolitiques entre les pays en développement, les pays émergents et les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Avant d'évoquer un dernier point sur les conséquences de la crise, je précise que l'AIE fait partie des observateurs parmi les plus conservateurs sur le sujet de la

transition énergétique, et notamment du développement des énergies renouvelables. Nos évaluations sur le développement de ces énergies ont pu être récemment qualifiées de moyennement optimistes. La réflexion suivante n'est donc pas le fruit de travaux d'une organisation historiquement favorable aux renouvelables, mais d'une institution dont l'indépendance est bâtie sur la génération de données fiables. Nous avons donc observé les gouvernements européens se tourner vers de nouveaux fournisseurs d'hydrocarbures, mais également vers les énergies décarbonées pour remplacer le gaz russe. Une augmentation de plus de 40 % des capacités éoliennes et solaires additionnelles installées en Europe a ainsi été constatée en 2022, ce qui constitue un record. Le nombre de véhicules hybrides ou électriques a également augmenté de 15 %. Les pompes à chaleur ont aussi vu leurs ventes augmenter de plus d'un tiers cet hiver. En Belgique ou aux Pays-Bas, nous constatons un recours au nucléaire plus important. Une publication de l'AIE confirme que ces orientations contribuent à la décarbonisation des économies européennes : l'Union européenne enregistre, en 2022, une baisse de 2,5 % de ses émissions de CO₂.

Dans un contexte de recul de la production à la fois nucléaire et hydroélectrique, cette baisse des émissions ne peut être attribuée qu'à la hausse des sources de production décarbonées. Ces choix stratégiques se retrouvent au niveau mondial.

La donnée fondamentale qui s'impose à la lecture de ces données est celle de la compétition économique qui va croissant sur les solutions industrielles. Aux États-Unis, la loi sur la réduction de l'inflation consacre 400 milliards de dollars au secteur énergétique. L'AIE a estimé que la moitié des technologies nécessaires pour atteindre l'objectif zéro émission nette de CO₂ en 2050 ne sont actuellement qu'en phase de développement.

En conclusion, la crise a provoqué une nouvelle forme de compétition industrielle vers un modèle décarboné ; les régions et les secteurs qui en tireront les bénéfices les plus importants seront les premiers à s'être positionnés sur ce modèle.

L'AIE est une agence fondée en 1974 avec un mandat centré sur la sécurité énergétique, qui englobe désormais les aspects de transition énergétique. Nous représentons, par l'intermédiaire de nos pays membres et partenaires, 80 % de la consommation énergétique mondiale, et menons, à ce titre, plusieurs actions, notamment en termes d'alerte. Nous travaillons avec chacun des gouvernements de nos pays membres et partenaires, à qui nous avons fourni une semaine après l'invasion de l'Ukraine un plan en dix points pour réduire la dépendance au gaz russe, et un autre pour éviter des ruptures d'approvisionnement pétrolier pendant le pic estival, et pour préparer l'hiver. Beaucoup de ces mesures ont été mises en œuvre par les États. L'Agence a également coordonné les deux plus importants déblocages de stocks stratégiques de pétrole de son histoire dans ces derniers mois. Plus récemment, nous avons mis à disposition de l'Union européenne et des États membres une série de recommandations destinées à éloigner le risque d'une rupture d'approvisionnement en gaz en 2023.

Nous coordonnons également un dialogue ministériel autour d'une quarantaine de pays sur les questions du marché gazier. Enfin, nous avons mis en place des voies de coopération exceptionnelles avec l'Ukraine, qui n'est pas membre de

l'AIE, et nous travaillons avec ses autorités sur le renforcement de la sécurité énergétique ukrainienne.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour vos trois exposés éclairants. Je propose à mes collègues de vous interroger.

M. Pierre Ouzoulias. – Je tiens à vous remercier pour la qualité de vos présentations. Nous prenons conscience, d'audition en audition, que nous ne pouvons pas discuter de marché et d'économie sans prendre en compte la dimension géostratégique, qui devient fondamentale. Les politiques économiques découlent de cette dimension, et non l'inverse. Je vous remercie d'éclairer la commission sur ce changement fondamental.

Dans ce contexte, quel est le rôle de l'Europe dans la redéfinition d'une nouvelle politique géostratégique ? A-t-elle les moyens de s'y investir ?

Par ailleurs, nous constatons des divergences entre nos intérêts économiques et nos intérêts géostratégiques, et *a fortiori* nos alliances militaires. Au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le jeu de la Turquie se révèle très distinct de nos intérêts. Certains repères de la guerre froide n'ont pas complètement disparu, avec la recomposition d'une alliance des pays non alignés. Nous constatons ce phénomène en Inde, en Amérique du Sud, en Afrique : la Russie n'est-elle pas en train de collaborer avec ces zones et pays pour reconstituer des relais tiers et retrouver des parts de marché perdues en Europe ? La Russie tente-t-elle ainsi de contourner le blocage européen ? L'Azerbaïdjan, par exemple, permet à la Russie d'éviter les interdits économiques pesant sur le pays.

M. Claude Kern. – Je vous remercie à mon tour pour vos interventions. Vous avez déjà répondu à plusieurs des questions que je souhaitais poser, mais je vous en poserai néanmoins une. Depuis plusieurs années, la France et l'Europe ont décidé d'investir dans la production d'hydrogène pour accompagner la transition énergétique. Toutefois, nous constatons que l'essentiel de l'hydrogène produit aujourd'hui l'est à partir d'énergies fossiles. Pour sortir de cette situation, la France mise sur l'hydrogène bas-carbone, fabriqué à partir d'électricité d'origine nucléaire. Or, l'hydrogène bas carbone n'est pour l'instant pas pris en compte dans les objectifs de décarbonation fixés par l'Union européenne, ce qui constitue l'un des enjeux de la prochaine révision de la directive sur les énergies renouvelables. Une première étape a été franchie récemment, lorsque la Commission a reconnu, dans le cadre d'un récent acte délégué, que l'hydrogène produit à partir d'un réseau essentiellement décarboné pouvait être considéré comme de l'hydrogène renouvelable.

L'hydrogène constitue-t-il une technologie d'avenir qui permettrait à l'Europe de renforcer sa souveraineté énergétique ? Les grandes puissances possèdent-elles de l'avance ou du retard sur l'Europe dans ce domaine ?

M. Yves Jégourel. – Je souhaiterais insister sur la dimension absolument systémique de la crise que nous traversons : l'augmentation des prix de l'électricité provoque des effets majeurs sur l'industrie européenne. La production d'une tonne d'aluminium nécessite 15 000 kWh. Ce phénomène touche également l'acier ou le zinc.

L'augmentation des prix du gaz a entraîné une hausse très forte des prix des engrais, dans un contexte où le réchauffement climatique pèse sur les rendements agricoles. Environ 20 millions de personnes se trouvent en insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique. Cette donnée doit être prise en compte dans notre stratégie globale, et doit encourager cet objectif d'une diplomatie des matières premières. Nous devons revenir à ce commerce pacificateur, mis en place avec la fameuse charte de La Havane de 1948 prévoyant la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Cette dernière, devenue l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a suivi un virage libéral, en oubliant cette dimension.

Nous nous trouvons dans un contexte d'affaiblissement du multilatéralisme, et nous devons contrer cette évolution. En se référant à la charte de La Havane, nous devons considérer les matières premières comme des produits spécifiques en raison des enjeux stratégiques qu'ils portent, dimension qui n'existe plus depuis 30 ou 40 ans.

Des conférences dédiées à l'ensemble des matières premières doivent être organisées. Aujourd'hui, nous sommes conscients de la nécessité de baisser notre consommation énergétique, mais nous devons également décider de la nature de notre consommation.

La problématique africaine de l'électrification est essentielle. Le taux pour l'Afrique subsaharienne est actuellement de moins de 50 %, et un développement économique n'est pas possible sans électrification. Nous devons poser la question du rapport de l'Europe à l'Afrique, et du rapport de l'Europe aux énergies fossiles disponibles en Afrique.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que l'hydrogène est un vecteur d'énergie, et pas une énergie, donc cela ne fait que déplacer le problème. La question du stockage de l'électricité par hydrogène pose, en outre, plusieurs difficultés en termes de rendement.

M. Nicolas Mazzucchi. – Concernant l'Union européenne, son action est limitée par les compétences qui lui sont dévolues. L'article 194 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'est pas centré sur la question de la sécurité énergétique. Depuis 2015 est envisagée la mise en place d'une Union de l'énergie, mais jusqu'aux prémices de la guerre en Ukraine, la sécurité énergétique n'était pas prioritaire pour la Commission européenne.

Des actions sont possibles : la France participe, hors du cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à l'opération AGENOR de sécurisation du golfe arabo-persique, soutenue par plusieurs pays européens. Cette mission est orientée vers la sécurisation de nos approvisionnements énergétiques, avec la collaboration de dix-sept marines européennes.

Par ailleurs, l'OTAN a créé, en 2012, un Centre d'excellence pour la sécurité énergétique. Depuis le sommet de Chicago en 2010 jusqu'au dernier sommet de l'OTAN, cette dimension a pris de plus en plus d'ampleur. L'interaction Union européenne-OTAN dans ce domaine est complexe, au regard de la présence des États-Unis et de la Turquie, notamment concernant la question chypriote, dont une partie de l'île est membre de l'OTAN et pas de l'Union européenne, et l'autre membre de l'Union européenne mais pas de l'OTAN.

S'agissant de la création d'un bloc de pays non alignés et de son rapport à la Chine ou à la Russie, je rappelle que le dernier vote de l'Assemblée générale des Nations unies sur la condamnation de la guerre en Ukraine a abouti à un résultat équivalent au précédent. Le soutien à la vision « occidentale » de ce conflit est donc toujours aussi massif, mais il est évident que la Chine et la Russie s'emparent de positions stratégiques dans le domaine de l'énergie, étendu aux matières premières sur le continent africain, et au-delà : la Russie a construit une infrastructure de GNL au Pakistan. Je pense qu'elle sera capable de se tourner vers d'autres marchés plus rapidement qu'attendu. Le gazoduc Force de Sibérie 2, entre la Russie et la Chine, pourrait ainsi être opérationnel dès 2028 ou 2029, ce qui ferait basculer plus encore la Russie vers la zone indo-pacifique.

Mme Blandine Barreau. – L'hydrogène offre effectivement des perspectives intéressantes pour les dernières portions de l'industrie lourde, pour qui des réductions d'émissions de CO₂ sont très compliquées à obtenir en raison de motifs climatiques et de compétitivité industrielle. L'hydrogène en tant que vecteur d'énergie est un moyen pour atteindre ces réductions d'émissions et cette hausse des performances industrielles, notamment pour l'aciérie. L'hydrogène ouvre également des perspectives intéressantes dans le domaine des transports.

L'immense majorité de la demande d'hydrogène est, comme déjà évoqué, satisfaite par une production à partir d'énergies fossiles. La production d'hydrogène bas-carbone ne représente qu'un million de tonnes. Les gouvernements ont récemment développé des projets de démonstrateurs hydrogène, mais un saut technologique est toujours attendu. Par ailleurs, nous sommes confrontés à des problématiques de reformatage ou d'adaptation des infrastructures existantes pour permettre le transport de l'hydrogène. L'évolution intéressante du projet MidCat entre la France, l'Espagne et le Portugal, sera particulièrement instructive sur la faisabilité et les coûts associés à ce type de reformatage.

En termes géopolitiques, des questions se posent concernant l'approvisionnement en minéraux critiques, avec la concentration en Chine des ressources actuelles. Une loi européenne sur ces minéraux critiques doit être présentée très prochainement, et méritera un examen attentif.

Pour l'AIE, la question centrale se posant lors de l'arrivée à maturité d'une nouvelle énergie ou d'un nouveau vecteur d'énergie est celle des conséquences sur les marchés de l'énergie et en termes géopolitiques. Aujourd'hui, nous constatons beaucoup d'intérêt sur les perspectives d'utilisation des ressources d'hydrogène bas-carbone sur le continent africain, grâce au gisement solaire inédit. L'Agence porte le message de la considération du développement humain. Dans le cadre des négociations internationales sur le climat, et notamment de l'accord de Paris, nous devons limiter notre consommation de gaz : des pays de l'OCDE peuvent-ils se permettre de porter un discours visant à la réduction de l'exploitation gazière, tout en mettant en place des coopérations visant à exporter ces capacités d'hydrogène bas-carbone ? Cette stratégie sera complexe à mettre en place sur le plan géopolitique, et pourrait entraîner des conséquences particulières sur les conditions d'accès à l'énergie sur le continent africain, ainsi que sur la géopolitique des relations internationales.

M. André Reichardt. – Merci aux intervenants pour la qualité de ces exposés. Néanmoins, aucun d'entre eux n'a cité le risque terroriste, comme le montre la

situation actuelle de l'Afrique : des réflexions ou des études sont-elles disponibles concernant son impact important en matière géostratégique, notamment pour l'Europe ?

Par ailleurs, j'ai noté l'importance de la Chine en matière de consommation future de GNL, et de ses conséquences sur le plan géostratégique. Des études ont-elles été réalisées sur le risque de redémarrage rapide de la croissance chinoise et ses conséquences sur les marchés mondiaux ?

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour vos exposés et votre grille de lecture sur les dépendances géopolitiques envers certaines énergies. Vous avez évoqué les dépendances en matière de gaz : pourriez-vous partager avec nous vos analyses en matière nucléaire ? L'énergie nucléaire n'est pas liée seulement à la question de la source du minerai, mais aussi du traitement des déchets et surtout de la technologie. Partout sont évoqués des plans de petits réacteurs modulaires (SMR), alors qu'il ne s'agit que de prototypes.

M. Ludovic Haye. – Vous avez évoqué les matières premières, essentielles pour l'économie mondiale sur les plans énergétique et géopolitique. Je souhaiterais insister sur la dimension économique, en évoquant la spéculation réalisée sur les matières premières, et bénéficier de vos réflexions sur ce point. La spéculation existe depuis des siècles, et atteint aujourd'hui des niveaux inédits, avec des achats effectués plusieurs dizaines d'années en avance, par des pays qui acquièrent des matières premières mais pas dans l'objectif de les consommer. Quelle est votre appréciation sur cette spéculation mondiale et ses effets néfastes, incluant des famines ? On observe que des mines sont identifiées, mais pas encore exploitées. D'autres matières premières seront donc mises sur le marché en temps voulu.

M. Nicolas Mazzucchi. – J'élargirai la question terroriste au cas du gazoduc Nord Stream, et aux menaces hybrides qui n'incluent pas forcément des groupes armés étatiques. Il est évident que ces réalités sont prises en compte. La Marine nationale dispose d'une expertise dans le contre-terrorisme maritime, avec des doctrines et entraînements adaptés. Sous les mers se trouvent des gazoducs, des câbles de communication, mais aussi des câbles électriques, ce qui pose la question de la maîtrise des fonds marins en vue de la protection de ces infrastructures critiques. Toutes les grandes puissances travaillent à développer leurs capacités en ce domaine. Cette question est donc déjà prise en compte.

Concernant l'énergie nucléaire, il faut rappeler que la Russie était, en 2022, l'acteur dominant de ce secteur dans le monde. Le conflit en Ukraine modifie le contexte, mais en partie seulement, car la Chine et la Russie continuent d'investir massivement dans les technologies nucléaires d'avenir. Ce sont les deux seuls pays à bénéficier de réacteurs de quatrième génération. Le réacteur chinois HTR-PM permet la production d'hydrogène bas-carbone, non par électricité nucléaire, mais par chaleur nucléaire. Ce duopole russo-chinois développe la technologie des réacteurs à neutrons rapides, dont l'intérêt principal réside dans l'absence de déchets de longue vie.

Aujourd'hui, les pays traditionnels du nucléaire comme les États-Unis, les pays européens ou le Japon sont en retard par rapport à la Russie et à la Chine, mais beaucoup de projets sont à l'étude, notamment autour de petits réacteurs. Les États-Unis ont énormément investi, avec une architecture étatique multi-agences qui soutient des projets portés par des acteurs privés, comme Bill Gates. Lorsque ces technologies seront

matures, elles ouvriront de nouvelles perspectives pour le nucléaire, qui ne sera plus à vocation uniquement électrique. Nous pouvons évoquer le nucléaire de cogénération (électricité et chaleur), le nucléaire d'électricité pour produire de l'hydrogène, le nucléaire de propulsion pour des missions spatiales futures. Au Royaume-Uni, Rolls-Royce a signé avec l'équivalent britannique du Centre nationale d'études spatiales (CNES) un accord de développement d'un réacteur nucléaire destiné à l'exploration spatiale.

Nous ne serons donc pas confrontés au risque que le premier entrant s'empare de toutes les parts du marché, car ces marchés devraient se diversifier.

M. Yves Jégourel. – La question de la spéculation est extrêmement importante, et pas suffisamment évoquée. Cette notion est très pratique pour expliquer l'augmentation des prix du gaz ou du blé : elle permet de cibler un spéculateur et de ne pas se poser les vraies questions.

Il faut différencier la spéculation physique de la spéculation financière. La première est assez naturelle : il s'agit du stockage, avec comme objectif de prévenir un éventuel hiver rude et de se fournir en amont à des prix raisonnables. La spéculation financière pose beaucoup de problèmes. Elle est liée à l'utilisation de contrats à terme. Certains responsables politiques pointent la cotation en bourse de 90 à 95 % des matières premières, et notent que ces contrats financiers ne donnent pas lieu à de la livraison physique de matières premières. Ils concluent à la folie du monde et à l'omniprésence de la spéculation.

Il est important de comprendre que le premier rôle de ces contrats à terme est de gérer l'instabilité des prix, qui peut toucher l'ensemble des matières premières. Nous parlons alors de financiarisation, et nous avons besoin de ces outils pour gérer cette instabilité. La condition de cette financiarisation est la spéculation : le marché ne fonctionne pas sans spéculateurs.

Faut-il supprimer la spéculation financière ? Si la réponse politique est oui, alors nous devons supprimer les marchés à terme de matières premières, et donc supprimer des solutions de gestion du risque de prix. Les industriels ou le monde agricole se retrouveraient alors face au problème initial : comment gérer cette instabilité ? Se poserait donc la question d'un rôle accru de l'État pour la gérer. Cela ne correspond pas à la tendance actuelle, comme nous le constatons avec la politique agricole commune (PAC).

Mme Blandine Barreau. – Concernant la Chine, nous ne sommes pas en mesure d'apporter une réponse précise. L'année dernière, la situation était inédite, avec une première baisse en quarante ans des demandes du premier importateur mondial de gaz. La tendance en Chine avait jusqu'à présent toujours été haussière, au rythme de sa croissance. Nous avons ainsi observé une diminution de 10 % de la demande chinoise pour le GNL, ce qui a permis d'apaiser le marché et de limiter les difficultés d'approvisionnement de l'Union européenne pendant l'hiver.

Pour l'AIE, les conséquences des politiques chinoises de gestion de la crise sanitaire ne sont pas encore toutes connues, et nous sommes dans l'incertitude sur la dynamique de la reprise économique de la demande chinoise. La projection la plus

haute annonce une reprise de 35 % de la demande de GNL pour 2023, mais le spectre des scénarios demeure très large.

M. Didier Marie. – La France a fait le choix de relancer massivement l'énergie nucléaire, et d'autres pays s'y intéressent également. Or, nous observons que l'uranium importé par la France provient à 34 % du Niger, 29 % du Kazakhstan, 26 % d'Ouzbékistan, et 10 % d'Australie. Les trois premiers pays ne sont pas considérés comme très stables : quels sont les risques géopolitiques liés à l'approvisionnement de l'uranium pour les années à venir ?

M. Nicolas Mazzucchi. – Il faut préciser que l'uranium n'est que le composé d'entrée de la chaîne de valeur du combustible nucléaire, et une donnée relativement marginale, surtout en comparaison des hydrocarbures. Nous bénéficions aujourd'hui de stocks de combustibles pour de nombreuses années, et il ne faut pas oublier de citer le Canada, membre de l'OTAN et acteur très important dans la fourniture d'uranium. En dehors du Kazakhstan, les deux plus gros producteurs sont aujourd'hui le Canada et l'Australie. La France est de moins en moins exposée au Niger, et d'autres pays producteurs d'uranium, potentiels ou réels, présentent moins de risques, comme les États-Unis, la Namibie ou l'Afrique du Sud.

En outre, l'important dans la chaîne de valeur du nucléaire est la capacité d'enrichissement et de fabrication du combustible, qui est franco-française.

M. Yves Jégourel. – Je souhaiterais évoquer à nouveau la question du gaz, avec deux projets concurrents pour approvisionner l'Europe, l'un au départ du Nigeria avec une traversée du Sahara par l'Algérie, et l'autre par l'Afrique de l'Ouest et le Maroc. Concernant le nucléaire, je suis tout à fait d'accord avec mon collègue : il faut qualifier une matière première au sein d'une chaîne de valeur. Les points de dépendance ne se trouvent pas toujours en amont, mais souvent dans la transformation.

Par ailleurs, la question des SMR pose une question commune à l'ensemble des énergies, celle de l'acceptabilité sociétale, comme l'illustre le projet de mine de lithium en Bretagne, qui a engendré rapidement des mécanismes d'opposition. Des solutions sont disponibles ; nous ne bénéficions pas encore de suffisamment d'études pour comprendre comment le citoyen appréhende ces solutions dans sa vision d'un monde décarboné. Il me semble qu'il s'agit d'un champ d'action politique très important, incluant la sensibilisation autour de la sobriété énergétique et de la sobriété des matières.

Le président Emmanuel Macron évoquait la fin de l'abondance : nous entrons en fait dans l'ère des matières premières.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour votre disponibilité et votre maîtrise du sujet. Ces échanges seront utiles dans les mois futurs au travail de notre commission, mais aussi pour l'examen des projets de lois concernant l'accélération de la production d'énergie nucléaire ou sur l'énergie et le climat.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Le groupe de travail sur la subsidiarité vient de se réunir et propose à notre commission d’approfondir l’examen, au titre de l’article 88-6 de la Constitution, de la proposition de règlement relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l’acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu’à la création d’un certificat européen de filiation (COM (2022) 695). Il s’agit d’un sujet sensible sur lequel une analyse sérieuse doit être menée. Je vous propose d’en confier la charge à notre collègue Dominique de Legge.

La commission désigne Dominique de Legge rapporteur pour approfondir l’examen de la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l’acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu’à la création d’un certificat européen de filiation (COM (2022) 695).

Mercredi 8 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européenne

Première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 23 au 27 janvier 2023 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour entendre deux communications de nos collègues Alain Milon et Pascal Allizard, respectivement chefs de file des délégations sénatoriales qui siègent dans deux assemblées parlementaires européennes, celle du Conseil de l'Europe et celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Je me félicite de ces rendez-vous réguliers organisés devant notre commission, car ils nous offrent une ouverture sur une vision continentale de l'Europe, au-delà des frontières de l'Union européenne, vision particulièrement précieuse depuis un an que la guerre sévit en Ukraine, aux portes de l'Union. En siégeant dans ces assemblées, chers collègues –et je salue ici la présence parmi nous des sénateurs membres de ces délégations sans appartenir à notre commission–, vous avez le privilège de contribuer à entretenir un dialogue avec les parlementaires des États qui sont au cœur des conflits qui agitent notre continent et vous œuvrez ainsi à construire la paix sur le temps long.

Je sais qu'Alain Milon, vice-président de la commission des affaires sociales, vit une semaine particulièrement intense en raison de l'examen du projet de loi sur la réforme des retraites et je lui sais gré d'être parmi nous aujourd'hui. Je lui cède sans attendre la parole pour nous rendre compte de la première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui s'est tenue fin janvier 2023.

M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE. – Monsieur le président, mes chers collègues, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour évoquer les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa première partie de session 2023, qui s'est tenue du 23 au 27 janvier dernier.

S'agissant de la délégation française, peu de changements sont intervenus dès lors que la délégation avait été renouvelée à l'automne. Je signale néanmoins que Didier Marie a été désigné par son groupe politique membre de la commission de suivi, où il rejoint nos collègues Claude Kern et Bernard Fournier.

La partie de session a notamment été marquée par l'intervention de la ministre allemande des affaires étrangères, Annalena Baerbock, qui a appelé les États membres à réaffirmer leur fidélité aux valeurs du Conseil de l'Europe, lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement qui se tiendra à Reykjavik au mois de mai prochain. La guerre en Ukraine a été au cœur de son intervention et elle a été très vivement interpellée par plusieurs membres de l'Assemblée sur la livraison de chars allemands à l'Ukraine, qui n'était alors pas confirmée, mais aussi, de manière plus

originale dans l'ambiance du moment, par un collègue grec sur la livraison d'armes allemandes à la Turquie... Elle a fait montre, tout au long de son intervention et de ses réponses, d'une grande habileté politique.

La Première ministre islandaise, Katrín Jakobsdóttir, est également intervenue lors de cette partie de session, qui prenait place sous présidence islandaise du Comité des ministres. Elle a naturellement évoqué le Sommet de Reykjavik, réclamé par l'APCE depuis plusieurs mois, mais qui restera un exercice exclusivement gouvernemental, en dépit des nombreux débats que nous avons pu avoir et de la tenue d'une réunion en format « commission permanente », en parallèle du Sommet des chefs d'État et de gouvernement. Nos collègues Bernard Fournier et André Gattolin ont pu l'interroger, notamment sur la ratification par les États membres des conventions initiées par le Conseil de l'Europe. La Première ministre islandaise a évoqué la possibilité de prendre une initiative sur ce sujet.

La question du point de sortie du Sommet de Reykjavik est un enjeu majeur pour l'avenir et les perspectives du Conseil de l'Europe. On sait que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme est espérée par certains comme une marque symbolique importante. La ministre allemande l'a d'ailleurs appelée de ses vœux dans son discours. Mais cette adhésion soulève de réelles difficultés concernant la politique étrangère et de sécurité commune, comme votre commission l'a souligné à plusieurs reprises.

Je veux également évoquer un moment d'émotion, qui rejoint le thème que vous aborderez demain au travers de la proposition de résolution européenne présentée par André Gattolin sur les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie. Ce moment, c'est l'intervention de la lauréate du Prix Nobel de la Paix, Oleksandra Matviichuk, directrice du Centre pour les libertés civiles, qui a mentionné la documentation de 31 000 crimes de guerre en dix mois et a appelé à briser le « cercle d'impunité » dont a bénéficié la Fédération de Russie jusqu'à présent dans le cadre d'autres conflits.

La question de la création d'un tribunal spécial international pour juger des crimes commis en Ukraine a été abordée dans le cadre d'un débat d'urgence, sur la base d'un important travail effectué par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

L'APCE a appelé à la création d'un tribunal pénal international spécial à La Haye pour juger les dirigeants politiques et militaires russes et biélorusses qui ont « planifié, préparé, initié ou exécuté » la guerre d'agression contre l'Ukraine.

D'autres tensions traversant le continent ont été évoquées lors de cette partie de session, en particulier lors de débats sur les conséquences humanitaires du blocus du corridor de Latchine et sur les tensions entre Pristina et Belgrade, qui ne se sont pas améliorées depuis. La délégation française a eu des échanges directs avec la délégation arménienne, lors d'un dîner entre les délégations. Elle a également reçu le Président de l'Assemblée nationale du Kosovo. Il a évidemment plaidé la cause de la reconnaissance de cet État, qui aspire à intégrer pleinement le Conseil de l'Europe, ce qui ne va pas sans soulever des difficultés et des réserves de la part de plusieurs États membres.

Plusieurs débats thématiques de fond ont eu lieu. Je ne les citerai pas tous pour ne pas être trop long, mais je voudrais en évoquer certains qui me paraissent importants ou novateurs dans leur approche.

Certains débats ont tourné autour de la garantie du respect des droits de l'Homme en cas de conflit, avec des analyses sur les violences sexuelles liées au conflit, qui sont malheureusement une tragique réalité, sur l'impact environnemental des conflits armés et, surtout, sur l'émergence des systèmes d'armes létales autonomes et leur nécessaire appréhension par le droit européen des droits de l'Homme.

Ce dernier débat a donné lieu à des réflexions poussées et à des échanges vifs entre les tenants d'une interdiction absolue de tels systèmes d'armes et les tenants d'une approche réaliste, qui a finalement prévalu. André Gattolin a pris une part très active à ces échanges, puisqu'il a suppléé le président de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme. La résolution finalement adoptée par l'APCE affirme que des systèmes d'armes létales entièrement autonomes, qui sélectionnent des cibles et les éliminent sans le moindre contrôle humain significatif, ne peuvent jamais être conformes au droit international humanitaire et aux droits humains. De tels systèmes auraient donc vocation à être purement et simplement interdits. Mais elle appelle également à élaborer un cadre juridique pour les autres systèmes d'armes létales à autonomie partielle, en mettant en place des règles adaptées aux défis particuliers posés par ce type d'armes, afin d'assurer le respect du droit de la guerre. Dans l'attente de ce nouvel instrument international juridiquement contraignant, la résolution estime que la mise au point d'un code de conduite non contraignant pourrait servir de guide aux négociateurs de la future convention. Ce débat m'est apparu particulièrement intéressant et novateur.

Une séquence importante de la partie de session a été consacrée à la lutte contre les violences faites aux femmes, au travers en particulier d'un rapport sur le suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, à laquelle l'Union européenne pourrait prochainement adhérer.

Un débat sur la captivité conjugale a également eu lieu, ce sujet ayant d'abord été étudié et pris en compte par les Pays-Bas. Telle que la définit la résolution adoptée par l'APCE, il s'agit de la situation dans laquelle une personne a contracté un mariage de son plein gré, souhaite y mettre fin, mais constate qu'elle ne peut pas le faire, soit sur le plan juridique, soit aux yeux de sa communauté.

Le dernier débat que je souhaite évoquer concerne celui du traitement des combattants étrangers de *Daech* et de leurs familles revenant dans nos États membres. La question est éminemment sensible et je sais que vous avez eu l'occasion de l'évoquer avec le juge Guyomar, lorsque vous l'avez auditionné conjointement avec la commission des lois. La délégation française à l'APCE l'avait fait également lors d'une rencontre à notre représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe. La position de l'Assemblée parlementaire est plus favorable à ce retour que ne l'est la France. La portée réelle de la décision de la Cour dans l'affaire *H.F. et autres contre France* a été rappelée par plusieurs membres de la délégation française.

Enfin, puisqu'une délégation de votre commission se rend à la Cour européenne des droits de l'homme la semaine prochaine, je veux signaler que, lors de la prochaine partie de session prévue au mois d'avril, une séquence importante sera

consacrée à la mise en œuvre des arrêts de la Cour et au lien entre la Convention européenne des droits de l'homme et les constitutions nationales.

Je souhaite enfin ajouter un dernier point concernant le rapatriement d'enfants dont les parents sont partis combattre aux côtés de *Daech*. Je suis, comme vous le savez, président de la Fédération hospitalière de France pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où une dizaine de ces enfants ont été placés en hôpital psychiatrique à leur retour de Syrie. Ils sont alors surveillés par des psychiatres, mais ne sont pas en résidence obligatoire et peuvent se promener dans la ville de Marseille tous les jours. Ils sont uniquement tenus de rentrer le soir. D'après les psychiatres, qui ne sont pas formés pour soigner ce genre d'enfants ayant potentiellement subi de véritables lavages de cerveau, ces enfants s'apparentent à de véritables « bombes » humaines. Une fois qu'ils sont en liberté dans les villes, on ne sait pas ce qu'ils peuvent faire. Il me semble important d'alerter sur ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – Quel âge ont ces enfants ?

M. Alain Milon. – Ils ont entre 8 et 16 ans.

M. André Gattolin. – Je me suis également saisi du sujet à Paris, à l'hôpital Saint-Antoine où se trouve un service psychiatrique confronté à des situations particulièrement difficiles. On a notamment retrouvé des dealers au sein de l'hôpital, auprès de patients en situation de détresse mentale. Ils sont alors exploités. La toxicomanie est en effet un risque au vu de leurs traumatismes, or il faut trouver l'argent pour payer la drogue, ce qui peut mener à la prostitution.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour être clair, parlons-nous d'enfants combattants ou d'enfants qui ont subi des lavages de cerveau ?

M. Alain Milon. – Ce sont plutôt des enfants de combattants, qui ont vécu leur prime jeunesse dans ce contexte-là. Ils ont, pour la plupart d'entre eux, été formés à la guerre de *Daech*. Ce que disent les psychiatres, que ce soit à Marseille ou à Saint-Antoine, c'est qu'ils ne s'estiment pas formés pour traiter les pathologies psychiatriques de ces enfants. Ils se retrouvent démunis face à des enfants qui sont libres le jour et ne sont tenus de revenir à l'hôpital que la nuit. Ils nous alertent sur les dangers qu'ils représentent, et sur le risque qu'ils se suicident n'importe où, n'importe quand et avec n'importe quel type d'arme.

M. Jean-François Rapin, président. – Est-ce que d'autres pays sont concernés par cette situation ?

M. Alain Milon. – Je pense que c'est le cas des pays qui ont un système hospitalier psychiatrique analogue, comme la Belgique. Pour les autres, je ne me prononce pas.

M. Pierre Cuypers. – Quand vous parlez de « bombes humaines », évoquez-vous ici un risque en termes de virus ou de problèmes de santé, ou simplement d'agressivité pour défendre leur cause, alors qu'ils sont accueillis chez nous ?

M. Alain Milon. – Il s'agit de bombes humaines en termes d'agressivité.

Politique étrangère et de défense

Session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe du 22 au 26 février (AP-OSCE) : communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française à l'AP-OSCE

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous propose d'entendre maintenant l'intervention de Pascal Allizard qui va nous rendre compte de la session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui s'est tenue fin février.

M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française à l'AP-OSCE. – Je me réjouis, Monsieur le président, cher Jean-François, Monsieur le président, cher Alain Milon, qu'une fois de plus notre sort soit lié, au sein de cette commission, où, au titre de l'APCE et de l'AP-OSCE, nous représentons en quelque sorte la Grande Europe, l'Europe des valeurs, de la sécurité et de la géopolitique, sans laquelle l'Union européenne ne peut se développer.

Il y a près de trois mois, le 14 décembre 2022, nous avons fait le point sur l'activité de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE) l'année dernière, marquée par la guerre déclenchée par la Russie en Ukraine et, sur le plan interne, par le renouvellement de la délégation française à la suite des élections législatives, qui avaient conféré à notre délégation sénatoriale un rôle particulier.

Je vous avais narré le déroulement de la session d'automne de Varsovie, marquée par un débat intense et passionnant, quasi existentiel pour cette organisation, sur le mécanisme de suspension que j'avais proposé, en tant que président de la commission du Règlement, en application du mandat exprès et unanime donné par l'assemblée annuelle de Birmingham en juillet dernier.

Je vous avais exposé combien le mécanisme du « consensus moins un », s'apparentant à un quasi droit de véto, qui gouverne la commission permanente, organe décisionnel de l'assemblée, avait rendu périlleuse une telle entreprise.

À Vienne, il y a dix jours, pour la session statutaire d'hiver, qui se tenait à la date anniversaire de l'invasion russe, ce n'est pas l'ombre de la Russie qui planait sur l'assemblée, mais bel et bien la présence même de délégations de la Douma et de l'assemblée biélorusse, qui suscita, comme vous pouvez l'imaginer, bien des inquiétudes et bien des remous.

En effet, Vienne est le siège permanent et historique de l'OSCE, organisation internationale, intergouvernementale, réunissant 57 États, dont la Russie et la Biélorussie, qui disposent donc d'ambassadeurs et de représentations permanentes, participant aux réunions périodiques avec leurs collègues des autres États membres, en dépit du peu de cas qu'ils font du « décalogue », c'est-à-dire des dix principes fondateurs, foulés aux pieds par l'invasion russe de l'Ukraine. Permettez-moi de les rappeler ici : égalité souveraine des États, non-recours à la menace ou à la force, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale des États, règlement pacifique des

différents, non-intervention dans les affaires intérieures, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, coopération et exécution de bonne foi des obligations du droit international, notamment de la charte des Nations Unies.

La Russie est allée à l'encontre de chacun de ces principes.

Le siège de l'assemblée parlementaire se trouve à Copenhague, mais l'assemblée d'hiver se tient rituellement, chaque année, à Vienne, ce qui permet un contact étroit avec les responsables exécutifs de l'organisation, ainsi qu'avec les ambassadeurs ou représentants permanents, afin d'assurer un dialogue et une cohérence nécessaires entre nos travaux parlementaires et les missions des autres organes – voire un contrôle de ceux-ci.

Si le Règlement de l'assemblée n'inscrit pas dans le marbre le lieu de ce rendez-vous attendu, il dispose qu'il doit se tenir avant la fin février, ce qui rendit nulles et non avenues les solutions de rechange tardivement proposées, par exemple par la Lituanie.

En effet, face à la décision des autorités autrichiennes, après quelques pressions et tergiversations, d'octroyer des visas aux représentants russes et biélorusses, en vertu de l'accord de siège qui les lie à l'OSCE, des réticences et oppositions se sont manifestées, de la part des délégations de plusieurs pays membres, soucieux de ne pas voir la Russie saisir cette occasion d'une tribune de propagande et de désinformation, au détriment de l'Ukraine et de l'OSCE dans son ensemble.

Il fallut tout d'abord tordre le cou aux rumeurs selon lesquelles la présence russe et biélorusse s'annonçait massive, des chiffres fantaisistes ayant circulé, prévoyant des délégations pléthoriques, garnies de titulaires et de suppléants, plusieurs fonctionnaires et collaborateurs, soit 35 personnes en tout et jusqu'à plusieurs dizaines de journalistes, sans compter les diplomates et assimilés en poste à Vienne.

Les autorités autrichiennes se sont montrées prudentes quant à l'octroi de visas, à leurs nombre et conditions : elles n'ont accordé en tout et pour tout que sept visas aux Russes, pour six parlementaires et un fonctionnaire, et trois aux Biélorusses, strictement limités dans le temps, du début de la première réunion plénière le jeudi matin à la fin de la commission permanente le vendredi après-midi, et circonscrits dans l'espace, aux abords du centre de Vienne, entre l'hôtel désigné, leurs ambassades et le centre de congrès de la Hofburg.

La question de la présence ukrainienne était épineuse à plus d'un titre. La Rada prit, début février, une résolution recommandant aux parlementaires de tous les pays membres de ne pas se rendre à Vienne, puis la délégation ukrainienne choisit finalement d'y aller, mais sans pénétrer dans l'immeuble où ils auraient craint de croiser physiquement les Russes, donc en restant cantonnée dans son ambassade. C'est là que nous nous réunîmes avec elle, à plusieurs reprises.

Ces précisions ne sont pas qu'anecdotiques. Elles dessinent le cadre d'une session tout à fait inédite dans l'histoire de l'organisation issue de l'Acte d'Helsinki, dont nous commémorerons le cinquantenaire dans deux ans.

Dans le contexte si particulier de l'anniversaire de l'invasion de l'Ukraine, cette session s'est tout compte fait déroulée sans encombre, en dépit des tensions qui avaient entouré sa préparation : 52 États sur 57 étaient représentés par 247 parlementaires, soit près de 500 participants au total.

Certaines interventions des hauts responsables de l'OSCE, dont celle du président en fonction, le ministre des affaires étrangères de Macédoine du Nord, M. Osmani, eurent lieu en visioconférence depuis l'assemblée générale extraordinaire des Nations unies à New York.

Les enjeux de sécurité de cette rencontre firent naturellement l'objet d'une vigilance particulière. Le bureau de l'assemblée et les autorités autrichiennes y ont œuvré diligemment, avec le concours de services compétents et efficaces, déployés sur place, auprès des délégations, aux abords de l'édifice principal et des hôtels, et jusque dans les salles de réunion, ce qui fut une première.

La chorégraphie des séances avait été minutieusement préparée, lors de réunions de bureaux en visioconférence, dans les semaines et jours précédents et sur place jusqu'à la veille de l'ouverture de la session. Les délégations russe et biélorusse étaient judicieusement placées au fond de la salle, relativement isolées et proches de sorties dédiées.

Ne serait-ce que grâce à cet agencement, elles n'ont pas pu perturber l'ordonnement des débats, qui restèrent concentrés sur le fond, marquant une condamnation vigoureuse de la guerre menée par la Russie en Ukraine et une évaluation rigoureuse de ses conséquences considérables pour les trois « dimensions » de l'OSCE, correspondant aux compétences de chacune de ses trois commissions : les affaires politiques et de sécurité ; l'économie et l'environnement ; les droits de l'homme.

Le message principal de la délégation ukrainienne, réclamant la sanction des crimes de guerre perpétrés par la Russie, fut prononcé avec force par le chef de la délégation slovaque.

Après avoir en vain tenté d'en contester l'ordre du jour, les délégations russe et biélorusse ont fini par quitter la commission permanente, au deuxième jour, pour ne pas avoir à entendre l'adresse de l'opposante biélorusse Svletana Tikhanovskaïa. Encore leur fallait-il passer par une antichambre où était disposée une exposition très poignante de photographes ukrainiens sur la guerre.

Lorsque la parole leur fut accordée, pour de brèves interventions, ils respectèrent peu ou prou le temps imparti et subirent la sortie de salle de la plupart des délégations, tandis que d'autres brandissaient des drapeaux ukrainiens... Bref, ce fut une session difficile pour eux ! À l'outrance du chef de la délégation russe, comparant l'exclamation « *Slava Ukraini !* » (« Vive l'Ukraine ! ») au salut nazi « *Heil Hitler !* », répondit une indignation unanime... et la reprise, par le chef de la délégation lettone, en russe dans le texte, de la célèbre réponse du soldat ukrainien de l'île des serpents aux marins russes qui lui intimaient de se rendre.

Je précise que la délégation française s'était réunie auparavant pour arrêter une position commune : elle sortit unanime lors de chaque intervention russe ou biélorusse. L'assemblée tout entière a montré son unité autour de sa condamnation de

l'agression russe et de son soutien à l'Ukraine : c'est évidemment « le » message de Vienne !

Des échanges avec les responsables exécutifs de l'organisation, il faut retenir le veto russe à la présidence estonienne pour 2024, avant celle de 2025 revenant à la Finlande. Quant au budget de l'OSCE pour cette année, il n'est toujours pas adopté, pour la même raison, et son fonctionnement est assuré par des douzièmes provisoires...Il n'en va pas encore de même pour l'assemblée, même si la délégation russe l'a menacée du même sort !

Au fond, l'assemblée de Vienne a exprimé le souhait et l'engagement quasi-unanimes des parlementaires de cette très grande région de poursuivre, contre vents et marées, leur mission de recherche du dialogue, de la paix, de la sécurité et de la coopération entre les peuples qu'ils représentent. Mission ô combien ingrate et difficile dans le contexte actuel, mais le décalogue d'Helsinki, que j'ai rappelé au début de mon propos, demeure notre boussole.

En ma qualité de représentant spécial de l'AP-OSCE pour les affaires méditerranéennes, en charge des relations avec les six pays partenaires que sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël et la Jordanie, j'ai pu m'entretenir avec les délégations parlementaires marocaine et algérienne présentes à Vienne, ainsi qu'avec l'ambassadeur d'Israël, et laisser un message à la représentation permanente de Jordanie, en vue de l'organisation du prochain Forum méditerranéen, prévu en principe en automne de cette année.

Je suis intervenu en commission permanente sur les défis immenses posés dans cette grande région par la guerre en Ukraine. En commission du Règlement, désormais élargie, permettez-moi de le souligner en ce jour particulier, j'ai soutenu une proposition tendant à introduire, non pas encore la parité, mais une représentation plus équilibrée des genres au sein de l'assemblée parlementaire.

Nos collègues membres de la délégation souhaiteront peut-être l'évoquer eux-mêmes, mais je dirais juste que Valérie Boyer a plaidé pour l'Arménie et pour la paix, Ludovic Haye pour la sécurité nucléaire après la sortie annoncée de la Russie du Traité de réduction des armes stratégiques *New Start*, et Jean-Yves Leconte pour la paix et le retour à l'esprit d'Helsinki, en soulignant combien la Russie l'avait violé.

Au total, nous pouvons nous réjouir de la bonne tenue de cette session dans des circonstances difficiles, et du soutien fort exprimé à l'Ukraine, même si des interrogations existentielles profondes demeurent sur le rôle d'une organisation quelque peu déphasée face à la recrudescence de la guerre et des tensions, mais qui n'aspire qu'à jouer, le moment venu, tout son rôle pour la paix et la sécurité durable de l'Europe et du monde.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Je vois que l'ambiance de cette session était particulièrement dégradée.

M. Pascal Allizard. – C'était en effet très particulier. Je voudrais ajouter un dernier point, au sujet de Piotr Tolstoï, chef de la délégation russe depuis plusieurs années. Cela fait huit ans que je siége à la délégation française de l'AP-OSCE, autant dire que nous nous parlions tout à fait normalement par le passé. Nous nous sommes

évidemment croisés dans l'antichambre de la salle des séances lors de cette session, mais, en raison de ses prises de positions et de son comportement, il n'y a plus de discussions possibles avec cet homme qui a pourtant fait ses études en France, qui parle parfaitement français et a une très grande culture.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage en tout point ce qui a été dit par Pascal Allizard. J'étais relativement inquiet de la présence de la délégation française dans une assemblée où l'Ukraine ne siègerait pas, tandis que la délégation russe serait présente. Finalement, à part l'Ukraine et la Lituanie, qui étaient absentes, toutes les autres délégations ont fait le choix de quitter la salle d'audience ostensiblement à chaque prise de parole de la délégation russe. Nous avons choisi *a priori* de ne pas sortir pour la prise de parole des Biélorusses, mais nous avons dû le faire dès lors qu'un des membres de la délégation biélorusse s'est lancé dans l'apologie des crimes de guerre constatés quotidiennement en Ukraine.

De ce point de vue, le pire a été évité. Les Russes ont probablement « vendu » leur présence à Vienne pour leur propagande interne, mais vis-à-vis des Polonais, des Baltes et des Roumains, la situation a été relativement bien gérée alors qu'elle aurait pu être plus compliquée.

Deuxièmement, la délégation française était multicolore en termes de spectre politique mais nous étions tous quasiment alignés, avec des sensibilités mineures. C'était un point important, d'autant qu'une assemblée parlementaire peut parfois faire émerger des divergences au sein des délégations.

Enfin, on peut déplorer que l'espace de discussion pour se comprendre et résoudre par le dialogue les conflits que constituaient l'OSCE et l'AP-OSCE, soit devenu un espace de confrontation des narratifs, selon les termes mêmes de notre ambassadrice, représentante permanente. Je pense que cela pourrait durer longtemps, et il n'est malheureusement pas garanti que cet espace retrouve le rôle qu'il avait auparavant.

M. André Gattolin. – Je voulais revenir sur la délégation russe. J'ai appris récemment l'existence d'un avion dédié de la Douma pour se rendre aux réunions des assemblées parlementaires internationales. J'étais étonné de la très grande présence russe, parfois même au sein des comités juridiques et des droits de l'homme, et de certaines alliances avec les Turcs ou les Azéris. De ce fait, nous nous retrouvions en difficulté pour avoir une majorité sur des textes importants. Institutionnellement, c'est un titre honorifique de représenter la Douma dans les assemblées parlementaires internationales, c'est une mission considérée comme un travail à temps plein et dotée de moyens logistiques importants.

Quant à l'APCE, la première ministre islandaise, Mme Katrín Jakobsdóttir, m'a indiqué ne pas avoir eu de retour de la part du Président Emmanuel Macron sur sa présence à Reykjavik au sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui se tiendra les 16 et 17 mai. Je l'ai signalé au Président. Or M. Olaf Scholz fera le déplacement. Il est primordial que la France soit représentée à cet événement et ce serait à mon sens une erreur diplomatique qu'elle ne le soit pas.

M. Pascal Allizard. – S'agissant de la communication sur place, l'accès au centre de congrès n'était pas autorisé à la presse et les interviews se faisaient à

l'extérieur. L'objectif était de ne pas offrir une tribune aux médias russes. Seule la présidente de l'AP-OSCE et le secrétaire général avaient le droit de s'exprimer au nom de l'assemblée, chaque parlementaire gardant sa capacité à s'exprimer ou non mais à l'extérieur. L'objectif était de ne pas donner à la délégation russe cette tribune qu'elle souhaitait avoir.

M. Jean-François Rapin, président. – Les Russes sont-ils venus avec leurs propres médias ?

M. Pascal Allizard. – Je ne sais pas s'ils sont venus avec leurs propres médias ou leurs correspondants sur place mais des médias œuvraient en effet et les réseaux sociaux ont été sollicités. Nous n'avons pas voulu tomber dans ces travers et dans le mécanisme de suspension que j'avais proposé ; l'un des fils conducteurs était de s'assurer qu'ils n'aient plus accès à la communication officielle et à la tribune officielle que représente l'assemblée.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous.

Jeudi 9 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique étrangère et de défense

Transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie : examen du rapport de MM. André Gattolin et Claude Kern sur la proposition de résolution européenne n° 345 de M. André Gattolin

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons ce matin la proposition de résolution européenne n° 345 déposée par notre collègue André Gattolin le 10 février dernier, pour dénoncer les transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie.

Depuis son dépôt, ce texte a reçu un appui sur tous les bancs : 75 de nos collègues l'ont cosigné, au premier rang desquels je relève quatre présidents de groupes (RDPI, UC, RDSE et Les Indépendants), ainsi que la Présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Ukraine, et notre collègue Claude Kern que notre commission a désigné pour rapporter avec André Gattolin sur cette proposition de résolution.

Avant de leur laisser la parole, je rappellerais simplement que le sujet du déplacement forcé d'enfants ukrainiens me préoccupe personnellement au plus haut point, depuis que m'en a informé Ivanna Klympusch-Tsintsadze, présidente de la commission pour l'intégration européenne de la Rada ukrainienne, quand je l'ai rencontrée en marge de la COSAC à Prague en novembre dernier. De fortes présomptions laissent en effet penser que la Russie procède au transfert forcé d'enfants ukrainiens loin de leur famille et de leur pays ; c'est effectivement un crime odieux qui ne peut laisser insensible. J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'interroger à ce sujet le Président de la Rada d'Ukraine, M. Ruslan Stefanchuk, lors de l'entretien qu'il a eu avec le Président Larcher et auquel j'ai participé, à l'occasion de sa venue au Sénat le 1^{er} février dernier. Le Sénat a déjà adopté une résolution transpartisane condamnant fermement l'agression russe contre l'Ukraine et appelant au renforcement de l'aide fournie à l'Ukraine, qui est devenue définitive le 7 février dernier. Grâce à l'initiative prise par André Gattolin, cette nouvelle proposition de résolution européenne (PPRE) ferait du Sénat la première chambre parlementaire nationale de l'Union européenne à se positionner haut et fort pour dénoncer spécifiquement de tels crimes visant des enfants. C'est pourquoi je l'en remercie et lui propose, ainsi qu'à Claude Kern, de nous présenter leur rapport sur cette PPRE.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – La guerre d'agression brutale menée par la Russie contre l'Ukraine a ramené sur le sol européen une violence inédite depuis la deuxième guerre mondiale. Elle a infligé d'immenses souffrances et des destructions insensées à l'Ukraine et à ses populations civiles.

Les atrocités perpétrées et mises en évidence dès les tout premiers jours de l'invasion continuent à faire de trop nombreuses victimes : ce sont, au-delà du crime d'agression, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité.

Outre l'action intense, sur le terrain, des agences des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG), des autorités judiciaires et des services d'enquête spécialisés d'Ukraine et de nombreux pays sont allés enquêter, identifier, recueillir des preuves : par exemple, plusieurs équipes de gendarmes et d'experts de l'institut de recherches criminelles de la Gendarmerie nationale se sont rendues sur place dès le mois de mai 2022, tout de suite après que les forces ukrainiennes reprissent le contrôle des territoires concernés, à Boutcha notamment.

Il y a les morts qu'il faut identifier, les victimes de massacres qu'il faut dénombrer, les auteurs qu'il faut aussi identifier pour pouvoir les confondre et les punir, mais il y a aussi les vivants, ou les survivants, qu'il faut retrouver, soigner, loger, nourrir, aider, soutenir, accompagner dans leur longue marche vers la reconstruction et la justice.

L'Ukraine s'est dotée à cette fin d'organismes et d'institutions spécifiques, pour enregistrer, dénombrer, et rassembler les informations sur les prisonniers de guerre, mais aussi sur les personnes civiles, blessées, déplacées ou disparues : le « Bureau national d'information » joue à cet égard un rôle clé, avec le soutien de plusieurs organisations internationales et ONG, de l'Union européenne, mais aussi du Canada.

L'invasion russe de l'Ukraine a entraîné, depuis plus d'un an, le déplacement de plus de treize millions de personnes, dont plus de huit millions dans différents pays de l'Union européenne – un million et demi en Pologne, un million en Allemagne –, selon le dernier point du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), datant du 20 février.

Trois millions de « réfugiés » seraient enregistrés en Russie et en Biélorussie, toujours selon le HCR et plus de 5 350 000 personnes déplacées à l'intérieur même de l'Ukraine, selon la même source. Parmi eux, il y aurait plus de 700 000, 800 000, voire un million d'enfants. Les chiffres varient beaucoup.

L'objet de la présente proposition de résolution, qui s'adresse au Gouvernement français et que nous pourrions doubler d'un projet d'avis politique à la Commission européenne, est d'attirer l'attention et d'appeler à agir par une expression politique forte du Sénat, en faveur des personnes les plus vulnérables : outre les personnes âgées et les personnes handicapées, il s'agit bien évidemment des enfants.

Les enfants sont particulièrement protégés par le droit international, qu'il s'agisse du droit de la guerre ou du droit international humanitaire, régi notamment par les conventions de Genève du 12 août 1949, mais aussi bien sûr par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et par la convention internationale relative aux droits de l'enfant, tous textes ratifiés par la Russie. Ils le sont aussi par les traités et les textes européens.

De nombreuses ONG, ukrainiennes et internationales, dont Amnesty international, dans plusieurs rapports successivement publiés dès l'an dernier, plusieurs organes officiels spécialisés dans la défense des droits de l'homme, tel le bureau international de la démocratie et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, mais aussi la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ont rapporté et signalé aux assemblées parlementaires les transferts massifs de populations civiles et en

particulier d'enfants organisés par les forces ou administrations et « associations » russes dans les territoires ukrainiens occupés vers la Fédération de Russie.

Ces rapports reposent sur de nombreuses enquêtes de terrain, sur des entretiens menés avec des réfugiés issus des régions de Kharkiv, Zaporijia et Kherson, ainsi que de certaines parties des territoires de Donetsk et de Louhansk.

Dans un rapport publié en novembre 2022, Amnesty international a montré, à partir d'entretiens avec des enfants issus de ces territoires, que les Russes procédaient à leur tri et à leur séparation d'avec leurs parents dans des camps dits de filtration, répartis dans les territoires occupés ou dans les régions russes limitrophes pour leur conférer la nationalité russe et les envoyer ensuite dans différentes régions russes en vue de leur adoption.

Combien de tels cas d'enlèvements ou de déportations d'enfants ont-ils été enregistrés ? Différents chiffres à ce sujet, allant de plusieurs centaines à 150 000, circulent. Il est difficile d'être fixé aujourd'hui, compte tenu des difficultés de contrôle.

Selon les données de la plateforme officielle du gouvernement ukrainien, *Children of War*, au 9 février 2023, 16 207 enfants auraient été déportés dont, directement à la Fédération de Russie, 11 593 enfants. Ce site dépend du Bureau national d'information précité et du ministère de la Réintégration des territoires occupés.

Parallèlement, selon la police nationale ukrainienne, 347 enfants seraient considérés comme disparus. Cependant, il ne s'agit que des cas pour lesquels les dossiers enregistrés contiennent des pièces et données d'identification considérées comme fiables par les autorités ukrainiennes.

Le HCR, pour sa part, aurait recensé une centaine de demandes de recherches d'enfants en Russie émanant de familles ukrainiennes, mais reconnaît que les « vrais » chiffres seraient bien supérieurs, sans pouvoir, à ce stade, fournir d'estimation. Certaines familles pourraient être réticentes à assumer, face aux autorités ukrainiennes, qu'elles ont délibérément envoyé leur enfant en « colonies de vacances » en Russie.

Il est d'ailleurs curieux que les médias russes, donc la propagande russe, citant des sources officielles de la Fédération de Russie, rapportent que près de 733 000 enfants ukrainiens ont été emmenés sur le territoire de la Russie. Bien sûr, selon le narratif officiel, pour les protéger, pour les mettre à l'abri du conflit...

Que sait-on réellement de ces enlèvements ou déportations ?

Selon les témoignages recueillis notamment par le commissaire aux droits de l'homme et ombudsman ukrainien, Dmytro Lubinets, mais aussi par les ONG que nous avons auditionnées, des enlèvements, certains parlent même de rafles, ont été organisés sous prétexte d'évacuation.

Selon le rapport commandé par le département d'État américain à l'université de Yale, et paru le 14 février, les enfants ukrainiens provenant de diverses institutions où ils étaient hébergés dans les territoires occupés ont également pu être emmenés dans des camps de pseudo-rééducation. Le rapport dénombre et situe

43 camps répartis sur l'ensemble du territoire russe. D'autres sont accueillis dans des familles russes. Pour combien de temps ? Certains médias ou comptes de réseaux sociaux russes laissent entendre que c'est pour longtemps. Le rapport de Yale évoque en conséquence une politique systématique qui toucherait des milliers d'enfants ukrainiens. Ce rapport cite des cas d'enfants qui ont été retirés d'orphelinats ukrainiens. C'est ce qui se serait passé, par exemple, à Oleshki, où des enfants handicapés ont été emmenés en Crimée.

Dans 307 cas, les parents, parfois les grands-parents de ces enfants seraient venus seuls en Russie par des voies difficiles, longues de plusieurs milliers de kilomètres pour franchir quelques dizaines de kilomètres à vol d'oiseau, en contournant les territoires occupés et les zones de guerre par la Pologne, la Biélorussie et en traversant de grandes étendues de territoire russe, pour récupérer leurs enfants. Les demandes de papiers sont extrêmement lourdes.

Opération pensée, préméditée, planifiée, organisée, centralisée, au plus haut niveau ? Il paraît difficile d'en douter. Le rapport de Yale commence à décrypter ce système.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Dès mai 2022, en effet, M. Poutine a signé un décret sur la procédure simplifiée d'acquisition de la citoyenneté par les orphelins, les enfants privés de soins parentaux, les personnes handicapées qui sont citoyennes ukrainiennes et se trouvent dans les territoires occupés de l'Ukraine...

Cela a permis de faciliter la procédure d'adoption d'enfants ukrainiens sans tenir aucun compte de leur statut dans leur pays d'origine.

Cette procédure d'adoption simplifiée a été aussitôt utilisée par la Commissaire présidentielle aux droits de l'enfant de la Fédération de Russie, Mme Maria Lvova-Belova, qui joue un rôle clé dans l'exécution de cette politique, à grand renfort de publicité, jusque sur le site internet officiel du Kremlin, où on la voit, face à Vladimir Poutine, se féliciter qu'elle ait pu adopter un garçon de quinze ans, originaire de la région de Donetsk, « grâce à lui ». (*M. le rapporteur diffuse une vidéo*)

Au-delà de quelques cas documentés et fortement médiatisés par les réseaux sociaux et organes de presse et de propagande russes, il faut reconnaître, après avoir auditionné plusieurs officiels ukrainiens, mais aussi des ONG et des représentants de diverses administrations et organisations internationales, que nous ne disposons pas à ce stade de statistiques précises sur le nombre d'enfants ukrainiens ayant reçu la nationalité russe et ayant été adoptés de cette manière.

Selon certaines des personnalités que nous avons entendues, et selon le rapport de Yale, ces enfants ukrainiens séjourneraient donc dans des orphelinats ou des familles russes.

Selon la plupart de nos interlocuteurs, ils subiraient un véritable lavage de cerveau, avec remise en grande pompe de passeports russes, et volonté de les assimiler et de renier leur passé ukrainien et leurs racines familiales, alors que nombre de ces soi-disant orphelins pourraient encore avoir des parents vivants, dont ils ont été arbitrairement séparés, qu'ils résident en Ukraine ou ailleurs, y compris sur le territoire russe ou dans les territoires occupés par la Russie.

Les enfants ainsi déplacés sont malheureusement susceptibles de constituer des victimes toutes désignées pour des prédateurs ou auteurs d'abus ou pour les organisateurs de trafics illicites ou de traite des êtres humains, nous a déclaré le Représentant spécial de l'OSCE chargé de la lutte contre ce fléau.

Signant une politique d'État volontariste destinée à accélérer ce processus d'assimilation ou de « russification » forcée, la Fédération de Russie aurait un programme de financement pour les familles qui acceptent d'adopter un enfant ukrainien, nous ont déclaré des officiels et ONG ukrainiens.

Même si les agences des Nations Unies sont prudentes, car elles doivent pouvoir continuer d'intervenir partout et auprès de tous leurs interlocuteurs pour mener à bien leurs missions quelles que soient les circonstances, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Filippo Grandi, aurait récemment confié sa préoccupation quant au respect des principes fondamentaux de la protection de l'enfance par la Russie.

D'autres observateurs soulignent les mises en scène médiatiques abjectes auxquelles ils ont pu assister sur les ondes russes : ainsi, lors de festivités patriotiques au grand stade Loujniki de Moscou, le 22 février, des enfants aux sourires forcés, présentés comme étant originaires de Marioupol, ont été invités, devant les caméras de télévision, à se serrer contre un soldat russe, « Tonton Youri », qui les aurait soi-disant sauvés de la ville en cendres.

« Avez-vous des contacts avec eux ? Y a-t-il des négociations pour leur retour ? » est l'une des questions que nous avons posées à nos interlocuteurs ukrainiens.

Lors d'une réunion organisée par la Turquie, la Médiatrice russe Tetyana Moskalkova aurait assuré que la Fédération de Russie ne souhaitait pas garder les enfants emmenés d'Ukraine qui veulent retourner dans leur pays d'origine, sans donner les noms et le nombre de ces enfants. Elle aurait ajouté qu'elle était prête à faciliter leur retour : faut-il la croire ?

Ce qui est certain, c'est que l'ombudsman de l'Ukraine, président de la commission des droits de l'homme de la Rada, nous a dit parler à son homologue russe. Et d'autres officiels ukrainiens ont laissé entendre l'existence d'échanges d'informations, voire de tractations dans certains cas. Toujours est-il que 307 enfants auraient été ainsi récupérés à ce jour.

Les officielles russes, Mme Maria Lvova-Belova, et la Commissaire russe aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, Mme Moskalkova, semblent en revanche réticentes à communiquer les données personnelles des enfants, même aux services officiels ukrainiens.

Les ONG et autorités ukrainiennes se démènent, pour tenter de faciliter le retour des enfants et empêcher leur adoption hâtive et illégale au regard du droit international. Elles font appel, outre le HCR déjà cité, au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, au Comité international de la Croix-Rouge. Nous relayons cet appel auprès du Gouvernement français qui a de l'influence aux Nations Unies, où Mme Colonna s'est exprimée le

mois dernier, à l'assemblée générale à New York et à la commission des droits de l'homme à Genève, en mentionnant les enfants ukrainiens déportés en Russie.

Ces ONG ont aussi recueilli des informations qui peuvent être utiles pour préciser les responsabilités dans la chaîne des décisions de ce que le rapport de Yale décrit comme un « système ».

Ces informations, à condition bien sûr qu'elles soient solidement étayées et vérifiées par les autorités et services compétents, peuvent être précieuses, pour, dans un premier temps, prendre des sanctions à l'encontre des personnes ou des organismes prêtant leurs concours à ces déportations et adoptions illégales ; nous proposons que la France plaide pour que l'Union européenne étende en ce sens la liste du prochain paquet de sanctions puis, le moment venu, pour traduire ces personnes et organismes en justice.

C'est ici aussi que l'action du Gouvernement français et de l'Union européenne peut être décisive, pour recueillir et recouper ces données, consolider les enquêtes qui sont diligentées et y participer ou fournir aux enquêteurs les moyens nécessaires.

Les qualifications pénales applicables aux faits avérés et documentés et à leurs auteurs, si leur implication est prouvée, apparaissent en effet très claires et relèvent, soit des juridictions nationales, le cas échéant, soit de la Cour pénale internationale (CPI), qui a compétence à l'égard des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide.

En effet, en vertu du statut de Rome, la CPI entend par « crimes de guerre » les « atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants », incluant « la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale ». Elle entend, par « crime contre l'humanité », « la déportation ou le transfert forcé de population ». Quant au crime de génocide, aux termes de la résolution du 11 décembre 1946 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée après Nuremberg, il se définit ainsi : « le génocide est le refus du droit à l'existence à des groupes humains entiers, de même que l'homicide est le refus du droit à l'existence d'un individu ». La Convention du 9 décembre 1948, adoptée la veille de la Déclaration universelle des droits de l'homme, renvoie autant à la responsabilité des États qu'à celle des individus. L'article 6 du statut de la CPI reprend à l'identique les termes mêmes de l'article 2 de ladite Convention, selon lesquels « on entend, par crime de génocide, l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : [...] e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ».

Le Procureur de la CPI, M. Karim Khan, a annoncé, dès le 2 mars 2022, avoir fait usage de son pouvoir pour, de sa propre initiative, ouvrir une enquête sur la situation en Ukraine au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour, sur la base des saisines reçues les 1^{er} et 2 mars 2022 par 39 États parties au statut de Rome, dont la France.

Lors de la toute récente conférence, intitulée *United for Justice*, qui s'est tenue à Lviv en fin de semaine dernière, avec les plus hautes autorités ukrainiennes, en présence du président de la République lituanienne, du vice-premier ministre néerlandais – la CPI siégeant à La Haye –, du Commissaire européen à la Justice Didier

Reynders, de plusieurs procureurs généraux, la France étant représentée par le directeur juridique du Quai d'Orsay et par son ambassadeur en Ukraine M. Etienne de Poncins, le procureur de la CPI a déclaré continuer à enquêter sur le sort des enfants ukrainiens et a sollicité le plein concours des autorités judiciaires et policières ukrainiennes pour ce faire.

C'est aussi là que l'Union européenne a un rôle très important à jouer, et c'est, au fond, le sens même de la proposition de résolution et de l'avis politique que nous vous proposons d'adopter.

Dès le 8 avril 2022, l'Union européenne a annoncé mettre à disposition tous les moyens en sa possession pour participer aux enquêtes ouvertes par l'Ukraine pour crimes de guerre de la part de la Fédération de Russie.

Depuis le Règlement européen du 25 mai dernier, l'agence de coopération judiciaire européenne Eurojust, qui regroupe les États membres de l'UE (sauf le Danemark), mais également des pays partenaires comme l'Ukraine depuis 2016, tient une place essentielle dans le dispositif.

En effet, l'aide fournie par Eurojust prend trois formes. Tout d'abord, l'agence chapeaute une équipe commune d'enquête, constituée d'enquêteurs polonais, lituaniens et ukrainiens. Depuis le 25 avril 2022, celle-ci coopère avec le procureur de la CPI. Eurojust centralise aussi les éléments de preuve recueillis afin de faciliter les échanges et ainsi accélérer les enquêtes et les éventuelles poursuites pouvant être menées devant la CPI.

Cette coopération permet notamment d'éviter des doublons : qu'un témoin d'un crime ne soit pas entendu, par exemple, une première fois par la police ukrainienne, puis par celle du pays dans lequel il se serait réfugié. Elle permet aussi aux enquêteurs de retrouver facilement des témoins qui se seraient ensuite éparpillés sur le territoire européen. Tous les États membres et associés à l'Agence peuvent se joindre à cette équipe. C'est pourquoi nous appelons le Gouvernement et les autorités françaises à lui apporter un soutien renforcé, en fonction des compétences et des moyens disponibles pour venir en aide aux enfants ukrainiens et documenter les cas susceptibles de passer devant la CPI.

Nous faisons également référence à une initiative toute récente de la Commission européenne et de la Pologne, annoncée le 27 février 2023 par une porte-parole de la Commission européenne, à laquelle nous invitons le Gouvernement français à apporter tout son soutien. Il s'agit, là aussi, de réunir des preuves et de consolider les enquêtes, afin que ces crimes, s'ils sont avérés, ne demeurent pas impunis.

En effet, peu importe les motivations de la Russie – assimiler, remédier à des déséquilibres démographiques voire « russifier », ou « dénazifier » l'Ukraine –, qui font tragiquement écho aux pires relents du siècle précédent pour l'Européen et l'Alsacien que je suis ; l'essentiel est que ces crimes cessent le plus tôt possible, et qu'ils cessent dès maintenant de se perpétrer dans l'ombre.

En adoptant ce texte, vous ferez œuvre pionnière, car le Sénat serait le premier Parlement national à s'exprimer officiellement sur cette tragédie et sur le meilleur moyen de la combattre : la Justice. L'œuvre de justice prendra son temps. Mais

pour nous, il est temps d'agir. Oui, les enfants ukrainiens sont l'avenir de l'Europe, ils incarnent l'avenir du continent européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce travail important, vous avez dû travailler dans des conditions dégradées puisque les interlocuteurs ne sont pas tous autour de la table – et vous avez su faire preuve de perspicacité, quoique nous ne connaissions pas le nombre d'enfants victimes, et que nous ne le connaissons jamais précisément. J'avais surpris M. Ruslan Stefanchuk, le président de la Rada ukrainienne, en l'interrogeant sur le sujet lors de sa venue au Sénat, mais je crois que nous devons bien prendre conscience de l'enjeu spécifique qui s'attache à l'enfant dans la guerre : je pense non seulement au traumatisme pendant la guerre, on le voit tous les jours avec les bombardements russes sur la population civile - il y a encore eu 80 missiles tirés la nuit dernière, mais aussi aux troubles psychiatriques persistant des années après la guerre. C'est un sujet pour l'Union européenne aussi, dès lors que l'Ukraine est candidate à nous rejoindre. Merci encore pour ce travail important, qui sera très probablement complété par celui de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Effectivement, je crois savoir que la commission permanente à laquelle sera renvoyée la proposition de résolution que notre commission adoptera va se saisir du sujet. Le transfert d'enfants est un sujet très important et trop peu documenté, d'autant que les Ukrainiens ont déjà beaucoup à faire dans les territoires libérés : il est particulièrement difficile de suivre ce qui se passe dans les territoires occupés, ou en Russie même.

M. Jean-François Rapin, président. – J'invite chacun de vous à noter que, le 11 mai prochain, nous auditionnerons Mme Ivanna Klympusch-Tsintsadze, présidente de la commission pour l'intégration européenne de la Rada ukrainienne, qui aura été reçue la veille par le président du Sénat.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour ce travail des plus intéressants concernant un sujet, que j'ai pour ma part déjà beaucoup travaillé, alertant dès le 8 août sur la situation des enfants déplacés. Je m'en suis aussi entretenue à Kiev avec Mme Oleksandra Matvichuk, responsable du Centre des Libertés civiles d'Ukraine, que nous avons également reçue avec notre collègue Nadia Sollogoub dans le cadre du groupe interparlementaire d'amitié France-Ukraine. J'avais interpellé le Président Ruslan Stefanchuk sur les chiffres, lors de sa venue au Sénat, car les Ukrainiens, quand ils parlent de centaines de milliers d'enfants déplacés, comptent bien au-delà de ceux qui ont été déplacés par les Russes, dont le chiffre documenté est celui que vous avez donné, d'environ 16 200 enfants.

J'ai déposé l'an passé une proposition de résolution sur la reconnaissance du génocide ukrainien de 1932-1933, c'est-à-dire sur l'« extermination par la faim » – ou *Holodomor* – de plusieurs millions d'Ukrainiens par le régime soviétique d'alors. Si j'ai voulu attirer l'attention sur ce qui c'était passé en 1932-1933, c'est parce que cela s'apparente au génocide qui se passe aujourd'hui : les enlèvements d'enfants, à cette échelle, constituent un crime de génocide au sens du droit international public. Ma proposition de résolution a été saluée par le Président Ruslan Stefanchuk à la tribune du Sénat, mais elle n'a toujours pas été inscrite à notre ordre du jour, alors que d'autres l'ont été depuis : je ne comprends pas pourquoi – d'autant que nous serions les premiers

à le faire. Le Parlement européen lui-même aurait travaillé sur le sujet : c'est ce que j'ai compris à un propos de Mme Nathalie Loiseau, mais cela reste à vérifier.

La commission des affaires étrangères va effectivement se saisir de ce sujet : je suis pressentie pour rapporter ce texte, eu égard au travail que j'ai déjà accompli. Je signale qu'un Français de l'étranger a créé une application pour retrouver des enfants à l'étranger et que les autorités ukrainiennes travaillent avec lui pour améliorer cet outil utile ; je pense que nous serions avisés de le soutenir dans ses efforts.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est une très bonne nouvelle que la commission des affaires étrangères entende vous confier ce travail.

M. Pierre Ouzoulias. – Les récits qui nous parviennent sont bouleversants et la réalité est probablement pire encore que les informations collectées. Les faits sont incontestables, et si l'on ne connaît pas le nombre de victimes, on sait que c'est dans la tradition russe de déplacer des populations entières : les Tatars de Crimée, les Tchétchènes, les Ingouches, les Arméniens ont subi ces violences qui visent une assimilation forcée et la négation même de leur identité. C'est maintenant le cas pour les Ukrainiens, les Russes niant l'existence d'une identité ukrainienne ; le déplacement d'enfants peut avoir aussi un objectif démographique : la démographie est une nouvelle dimension de guerre de haute intensité. Avec un taux de natalité à 1,5 enfant par femme, la Russie perd chaque année 0,3 à 0,5 % de sa population, c'est une angoisse pour le pouvoir russe et le transfert de masse des enfants ukrainien est un moyen pour lui de compenser ces pertes.

Face à ces crimes, il est indispensable d'établir les faits, car nous savons que les preuves disparaissent vite : votre démarche est fondamentale. La France peut jouer un rôle important pour aider l'Ukraine à établir et instruire des dossiers, en vue de les déposer ensuite devant les instances judiciaires internationales. Nous sommes impuissants à arrêter le conflit, mais nous pouvons aider l'investigation policière, et envoyer le message que les crimes ne resteront pas impunis. Le groupe CRCE votera cette PPRE.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci à l'auteur de cette PPRE et à son co-rapporteur. Les déportations d'enfants sont une partie d'un ensemble plus large encore, car la guerre place des enfants sous la menace de trafics en tous genres, on le voit même dans des pays de l'Union européenne – et ces trafics ne sont pas, pourtant, comptabilisés parmi les crimes de guerre et le crime de génocide. Il faut donc être précis. Il y a la déportation, qui est un crime de guerre, et la « russification », qui est un crime de génocide – il y a ceux qui en décident, mais aussi ceux qui en font l'apologie, ceux qui organisent les « camps de vacances » où sont envoyés les enfants ukrainiens, mais aussi ceux qui, dans l'administration, organisent la reconstitution des états civils, et les entreprises qui leur fournissent les équipements : tous ces gens sont potentiellement des complices et auteurs de ces crimes.

On manque d'information sur ce que qu'ont pu voir les agences onusiennes et le Comité international de la Croix rouge (CICR) – certains considèrent qu'on est à la limite de la complicité de crimes, à ne pas témoigner de ce qu'on voit sur le terrain... Nous avons un rôle à jouer aussi à l'échelon européen, en passant par Eurojust, parce qu'il ne suffit pas d'envoyer des gendarmes de notre côté, il faut compiler des témoignages, préparer des dossiers. Ensuite, nous avons à changer certaines de nos

règles pénales : dans notre droit actuel, Mme Maria Lvova-Belova pourrait venir passer ses vacances en France sans être du tout inquiétée...

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Non, elle est déjà inscrite sur la liste des personnes faisant l'objet de sanctions de l'Union européenne...

M. Jean-François Rapin, président. – Très bien !

M. Jean-Yves Leconte. – Tant mieux ! Toujours est-il que notre code de procédure pénale interdit toute poursuite de non-résidents. ..

MM. Claude Kern et André Gattolin, co-rapporteurs – En effet !

M. Jean-Yves Leconte. – On verra quelle position prendra la Cour de cassation le 17 mars prochain, mais cela fait plus de dix ans qu'une proposition de loi de Jean-Pierre Sueur attend de faire sauter ce « verrou », et qu'on ne le fait pas... J'espère que nous le ferons bientôt.

Sur le texte même de la PPRE, il serait peut-être judicieux d'y rappeler l'existence du dixième paquet de sanctions européennes adopté le 25 février, et d'insérer un considérant exigeant que les enfants soient restitués à leurs familles.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Nous avons pour notre part modifié le paragraphe 63 pour y intégrer l'initiative de la Commission européenne et du Premier ministre polonais. Il règne encore du flou autour de cette initiative, mais nous avons voulu marquer le fait que le droit polonais dispose de la compétence universelle...

M. Jean-Yves Leconte. – Pas exactement. En réalité, l'État polonais ne poursuit que s'il y a atteinte à ses intérêts, ce qui n'est pas tout à fait pareil que la compétence universelle – dont disposent les Belges, eux.

M. André Reichardt. – À mon tour de vous remercier pour cette PPRE, dont je rejoins l'orientation et l'objectif de traduire en justice les responsables de ces crimes. Cependant, je comprends mal pourquoi on ne documente pas mieux les faits et le nombre d'enfants victimes, car, par définition, les autorités russes prennent des enfants en Ukraine sur des territoires occupés ; parmi ces territoires, certains ont été libérés, on y a relevé les exactions qu'elles y ont commises, on devrait pouvoir documenter plus précisément le nombre d'enfants enlevés. Par ailleurs, comment les choses se passent-elles en Crimée, depuis 2014 ? Je comprends qu'on ne puisse mener des investigations sérieuses sur les territoires occupés, mais pas dans le reste de l'Ukraine.

Ensuite, autant je me félicite qu'on aide les Ukrainiens à mieux documenter les crimes qu'ils subissent, autant je me demande encore : que fait-on de ces enfants, en Russie ? Est-ce que le drame s'arrête à des adoptions, à cette politique de « russification », ou bien y a-t-il aussi d'autres abominations, comme la traite d'êtres humains, de l'esclavage, des prélèvements d'organes ? Cette PPRE n'exprime pas clairement que nous devons savoir ce que les enfants déplacés deviennent, alors que des pratiques terribles peuvent exister, comme elles existent ailleurs.

Enfin, la guerre se prolonge ; à chaque territoire « conquis » par la Russie, d'autres terrains « à conquérir » apparaissent, d'autres crimes sont mis au jour : il faut

que cette guerre s'arrête, et pour cela nous devons doter l'Ukraine des moyens de résister à la Russie et de récupérer son territoire – la PPRE est muette aussi sur ce point capital, c'est dommage.

M. Jean-François Rapin, président. – Notre soutien à l'effort de guerre de l'Ukraine est manifeste, l'UE vient d'y ajouter 2 milliards d'euros...

Mme Patricia Schillinger. – Ce sujet nous touche très profondément, l'UE doit mettre en place des moyens spécifiques pour s'en occuper. La bonne volonté ne manque pas, mais on se perd un peu entre toutes les initiatives, alors qu'il faut avant tout identifier ces enfants et faire qu'ils retournent dans leurs familles. Il y a des difficultés juridiques, ces enfants sont difficiles à localiser, mais il faut y mettre les moyens, ou bien ces enfants ne reviendront pas chez eux.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Quelques éléments sur la question des chiffres, d'abord. Les Ukrainiens ont reconquis le quart des territoires que les Russes ont occupés, hors Crimée, et les 16 022 enfants identifiés l'ont été sur ces territoires libérés, avec le nom, l'âge, l'état civil, les parents et la localisation. L'association *Voice of Children*, qui a travaillé en Crimée et dans les autres régions occupées, nous a dit l'impossibilité d'avoir des informations sur ce qui se passe dans ces territoires. Et l'on a de quoi s'inquiéter lorsque les Russes parlent de 733 000 enfants « transférés » sur le territoire russe pour les « protéger », car cela correspond quasiment à tous les enfants des territoires concernés ; et quand le Kremlin avance ce chiffre pour montrer sa « solidarité » avec les Ukrainiens qui subiraient la guerre voulue par les Occidentaux, on peut craindre qu'il y ait aussi une manœuvre pour dissimuler le nombre de morts civils – on parle de 30 000 à 40 000 victimes civiles à Marioupol, c'est considérable ! Dans cette ville martyre, les satellites ont identifié dix véhicules d'incinération, qui sont utilisés pour brûler des charniers et donc effacer les traces de crime de génocide, et de massacre de la population civile.

Il y a encore beaucoup à faire en matière de sanctions, les Ukrainiens nous disent avoir identifié 109 personnes qui participent de manière active et organisée au crime de génocide : il y a toute une chaîne de décision – le représentant polonais auprès de l'UE, lui, parle de 55 personnes directement impliquées. Il est important de dénoncer ce phénomène, car la Fédération de Russie, qui a mis en avant la « solidarité humanitaire » avec les Ukrainiens, est gênée de voir que la déportation des enfants est de mieux en mieux documentée. Du reste, la destruction de preuves est évidente, mais *Voice of Children* documente des crimes bien au-delà des enfants identifiés.

S'agissant de la situation en Crimée, on sait que les Tatars, qui représentaient 20 % de la population en 2014, n'en représentent plus que 3 % ; j'ai rencontré leurs représentants au Conseil de l'Europe.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Des parents ne témoignent pas devant les autorités ukrainiennes par peur de représailles, après avoir laissé partir leurs enfants en « colonies de vacances » russes au moment où la Russie occupait leur territoire ; ils ont peur, nous avons eu des témoignages très émouvants lors de nos auditions.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Je suis très heureux que vous preniez le relai en commission des affaires étrangères et de la défense, chère Joëlle Garriaud-Maylam. Vous avez raison de souligner la continuité des crimes actuels avec le

génocide de 1932-33, l'Holodomor. Nous avons organisé un colloque au Sénat sur le sujet. En décembre 1949, pour que l'URSS signe à Paris la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, il a été accepté de ne pas retenir les aspects politiques et culturels du génocide, et comme l'Ukraine faisait partie de l'URSS, on a tu les spécificités ethniques et nationales des Ukrainiens – de fait, nous devons revenir sur ce compromis passé à l'époque.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – C'est bien parce que le terme de génocide ne peut pas être retenu, que les Ukrainiens tiennent à la résolution dont j'ai présenté le projet : les Ukrainiens me l'ont demandé dans le cadre de l'assemblée parlementaire de l'Otan – et c'est pourquoi je me désole de voir que ma proposition de résolution sur la reconnaissance du génocide ukrainien ne soit toujours pas inscrite à l'ordre du jour du Sénat, alors que d'autres l'ont été depuis que je l'ai déposée...

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Je crois savoir que le Parlement européen a commencé ses auditions pour une reconnaissance : Maître Emmanuel Daoud a été entendu. Quoiqu'il en soit, pour ce qui est du transfert d'enfants, nous serions, avec cette PPRE, le premier Parlement national à prendre position.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – N'oublions pas que le Parlement européen, dès le 7 avril 2022, a adopté une résolution qui traite des enfants et, le 14 septembre dernier, une résolution qui mentionne les déplacements.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Nous pouvons inclure, dans notre texte, une demande sur le sort réservé aux enfants.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Le crime de trafic d'êtres humains n'est pas reconnu par le droit international en tant que tel : l'incrimination passe par l'usage et l'exploitation des êtres humains, qu'il faut donc prouver, par exemple via des transactions financières ou la mise en esclavage. Selon des indications que nous avons eues, dans le cadre de la « russification », l'adoption par des parents donnerait lieu à une compensation forfaitaire de plusieurs milliers d'euros : cela peut constituer un crime de trafic d'êtres humains. Je crois savoir que notre collègue Isabelle Raimond-Pavero travaille sur ces questions.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je connais également bien ce sujet...

M. Claude Kern, co-rapporteur. – On évoque aussi le fait que des enfants pourraient servir de monnaie d'échange, ce qui n'a rien d'officiel.

M. Jean-François Rapin, président. – Sur l'Holodomor, je signale à toutes fins utiles le film *L'ombre de Staline*, qui présente bien le tragique contexte de l'époque.

Je vous propose donc de modifier le texte de la proposition de résolution, comme suit :

– après l'alinéa 36, insérer un alinéa visant expressément le dixième paquet de sanctions décidé par l'UE ;

– après l'alinéa 70, insérer un nouvel alinéa 71 invitant le Gouvernement à demander aux autorités russes des précisions sur le sort réservé aux enfants ukrainiens présents sur le territoire de la Russie.

M. André Reichardt. – Pourquoi pas, plutôt, mentionner cette demande plus haut dans le texte, en insérant le sort des enfants parmi les demandes d'informations ?

M. Jean-François Rapin, président. – La précision aurait alors sa place à l'alinéa 63 qui deviendra 64 si l'on insère l'alinéa proposé concernant le dixième paquet de sanctions, en le complétant *in fine*..

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut également demander qu'on arrête la perpétuation de ces crimes, donc qu'on demande le retour immédiat des enfants en Ukraine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il nous faudrait aussi appeler à soutenir les initiatives visant à identifier les enfants : je repense à cette application créée par notre compatriote...

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Il me semble que c'est déjà dans le texte...

M. Jean-Yves Leconte. – Il ne faut pas se concentrer sur le seul acte de déportation, mais sur toute la chaîne de décision qui permet ces déportations, en particulier les fonctions d'état civil.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous pouvons modifier le paragraphe 61- qui deviendrait 62- pour y inclure l'exigence de retour des enfants en Ukraine.

M. Pierre Cuypers. – Faut-il viser aussi les organisations internationales ?

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Nous nous sommes posé la question pour l'Unicef et la Croix rouge : je ne vous cache pas que certaines associations en dénoncent l'attentisme, à la limite de la complicité, mais les Ukrainiens nous disent préférer que ces organisations internationales restent présentes sur les territoires occupés et en Russie, parce que cela permet d'obtenir des informations utiles et inaccessibles sinon. Nous avons donc préféré ne pas mentionner ces organisations internationales dans la proposition de résolution.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son préambule, ses articles 2 et 3, paragraphes 3 et 5,

Vu la Charte des Nations unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945,

Vu la résolution n° 96 adoptée le 11 décembre 1946 par l'Assemblée générale de l'organisation des Nations unies,

Vu la Convention des Nations unies du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, notamment son article 2,

Vu la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, notamment ses articles 12, 13 et 15,

Vu la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, notamment ses articles 4, 49 et 50,

Vu le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, notamment ses articles 77 et 78,

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n° 11, 14 et 15, adoptée à Rome, le 4 novembre 1950, notamment ses articles 5 et 8,

Vu l'article 3 du Protocole n° 4 du 16 septembre 1963 complétant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention,

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, notamment ses articles 18, alinéa 4, et 24,

Vu la Convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 20 novembre 1989, notamment ses articles 7, 8, 9, 21, 22, 25, 28 et 30,

Vu le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, signé le 17 juillet 1998, notamment ses articles 5, 6-e, 7-d, 8-a-vii, 8-b-i, 8-b-xxi, 15, 25, 53 et 81,

Vu la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, signée le 20 décembre 2006,

Vu la résolution ES-11/1 de l'Assemblée générale des Nations unies du 2 mars 2022 intitulée « Agression contre l'Ukraine »,

Vu l'ordonnance de la Cour internationale de justice du 16 mars 2022 sur les allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie),

Vu la résolution 2433 (2022) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

Vu la résolution 2436 (2022) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

Vu la résolution 2482 (2023) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, notamment ses alinéas 10, 12, 15-5, 15-7 et 17,

Vu la résolution 2022/2564 du Parlement européen du 1^{er} mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine,

Vu la résolution 2022/2655 du Parlement européen du 19 mai 2022 sur la lutte contre l'impunité des crimes de guerre en Ukraine,

Vu le décret du Président de la Fédération de Russie du 30 mai 2022, visant à simplifier la procédure d'obtention de la citoyenneté russe,

Vu le Règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 en ce qui concerne la préservation, l'analyse et la conservation, au sein d'Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux infractions pénales connexes,

Vu les conclusions 488/22 du Conseil européen du 30 mai 2022 sur l'Ukraine,

Vu la loi russe sur le non-respect par la Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme adoptée le 7 juin 2022 par la Douma d'État, l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie,

Vu le Règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 2022 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 2659/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et son annexe, notamment la ligne 1210 de la liste des personnes physiques, entités et organismes,

Vu le plan de paix en dix points présenté par le Président de l'Ukraine le 15 novembre 2022 lors de la réunion du G20 à Bali, en particulier son quatrième point,

Vu les conclusions du Conseil 15237/22 du 29 novembre 2022 sur la lutte contre l'impunité en matière de crimes commis dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine,

Vu la déclaration conjointe publiée à l'issue du 24^e sommet UE-Ukraine le 3 février 2023,

Vu la résolution n° 52 (2022-2023) du Sénat du 7 février 2023 exprimant le soutien du Sénat à l'Ukraine, condamnant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie et appelant au renforcement de l'aide fournie à l'Ukraine,

Vu les conclusions EUCO 1/23 du Conseil européen extraordinaire du 9 février 2023,

Vu le rapport de la faculté de santé publique de l'université de Yale, intitulé « Le programme systématique de la Russie tendant à la rééducation et à l'adoption d'enfants ukrainiens », publié le 14 février 2023,

Vu la déclaration de la Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères sur le conflit en Ukraine, prononcée le 23 février 2023 à New York lors de la session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale des Nations unies,

Vu le rapport du président de la commission ad hoc sur les migrations à la commission permanente de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), lors de sa 22^e réunion d'hiver à Vienne, publié le 24 février 2023,

Vu la résolution de la Rada adoptée le 24 février 2023, intitulée « Appel à la commission des droits de l'homme des Nations unies, à la commission des Nations unies sur les droits de l'enfant, au Haut-Commissaire des Nations unies » demandant le « retour des enfants » d'Ukraine déportés,

Vu le dixième paquet de sanctions à l'encontre de la Russie et des personnes et entités contribuant à son effort de guerre, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 25 février 2023,

Vu le décret du Président de l'Ukraine n° 115/2023 du 26 février 2023 « sur l'application de mesures économiques spéciales et autres mesures restrictives personnelles (sanctions) »,

Vu le discours de la Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères au Conseil des droits de l'homme des Nations unies à Genève prononcé le 28 février 2023,

Considérant que la Cour pénale internationale a compétence à l'égard des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide, qui constituent des violations graves du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire ;

Considérant que la Cour pénale internationale entend par « crimes de guerre » les « atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants », incluant « la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale » ;

Considérant que la Cour pénale internationale entend, par « crime contre l'humanité », « la déportation ou le transfert forcé de population » ;

Considérant qu'aux termes de la résolution n° 96 du 11 décembre 1946 de l'Assemblée générale de l'ONU, « le génocide est le refus du droit à l'existence à des groupes humains entiers, de même que l'homicide est le refus du droit à l'existence d'un individu », et que la Convention du 9 décembre 1948 renvoie autant à la responsabilité des États qu'à celle des individus ;

Considérant que l'article 6 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale reprend à l'identique les termes mêmes de l'article 2 de ladite Convention, selon lesquels « on entend, par crime de génocide, l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : [...] e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe » ;

Considérant que le Procureur de la Cour pénale internationale a annoncé, dès le 2 mars 2022, avoir fait usage de son pouvoir pour ouvrir une enquête sur la situation en Ukraine de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour, sur la base des saisines reçues les 1^{er} et 2 mars 2022 par 39 États parties au statut de Rome, dont la France, complétées par la suite par quatre autres États parties ;

Considérant que la Cour pénale internationale est compétente à l'égard des personnes physiques et que quiconque commet un crime relevant de sa compétence est individuellement responsable et peut être puni ;

Considérant que les transferts forcés et les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante sont interdits par les conventions internationales précitées quel qu'en soit le motif ;

Considérant que la Puissance occupante doit prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'identification des enfants et l'enregistrement de leur filiation et ne peut, en aucun sens, procéder unilatéralement à une modification de leur statut personnel ;

Considérant les nombreux éléments et témoignages faisant état de déplacements massifs d'enfants ukrainiens vers la Russie, recueillis notamment par l'Ombudsman de l'Ukraine, par la commission des droits de l'homme et par la sous-commission des droits de l'enfant de la Rada, mais aussi par la plateforme mise en ligne par le gouvernement ukrainien Children of War, avec le soutien du gouvernement canadien, par l'Institut de recherche sociale de Kharkiv, et par de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que ceux recensés dans le rapport de l'université de Yale du 14 février 2023 ;

Considérant que la Convention de Genève définit comme protégée toute personne qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouve, en cas de conflit ou d'occupation, soumise au pouvoir d'une Puissance occupante ;

Considérant les déclarations publiques d'officiels russes selon lesquelles des enfants ukrainiens ont été massivement déplacés et placés dans des familles russes depuis le début de la guerre d'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022, et notamment celles de la commissaire aux droits de l'enfant de la Fédération de Russie, admettant que des orphelins ukrainiens ont été « déplacés » vers son pays depuis des établissements ukrainiens ;

Considérant que plusieurs auditions, témoignages et éléments publiés concordants attestent que la Fédération de Russie procède au transfert forcé d'enfants ukrainiens vers la Russie ;

Considérant qu'il est fait état, notamment par les ONG, mais aussi dans le rapport de l'université de Yale précité, fondé sur des sources ouvertes, que la Fédération de Russie procède de manière administrative et massive à la naturalisation, au changement de nom et de filiation d'enfants transférés vers son territoire ;

Considérant l'obligation juridique de prévenir et de punir le génocide en vertu de la Convention des Nations unies de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ;

Considérant l'annonce faite par le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité le 25 mai 2022 de l'institution d'un groupe consultatif sur les atrocités criminelles concernant l'Ukraine, réunissant l'Union européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni ;

Considérant que, dans son allocution devant la troisième commission de l'assemblée parlementaire de l'OSCE réunie à Vienne le 24 février 2003, le Représentant spécial de l'OSCE pour la lutte contre les trafics et la traite des êtres humains a rappelé que, depuis l'invasion de la Crimée en 2014, le nombre de victimes de la traite des êtres humains en provenance des régions annexées par la Fédération de Russie avait quadruplé, et a appelé les États membres à accroître leur vigilance à l'égard des risques de trafics et de traite pesant sur les personnes les plus vulnérables ;

Condamne vigoureusement les transferts forcés d'enfants ukrainiens, perpétrés par la Fédération de Russie ;

Dénonce le caractère massif de ces transferts ;

Dénonce le processus d'assimilation forcée et accélérée mis en œuvre par la Fédération de Russie, à l'égard d'Ukrainiens, notamment d'enfants, orphelins ou non ;

Se félicite que le Procureur de la Cour pénale internationale ait ouvert une enquête sur ces agissements ;

Conteste fermement le narratif des autorités russes qualifiant les transferts et assimilations forcés d'enfants ukrainiens d'actes de solidarité humanitaire ;

Invite l'Union européenne et ses États membres à condamner vigoureusement ces transferts forcés d'enfants et à demander le retour de ces enfants ;

Approuve la mise en place par l'Union européenne et plusieurs États membres, avec l'appui d'Eurojust notamment, d'une équipe commune d'enquête sur ces crimes ;

Se félicite de l'initiative conjointe de la présidente de la Commission européenne et du Premier ministre de Pologne annoncée le 27 février 2023 par la porte-parole de la Commission européenne, tendant à recueillir des données et des preuves, et invite le Gouvernement français à soutenir les efforts ainsi déployés pour traduire en justice les responsables des transferts forcés d'enfants ukrainiens et à demander que cette initiative permette aussi d'obtenir des autorités russes des précisions sur le sort réservé à ces enfants ;

Appelle le Gouvernement français à accroître le volume des moyens et ressources tant humains que matériels et financiers mis à disposition d'Eurojust et de l'équipe commune d'enquête afin d'en optimiser l'efficacité ;

Invite en particulier le Gouvernement français à faciliter le concours de spécialistes français aux autorités ukrainiennes et aux services d'enquête sur le terrain ;

Souhaite que le Gouvernement français encourage l'échange de bonnes pratiques entre les autorités judiciaires et les ONG françaises et leurs homologues ukrainiennes, afin de faciliter le recueil, dans les meilleures conditions possibles, de la parole des enfants victimes et de leur entourage ;

Encourage le Gouvernement français et la Commission européenne à mettre à disposition des institutions et ONG ukrainiennes et européennes les moyens nécessaires à un accompagnement médical, psychologique et social adapté, dans la durée, des enfants victimes, et ce, pendant et après leur rapatriement ;

Demande en conséquence à l'Union européenne et à ses États membres de mettre en œuvre tous les moyens techniques et humains à leur disposition, en coopération avec les autorités ukrainiennes pour identifier, documenter et recenser tous les cas de transferts forcés et de déportation d'enfants engagés par la Fédération de Russie depuis le début du conflit et d'identifier les responsables de ces actes afin d'engager des sanctions immédiates et d'ouvrir la voie à des poursuites judiciaires ultérieures ;

Invite le Gouvernement français à plaider pour que l'Union européenne étende la liste des sanctions, à l'encontre des personnes ou institutions collaborant aux déportations d'enfants ukrainiens sur le territoire de la Fédération de Russie ;

Invite le Gouvernement français et l'Union européenne à encourager toutes les instances des Nations unies et en particulier, la Commission des droits de l'homme, l'Unicef et le Haut-Commissariat pour les Réfugiés, à venir en aide aux enfants ukrainiens déportés et à agir auprès des autorités, collectivités, institutions et ONG de la Fédération de Russie afin que celle-ci respecte les engagements auxquels elle a souscrit dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant et facilite leur rapatriement en Ukraine et auprès des membres de leurs familles et des institutions ukrainiennes compétentes ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Mercredi 15 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Voisinage et élargissement

Audition de Mme Maka Botchorishvili, présidente de la commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien

M. Jean-François Rapin, président. – Bienvenue au Sénat, dont vous êtes familière pour y être venue déjà plusieurs fois, dans le cadre des échanges qu'organisent nos groupes d'amitié, France-Caucase et France-Géorgie, dont je salue les présidents respectifs, nos collègues Alain Houpert et Philippe Tabarot. Nous nous connaissons bien, car vous avez participé aux réunions de la COSAC, mais aussi aux sessions des assemblées parlementaires de la grande Europe, celles du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, auxquelles participent des membres de notre commission.

Je suis très heureux de vous revoir aujourd'hui, pour cette audition exceptionnelle, au tout début de votre séjour à Paris, et alors que la situation politique de votre pays a été particulièrement mise au-devant de la scène ces derniers jours. Votre visite intervient dans un moment fort des relations bilatérales anciennes et solides qui unissent la France et la Géorgie, puisque la présidente Zourabichvili vient d'être reçue par la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Mme Catherine Colonna.

Vous venez, m'a-t-on dit, de vous entretenir avec la secrétaire d'État chargée de l'Europe, Mme Laurence Boone, qui sera ce soir dans notre hémicycle pour le débat préalable à la prochaine réunion du Conseil européen, et avec le Secrétaire général des Affaires européennes, M. Emmanuel Puisais-Jauvin.

Nous sommes sensibles au fait que, venant d'un parlement monocaméral, vous rendiez hommage à notre bicamérisme en vous rendant au Sénat avant de voir demain nos collègues députés. Notre commission suit en effet de près les relations de votre pays avec l'Union européenne, notamment dans le cadre du Partenariat oriental, format qui demeure extrêmement pertinent, comme notre rapporteure Mme Gisèle Jourda, qui en est une fervente défenseure, aura l'occasion de le rappeler dans un instant, et qui doit continuer d'être exploité, parallèlement au processus d'examen de la candidature de la Géorgie à l'adhésion à l'Union européenne.

Je rappelle que ce processus est toujours en cours, à la suite du Conseil européen de juin dernier qui a réaffirmé la perspective européenne de votre pays et précisé les attentes de l'Union européenne à son égard en vue de reconnaître à votre pays le statut de candidat à l'intégration dans l'Union. Le rapport de la Commission européenne paru le mois dernier sur la Géorgie évalue positivement sa dynamique de rapprochement de l'acquis de l'Union, ainsi que sa capacité à progresser de manière à satisfaire les critères et conditions énoncées dans l'avis rendu par la Commission en juin dernier.

Diplomate chevronnée et praticienne des institutions de l'Union européenne, vous savez que, même si la question intéresse au premier chef notre commission, l'intégration européenne de votre pays, et en particulier l'octroi du statut de candidat à

l'Union européenne, ne relèvent pas des parlements nationaux, mais bien de la décision finale des chefs d'État ou de gouvernement.

Cette décision, quelle qu'elle soit, portera d'abord sur le partage de valeurs communes et fondatrices de l'Union européenne. Ces valeurs sont inscrites à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, qu'il n'est pas inutile de citer : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Je ne doute pas que ces valeurs soient largement partagées aujourd'hui en Géorgie. Mais elles impliquent un engagement fort dans la durée. À cet égard, vous pouvez compter sur le soutien continu de notre commission au long du processus d'intégration de la Géorgie à l'Union européenne. C'est pourquoi nous saluons la récente décision du parlement géorgien de retirer le projet de loi sur les « agents de l'étranger », qui a provoqué de vives oppositions et manifestations la semaine dernière : c'est une décision de nature à renforcer la cohésion de la société géorgienne autour du projet européen.

C'est au nom de ce projet que nous encourageons votre pays à mener les réformes nécessaires pour consolider l'État de droit, conformément aux 12 recommandations formulées par la Commission européenne en juin 2022, et pouvoir ainsi envisager l'obtention du statut de candidat à l'adhésion qui reviendra sans doute à l'ordre du jour dans les prochains mois.

Le contexte géopolitique né de la guerre menée par la Russie en Ukraine conduit certainement à accélérer l'association politique et à approfondir l'intégration économique entre l'Union européenne et votre pays, situé au carrefour de plusieurs routes commerciales historiques et qui peut jouer un rôle encore plus décisif pour connecter l'Union européenne à son environnement oriental.

Le Partenariat oriental, né de la guerre de 2008 ou plutôt du cessez-le-feu qui a suivi sous Présidence française de l'Union européenne, a conduit à l'adoption, en 2014, de l'accord d'association, entré en vigueur en 2016, qui structure les relations commerciales, économiques et politiques entre l'Union européenne et la Géorgie. Cet accord comprend un accord de libre-échange approfondi et complet avec l'Union européenne, qui est votre premier partenaire économique. Le soutien financier et technique européen s'est accru depuis le début de la guerre en Ukraine, notamment dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, l'Union européenne fournissant des équipements de défense.

Dès le déclenchement du conflit, la société civile géorgienne s'est pleinement mobilisée pour accueillir de très nombreux réfugiés. Cela doit être souligné. Mais les risques de déstabilisation provenant du voisinage immédiat de la Géorgie nous préoccupent. Votre pays a besoin de partenaires sûrs et fiables pour y faire face : la France et l'Union européenne sont à vos côtés.

Il est un dernier point qui me tient à cœur, au-delà même du seul cadre européen, et je suis certain, vous qui parlez parfaitement notre langue, que vous y serez

également sensible : c'est le statut d'observateur de la Géorgie au sein de l'organisation internationale de la francophonie. Car l'appartenance à l'Europe se fait aussi par la langue et la culture, et cette diversité des langues et des cultures est une richesse que nous avons en partage.

Mme Maka Botchorishvili, Présidente de la Commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien. – Je vous remercie d'avoir organisé cette audition et de nous recevoir dans cette enceinte. Il est très important d'entretenir le dialogue et d'échanger sur les évolutions en Géorgie, tout particulièrement aujourd'hui alors que nous faisons face à de nombreux enjeux de voisinage.

Vous avez rappelé de nombreux éléments historiques : la crise de 2008, le Partenariat oriental, puis l'accord d'association. Avec l'accord d'association, la Géorgie a dit haut et fort qu'elle voulait faire partie à terme de l'Union européenne, après un processus d'association permettant de se rapprocher de l'intégration économique. Des réformes ont ensuite été menées pour remplir les conditions fixées par la Commission européenne. Dans son rapport, la Commission a reconnu que des progrès importants avaient été accomplis par la Géorgie.

En 2022, l'invasion russe en Ukraine a été une manifestation de plus de l'agression russe dans notre voisinage. En 2008, nous avons connu une agression similaire, conduisant à l'occupation de 20 % de notre territoire par la Russie. À la suite du conflit en Ukraine, des discussions ont été ouvertes sur de futurs élargissements de l'Union européenne. Nous avons considéré ce moment comme une opportunité pour la Géorgie.

En 2020, la demande d'accession de la Géorgie à l'Union européenne pour 2024 figurait très clairement dans notre programme électoral. Ce calendrier nous paraissait raisonnable, compte tenu des conditions à remplir et des obstacles à franchir. L'année dernière, la situation a cependant radicalement changé, l'agression russe précipitant les discussions. La réponse que nous avons obtenue en juin de la Commission européenne a été claire. Si la Géorgie a bien des perspectives d'avenir européen, une approche différenciée est prévue entre l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Cela a créé pour nous une certaine frustration. 85 % de notre population soutient l'accession de notre pays à l'Union européenne.

Cette décision d'approche différenciée intervient au moment où de nombreuses spéculations existent sur la situation politique de notre pays et sur certaines de nos politiques publiques. Or, si l'on compare les trois pays, la Géorgie est le pays le plus avancé sur la voie des réformes. La décision d'accorder en juin à l'Ukraine le statut de candidat pour entrer dans l'Union s'explique par l'agression russe. Mais la Géorgie elle aussi est une victime, depuis des décennies, de l'agression russe. Nous subissons encore aujourd'hui une présence militaire et une agression russes. Nous souhaitons donc obtenir le plus tôt possible le statut de candidat pour la Géorgie. Il faut éclaircir toutes les questions relatives à l'avenir de la Géorgie au sein de l'Union européenne. Nous savons bien que ce sera un long chemin, jonché de difficultés.

La situation ukrainienne démontre bien que la sécurité et la paix européennes ne sont pas possibles sans s'assurer de la paix dans le voisinage immédiat de l'Union. Or, la Géorgie se trouve dans ce voisinage immédiat. Il est donc très

important de soutenir le développement de ces pays du voisinage pour qu'ils puissent faire partie de ce projet de paix et de sécurité.

Par ailleurs, il convient d'apprécier ce que la Géorgie peut apporter à l'Union européenne. Nous comprenons bien que ce ne sont pas seulement les besoins de la Géorgie qui comptent mais aussi ceux de l'Union européenne. Actuellement, de nombreuses discussions se concentrent sur le rôle géopolitique que devrait jouer l'Union européenne dans le monde. De nouveaux horizons peuvent s'ouvrir pour elle grâce à l'intégration de la Géorgie. Je songe non seulement aux ressources énergétiques mais aussi aux opportunités liées à l'ouverture vers de nouvelles régions. Notre voisin l'Arménie a poussé pour que nous obtenions le statut de candidat. Cela montre bien le rôle que la Géorgie peut jouer dans la région, pour inciter les autres pays à nous suivre.

La vulnérabilité de la zone plaide aussi en faveur de notre accession au statut de candidat. Deux de nos régions sont occupées par la Russie, sans soutien direct de l'OTAN ni de l'Union européenne. Nous avons besoin de visibilité et de clarté sur notre avenir européen.

Vous avez évoqué l'importance des valeurs. L'Europe est une idée et une identité, qui rejoignent le sentiment de chaque Géorgienne et Géorgien. Nous partageons les valeurs de l'Union européenne. Nous savons que les réformes prendront du temps et de l'énergie. Mais nous sommes prêts à consentir ces efforts pour transformer notre société. J'insiste sur le parcours déjà effectué par la Géorgie ainsi que sur tout ce que notre pays apportera à l'Union européenne.

En 2008, au sommet de Bucarest, une promesse d'adhésion à l'OTAN a été faite à l'Ukraine et à la Géorgie. Mais il n'y a pas eu d'outils pour concrétiser cette promesse. De mauvaises interprétations de cette annonce ont été faites, notamment par Moscou. Dès lors, nous ne savons pas comment cette approche différenciée entre l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie sera interprétée par le Kremlin. La clarté dans les déclarations sur l'avenir européen de la Géorgie est indispensable.

Mme Gisèle Jourda. – Madame la présidente, je voudrais vous faire part de mon émotion à prendre la parole devant vous. Éluë sénatrice en 2014, j'ai été rapporteure des accords d'association de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie. Au nom de la commission des affaires européennes, avec mes collègues René Danesi et Pascal Allizard, nous nous sommes rendus à différentes reprises en Géorgie pour exercer le contrôle amical des accords d'association et apprécier leur progression.

Vous avez évoqué votre frustration lors de l'annonce en juin de l'obtention du statut de candidat par l'Ukraine et la Moldavie mais pas par la Géorgie. J'ai été quant à moi très surprise. Notre commission titrait en 2018 son rapport « La Géorgie, bon élève du partenariat oriental ». Nous avons reçu avec le président Larcher l'ambassadeur de Géorgie en France pour lui faire part de toute notre confiance dans les capacités de la Géorgie à remplir les différents critères. Nous avons constaté lors de nos visites le point noir constitué par la situation de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Cet élément a selon moi pesé énormément lors de l'examen des statuts des pays candidats.

Avec mon co-rapporteur André Reichardt, nous avons présenté l'an dernier un bilan du Partenariat oriental devant notre commission, bilan qui demeure tout à fait actuel. En dépit de la guerre livrée par la Russie en Ukraine, les objectifs de ce

partenariat, réaffirmés lors du dernier sommet, il y a un an et demi, paraissent toujours pertinents. Votre pays tient une place toute particulière dans ce partenariat, facteur d'équilibre puissant, puisqu'il est voisin de l'Iran, proche de la Turquie, de l'Azerbaïdjan et de la Russie, qui occupe une partie de son territoire. Je garderai toujours en mémoire la démonstration, lors de l'une de nos visites, faite carte à l'appui, de l'imminence de la menace russe. En une demi-heure de temps, le pays peut en effet être envahi.

Jusqu'à l'an dernier, la Géorgie était considérée comme le pays du « trio » (Ukraine, Géorgie, Moldavie) le plus avancé sur la voie des réformes. Il est vrai que le projet européen est porté par votre pays depuis déjà vingt ans, avec la « Révolution des roses » de 2003. La Géorgie a conclu dès 2016 un accord d'association. Elle a bénéficié d'une aide de quelque 20 millions d'euros dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, l'Union lui fournissant des équipements de défense.

Nous pensons que le partenariat oriental doit perdurer et prospérer et qu'il n'est pas soluble dans l'élargissement. Tous les efforts que vous avez fournis, tant en matière institutionnel, démocratique ou de justice, doivent être valorisés pour défendre votre demande de candidature à l'adhésion.

Votre candidature, si elle est approuvée, ouvrira un long processus d'acquisition de toute la réglementation communautaire. Au terme de ce processus, l'accès aux fonds structurels et à l'ensemble des fonds européens multipliera les moyens mis à la disposition de votre pays par l'Union. Mais cela suppose un long apprentissage, dans de nombreux domaines.

Pendant ce temps, le Partenariat oriental demeurera, avec l'accord d'association déjà évoqué, l'instrument clé de l'adaptation et de la transition de votre pays vers l'Union, en complément des projets concrets qui pourraient être développés dans le cadre de la « communauté politique européenne », nouvel instrument de résilience et de souveraineté proposé pour faire face aux influences de certains de vos puissants voisins.

La perspective européenne de la Géorgie paraît prometteuse, si elle entreprend résolument les progrès que nous espérons vers l'acquis communautaire, en matière d'État de droit notamment, d'indépendance de la justice, de sauvegarde et de protection des droits et libertés, de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Nous souhaiterions connaître votre appréciation de la situation politique intérieure actuelle de votre pays et de la région et de la situation de sécurité de votre pays. Dans les territoires occupés par la Russie, y a-t-il eu un durcissement des positions, du fait du conflit en Ukraine ?

Comment avancent les réformes législatives importantes lancées et prévues par votre gouvernement ? Quel est l'impact de la guerre en Ukraine sur votre économie ? Les sanctions de l'Union à l'égard de la Russie ont-elles eu des répercussions sur votre pays ?

Quelle est la situation actuelle du flux des réfugiés ukrainiens en Géorgie ? Que deviennent les nombreux Russes entrés en Géorgie depuis l'annonce de la mobilisation générale dans ce pays ?

Pouvez-vous nous présenter brièvement vos projets de « connectivité » énergétique ? En particulier le couloir du milieu (*middle corridor*) après la dévitalisation du couloir Nord passant par la Russie ?

Qu'attendez-vous, concrètement, de la « communauté politique européenne », dont la prochaine réunion aura lieu à Chisinau ?

Comment souhaitez-vous, au-delà même de la réponse à votre demande de candidature, qu'évolue votre partenariat avec l'Union européenne ?

Quelles relations entretenez-vous avec la Moldavie et l'Ukraine depuis que le statut de candidat leur a été reconnu ? Quelles relations entretenez-vous avec la Russie ? La Turquie ? La Chine ? Les autres pays de votre voisinage ?

Madame la présidente, nous sommes sensibles dans cette commission à la situation de la Géorgie et nous sommes prêts à vous accompagner dans votre démarche.

Mme Christine Lavarde. – Vous avez évoqué la situation intérieure de votre pays, qui est récemment revenu sur le devant de la scène. La Géorgie avait fait l'objet d'articles de la presse française à l'occasion de l'élection de Salomé Zourabichvili à sa présidence, en raison de ses liens avec la France.

Le fort désir de la population géorgienne de rejoindre l'Union européenne est-il partagé sur l'ensemble du territoire ? Observe-t-on au contraire une grande disparité entre les différentes zones du pays ?

Comment expliquer cette envie d'Europe de la population géorgienne alors qu'il n'y a pas - à la différence de l'Ukraine et de la Moldavie - de continuité territoriale avec l'Union européenne ? Pourquoi vos habitants se tournent-ils vers l'Union européenne alors même qu'il existe d'autres zones de coopération économique plus proches ?

M. Claude Kern. – En tant que rapporteur, au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la commission de suivi sur la Géorgie, nous nous verrons dans 15 jours à Tbilissi. Je suis également, dans cette même assemblée, président de la sous-commission en charge des conflits des États membres.

J'ai noté très positivement le retrait de la loi sur l'ingérence étrangère, à la suite des nombreuses manifestations. Je ne cache pas que cette loi nous avait inquiétés. Avec ma collègue portugaise, nous viendrons donc à votre rencontre prochainement avec un esprit plus serein.

Où en êtes-vous concernant la politique à l'égard des minorités ? Cet élément constituait un obstacle dans votre demande de candidature à l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Permettez-moi de vous poser quatre questions.

La première concerne les implications politiques du retrait de la loi sur les ingérences étrangères. Quelles sont les conséquences pour le parti Le Rêve géorgien, aujourd'hui au pouvoir, et pour la présidente Zourabichvili ?

Quelle est la position de la Géorgie sur les sanctions émises par l'Union européenne à l'égard de la Russie ? Votre commerce transfrontalier est-il affecté ?

Compte tenu des difficultés actuelles de l'armée russe en Ukraine, constatez-vous un changement d'état d'esprit au sein des troupes d'occupation en Abkhazie et en Ossétie du Sud ?

Alors que vos relations commerciales avec la Turquie sont très étroites, comment analysez-vous l'évolution de la situation politique de ce pays, l'élection présidentielle devant se tenir en mai ?

Mme Maka Botchorishvili. – Je vous remercie pour vos questions et pour vos commentaires.

Je commencerais par les questions sur la situation intérieure. Deux sujets majeurs comptent dans la politique géorgienne : l'Union européenne et la Russie. Les forces politiques au sein du pays essaient d'utiliser ces deux sujets à leur propre fin. Le projet de loi sur les ingérences – qualifié de loi alors qu'il ne s'agissait que d'un projet – n'avait en réalité que peu de similitudes avec la loi russe relative au même sujet. Une fois ce qualificatif de russe accolé au projet de loi, il a été très difficile d'expliquer à la population ce qu'il contenait précisément. De la confusion a été entretenue à dessein.

Plusieurs enseignements sont à tirer. Le parti au pouvoir, que je représente, est à l'écoute du public et lorsque le peuple s'exprime, le gouvernement répond. Dans ce cas précis, la réaction du gouvernement a été de retirer le projet de loi. Ce projet avait été envoyé à la commission de Venise du Conseil de l'Europe pour que cessent les spéculations sur sa compatibilité avec les normes européennes. Il était ensuite prévu que le Parlement suive les recommandations de cette commission. Néanmoins, les réactions de la population nous ont obligés à retirer le projet de loi. Il faut parfois reconnaître ses erreurs. Le défaut de communication est bien réel : nous n'avons pas pu expliquer au grand public ce dont il s'agissait.

La Géorgie a une position très claire s'agissant des sanctions prises par l'Union européenne à l'encontre de la Russie. Deux de nos régions sont occupées par la Russie. Nous ne sommes membres ni de l'OTAN ni de l'Union européenne. Nous n'avons donc pas de garantie en matière de sécurité dans ces régions. Notre vulnérabilité y est complète. Néanmoins, nous avons annoncé que nous ferions notre mieux pour empêcher que l'on utilise la Géorgie pour contourner les sanctions contre la Russie. Nous l'avons fait savoir dès l'annonce des sanctions. La Géorgie n'a à ce jour jamais été utilisée pour contourner ces sanctions. Cela démontre la force de nos institutions et prouve l'intensité de la coopération avec nos partenaires stratégiques que sont les États-Unis et l'Union européenne. Les banques en Géorgie ont notamment mis en place des actions pour répondre aux sanctions européennes. Nous nous mettons en conformité dès que nous le pouvons.

La Géorgie n'est pas en mesure de pouvoir imposer des sanctions bilatérales à l'encontre de la Russie. Cela ne ferait que détériorer davantage notre situation économique et, au regard de notre poids économique, nous n'avons que peu d'influence sur l'économie russe. Depuis les années 1990, la Géorgie est soumise à des sanctions très dures de la part de la Russie. Nous sommes soumis à un embargo économique, nous subissons des sanctions sur le plan énergétique, certains vols sont interdits... Nous

devons donc apporter, là où cela est possible, notre soutien aux sanctions de l'Union mais nous ne pouvons pas contribuer aux sanctions sur le plan bilatéral.

Les réfugiés russes accueillis dans notre pays n'y restent pas très longtemps. Nous assurons un suivi des personnes entrant et quittant le pays. Des minorités ethniques géorgiennes vivent en Russie depuis longtemps. Il y a ainsi environ 800 000 Géorgiens ethniques ayant des attaches familiales en Russie. Autour de 60 000 Russes auraient rejoint la Géorgie en septembre 2022. Ce chiffre aurait ensuite doublé. Les institutions géorgiennes assurent un contrôle des frontières. Sur le plan sécuritaire, cet afflux de réfugiés ne constitue pas encore un problème, la situation étant sous contrôle.

Environ 30 000 réfugiés ukrainiens ont été accueillis en Géorgie. Certains possèdent des propriétés en Géorgie. Nous leur proposons les mêmes prestations sociales que pour le reste de la population. Nous leur permettons de vivre dignement en Géorgie.

Les régions d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud sont toujours occupées par les forces russes, qui tentent d'annexer ces deux territoires. En Ossétie du Sud, des structures étatiques sont développées et des politiques publiques sont mises en œuvre pour permettre l'annexion. En Abkhazie, la situation est différente : nous essayons de garder des contacts avec la population mais le territoire est entièrement contrôlé par la Russie. La situation dépend de la volonté russe. Sur le plan politique, l'intégrité territoriale de la Géorgie ne peut être garantie que par la voie pacifique. Nous n'envisageons pas de solution militaire. Nous continuerons d'emprunter la voie pacifique pour rétablir un dialogue avec ces régions et restaurer l'intégrité territoriale de la Géorgie.

S'agissant du *middle corridor*, la Géorgie a toujours été consciente du rôle qu'elle pouvait jouer sur le plan commercial. Grâce à notre situation géographique, nous bénéficions de retombées économiques positives. Ce « couloir du milieu », qui connecte l'est et l'ouest, doit continuer à se développer. Plusieurs projets sont en préparation. L'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Hongrie ont signé un protocole d'entente sur le transit de ressources énergétiques. Des projets avec l'Union européenne sont aussi à l'étude non seulement pour assurer le transit mais aussi pour contribuer à la sécurité énergétique.

Il faut rappeler que la mer Noire est bien une mer européenne. Si la Turquie et la Russie la bordent à l'est, c'est bien l'Union européenne qui la borde à l'ouest. Il faut assurer une meilleure connectivité autour de cette mer, pour que ce ne soit pas une zone géographique clivante. Il faut apporter un soutien aux projets de connectivité se développant autour de la mer Noire.

Vous avez rappelé le rôle joué par la France et par l'Union européenne lors de la crise de 2008. La mission d'observation de l'Union européenne (*EUMM Georgia*) continue son travail. Son mandat n'a cependant pas pu s'exercer en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Il s'agit du seul mécanisme de sécurité dont nous disposons et de la seule présence internationale sur le terrain. Elle est donc vitale.

S'agissant des réformes, la Géorgie a été un bon partenaire dans le cadre du Partenariat oriental et de nombreux progrès ont été accomplis. Nous progressons sur le front des recommandations. Des sujets sont encore en attente car certaines ne nous sont

arrivées qu'hier. J'espère qu'à la fin de l'automne, nous aurons répondu à toutes les interrogations. La question de la polarisation politique est le sujet le plus difficile. En toute honnêteté, je ne pense pas que les recommandations sur ce point pourront être mises en œuvre de façon satisfaisante. La polarisation politique caractérise toutes les démocraties modernes et il est très difficile de déterminer le niveau acceptable de polarisation. À l'approche des élections parlementaires – qui auront lieu dans un an –, il y aura d'ailleurs sûrement des tensions. C'est pourquoi je pense que ces mesures seront plutôt mises en œuvre dans les décennies à venir.

M. Irakli Chikovani, député du Parlement géorgien, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité nationale. – La Géorgie est un bon élève et continuera à l'être. Comme le sait le sénateur Kern, la Géorgie est confrontée à un fort niveau de polarisation politique. Mais cette polarisation ne nous a pas empêchés de réaliser des progrès et d'atteindre nos objectifs. La Géorgie est digne d'éloges en la matière. Je ne voudrais pas me vanter mais je pense que nous sommes comparables à certains pays de l'Union. Notre engagement pour rejoindre l'Union européenne est très fort.

La situation géographique de la Géorgie n'est pas un obstacle mais une chance. Nous avons beaucoup à apporter à l'Union européenne, notamment en matière énergétique. Dans les 3000 ans de son histoire, la Géorgie a toujours fait partie de la culture européenne, que ce soit par sa religion ou son identité. Nous avons combattu côte à côte lors de plusieurs guerres. Nous continuerons à être à vos côtés.

S'agissant des territoires occupés, les difficultés restent en effet nombreuses. Depuis l'accord conclu avec Moscou par le président Sarkozy en 2008, nous avons eu plus de 150 réunions avec nos partenaires. Malheureusement, très peu d'avancées ont été obtenues. Pour ceux qui espèrent un avenir pacifié pour la Géorgie, celui-ci reste à construire, ces territoires constituant toujours un point d'achoppement. Nous leur offrons une intégration pacifique au sein de l'Union européenne, ce qui permettrait de régler les problèmes.

Nous avons de nombreuses politiques publiques en faveur des minorités. Il faut nous assurer que ces politiques soient bien utilisées, tout particulièrement dans le sud du pays. Heureusement, les incidents en la matière sont rares et isolés. L'intégration politique doit être la plus complète possible dans ces régions.

Il y a encore de trop nombreuses spéculations sur le fait que la Géorgie profiterait de la guerre en Ukraine. Je répète que ce n'est pas du tout le cas. Nos bons résultats économiques s'expliquent par notre positionnement géographique. Notre croissance atteint depuis plusieurs années plus de 10 % grâce à nos politiques de soutien aux exportations. Nos exportations vers l'Union et vers les États-Unis ont cru en moyenne de 33 % par an contre en moyenne 7 % vers la Russie. Environ 90 % des biens que nous exportons vers la Russie ne tombent pas sous le coup des sanctions européennes ou américaines.

M. Gocha Javakhishvili, ambassadeur de Géorgie en France. – Je me permets de revenir sur la question des territoires occupés. La Russie a tenté de propager des rumeurs pour faire croire que la Géorgie profiterait de la guerre en Ukraine afin de récupérer par la voie militaire les territoires d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Nous avons au contraire envoyé un message de paix à ces populations. La Géorgie n'a aucune

intention de recourir à la force pour reprendre ces territoires. Nous voulons plutôt tenter de retrouver la confiance de ces populations par les voies du développement et des pourparlers. La Géorgie continue à envoyer des messages de paix et la réintégration de ces territoires doit être pacifique. L'avenir dira comment la situation évoluera.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour vos réponses précises et détaillées. Si votre chemin pour rejoindre l'Union européenne est encore long, il me paraît néanmoins bien engagé !

Mercredi 22 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Certificat européen de filiation : proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Dominique de Legge sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation (COM 2022(695))

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, suivant la proposition de son groupe de travail sur la subsidiarité, notre commission a décidé, au début de ce mois, d'approfondir, sous l'angle de sa conformité au principe de subsidiarité, l'examen d'un projet de législation européenne qui entend créer un certificat européen de filiation. L'établissement de la filiation est un sujet sensible, car c'est un acte fondateur de la famille, et ce d'autant plus que le mariage est concurrencé par d'autres modes de conjugalité. La filiation relie non seulement à une famille, mais aussi à toute une communauté nationale, à tout un droit et finalement à toute une culture. C'est dire l'enjeu à la fois juridique et symbolique de ces questions et leur forte dimension nationale. L'appréciation de la pertinence d'une action européenne en ce domaine et l'évaluation de sa proportionnalité sont donc à mener avec soin. C'est pourquoi nous avons confié ce travail délicat à l'un de nos membres particulièrement qualifiés en la matière : Dominique de Legge, qui a siégé au Haut Conseil de la population et de la famille et fut délégué interministériel à la famille, de 2003 à 2008. Je le remercie de nous présenter le fruit de son travail.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Avec la présente proposition de règlement, la Commission européenne souhaite imposer à tout État membre de l'Union européenne (UE) la reconnaissance mutuelle de la filiation établie dans un autre État membre, au profit des familles dans des « situations transfrontières », et ce « quelle que soit la manière dont l'enfant a été conçu ou est né, et ce quel que soit le type de famille de l'enfant », qu'il s'agisse d'un couple marié, hétérosexuel ou homosexuel, d'une filiation biologique, d'une filiation issue d'une procréation médicalement assistée ou d'une gestation pour autrui (GPA).

La Commission européenne apporte à l'appui de cette réforme deux justifications : d'une part, « l'intérêt supérieur de l'enfant », protégé à la fois par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; d'autre part, le principe de non-discrimination, inscrit à l'article 21 de la Charte.

Pour parvenir à imposer cette reconnaissance mutuelle « automatique » des filiations, la proposition de règlement prévoit des règles uniformes.

En premier lieu, elle définit la loi applicable pour l'établissement de la filiation. Cette dernière serait en priorité « la loi de l'État de résidence habituelle de la

personne qui accouche au moment de la naissance ». Signalons que la formulation retenue, qui évite de mentionner la « mère » qui accouche, pourrait en théorie permettre l'application de la loi de l'État de résidence habituelle d'une personne transgenre qui accouche.

En deuxième lieu, la proposition prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, ainsi que celle des actes authentiques établissant une filiation dans un État membre. En cas d'intervention d'une juridiction, c'est la juridiction de l'État membre dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle qui aurait la priorité.

En outre, ces juridictions ne pourraient refuser la reconnaissance d'une filiation que si ce refus est conforme aux droits et principes fondamentaux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment au principe de non-discrimination.

En quatrième lieu, la proposition de règlement institue un certificat européen de filiation, qui pourrait être demandé par l'enfant ou son représentant légal dans l'État membre où la filiation a été établie, afin de produire automatiquement ses effets dans tous les États membres.

Comme l'a rappelé le président, nous nous réunissons pour étudier la conformité de la proposition de règlement au principe de subsidiarité.

À cet égard, il faut d'abord constater que l'analyse d'impact de la proposition est insuffisante : plusieurs lacunes empêchent de conclure à la nécessité d'un dispositif qui, pourtant, doit théoriquement pouvoir s'appliquer clairement, sans texte de transposition.

En effet, s'il faut saluer la présence d'une analyse d'impact pour justifier la proposition de règlement, on ne peut que déplorer qu'elle ne comporte pas d'étude de droit comparé, qui aurait permis de comprendre rapidement l'état du droit de la filiation dans les États membres, d'évaluer les difficultés exactes qui se posent et d'estimer avec fiabilité les personnes concernées.

En outre, le texte manque de clarté. Sur ce point, il est significatif de constater l'absence de définition de la notion de « situation transfrontière », alors que c'est cette dernière qui a motivé le dépôt de la proposition de règlement par la Commission européenne. Par ailleurs, si la version française de la proposition de règlement vise bien la « filiation », concept juridique clair établissant le lien entre un enfant et ses parents, l'analyse d'impact et la version anglaise du texte sont relatives à la « parentalité » (*parenthood*), situation de fait, au titre de laquelle une personne exprime sa volonté d'exercer un rôle éducatif à l'égard d'un enfant, sans pour autant que ce lien soit juridiquement fondé.

Enfin, alors que l'article 3 de la proposition de règlement souligne que la réforme ne concerne pas les filiations établies dans des pays tiers, force est de constater que la loi applicable à l'établissement d'une filiation pourrait être en pratique la loi du pays tiers.

Cette proposition est donc un texte juridiquement flou, ce qui est peu rassurant concernant un texte visant la sécurité juridique de certaines familles.

La réforme envisagée est fondée sur un présupposé : par essence, l'existence de règles différentes entre les États membres en matière d'établissement et de reconnaissance de la filiation est une difficulté à résoudre, et il convient de la surmonter par des règles européennes uniformes. En conséquence, l'objectif du texte est bien d'accroître la part du droit de l'Union européenne en ces matières. L'exposé des motifs le reconnaît explicitement en affirmant qu'« en réglant à titre préliminaire la question de la filiation de l'enfant, la proposition faciliterait l'application des instruments existants de l'Union en ce qui concerne la responsabilité parentale, l'obligation alimentaire et les questions de succession ».

Lorsque j'ai échangé avec les représentants de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, ces derniers m'ont indiqué que le droit en vigueur en France était satisfaisant, et que le ministère ne constatait aucune difficulté liée à la reconnaissance de la filiation d'enfants de familles en situation transfrontière établie dans un autre État membre.

Cette volonté d'uniformisation des règles européennes de filiation est donc étonnante, d'autant plus qu'elle n'est pas sans poser des interrogations de principe. Ainsi, si l'on comprend que les refus de reconnaissance d'une filiation doivent être respectueux de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pourquoi citer seulement son principe de non-discrimination ?

Quid en effet du respect des autres principes de la Charte : inviolabilité de la dignité humaine, interdiction de faire du corps humain une source de profit, et droit pour tout enfant d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ?

De plus, la détermination de ces motifs d'ordre public, si elle peut découler de l'application de conventions internationales, relève également de « l'identité nationale » de chaque État membre, cette dernière étant définie par les traditions politiques et constitutionnelles des États membres et par la jurisprudence de leurs juridictions suprêmes nationales. Or, pour rappel, l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne n'indique pas qu'il revient à l'Union européenne de définir cette identité nationale, mais de la « respecter ».

Au nom de « l'intérêt supérieur de l'enfant », et du principe de non-discrimination, la proposition de règlement vise en particulier à prévoir la reconnaissance automatique de la filiation des enfants issus d'une GPA dans un autre État membre ou réalisée dans un pays tiers, et déjà reconnus dans un État membre. Pour rappel, quatorze États membres, dont la France, interdisent la GPA.

Or, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) assure déjà cette sécurité juridique, en imposant la reconnaissance d'un lien de filiation d'un enfant issu d'une GPA réalisée à l'étranger et régulièrement reconnu sur place, à l'égard de sa « mère d'intention », tout en laissant au législateur national une marge d'appréciation pour y parvenir. À cet égard, la transcription de la filiation dans l'état civil à l'égard de la « mère d'intention » n'est pas obligatoire dès lors qu'une mesure alternative, telle qu'une procédure d'adoption, est possible. C'est la solution retenue dans un équilibre délicat par la loi française du 2 août 2021 relative à la bioéthique, au terme d'un débat qu'il ne s'agit pas de rouvrir ici.

Ayant précisé les modalités de reconnaissance de la filiation, la Cour a également souligné qu'il fallait veiller à « la protection contre les risques d'abus que comporte la gestation pour autrui ». Elle a alors confirmé que les États membres disposaient d'une marge d'appréciation dans cette tâche, concluant par exemple que n'était pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme la prise en charge par les services sociaux italiens d'un enfant de neuf mois, né en Russie dans le cadre d'une convention de GPA passée entre une femme russe et un couple de ressortissants italiens, et ramené illégalement en Italie. L'absence de tout lien biologique entre l'enfant et les requérants et la courte durée de leur relation avaient conduit la Grande Chambre à conclure à l'absence de vie familiale.

De même, la Cour a jugé conforme à la Convention le refus d'un État partie à la Convention, l'Islande, de transcrire dans son état civil la filiation entre deux femmes islandaises alors mariées, et un enfant conçu pour elles lors d'une GPA réalisée en Californie.

Or, cette marge nationale d'appréciation disparaîtrait si une reconnaissance « automatique » de ces filiations était en vigueur.

En réalité, l'absence de consensus au sein des États membres aurait pu conduire la Commission à privilégier le dialogue avec les États membres.

Selon la procédure de l'article 81, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui est ici applicable, un accord à l'unanimité est nécessaire au sein du Conseil pour faire adopter cette réforme. Or, dans les discussions en cours, plusieurs États membres ont déjà fait part de leur opposition de principe à la proposition de règlement.

Conformément aux déclarations réitérées du Président de la République, le gouvernement français a quant à lui clairement indiqué aux autres États membres que le retrait de la GPA du champ d'application du texte conditionnait son soutien à la proposition.

Quant à la présidence suédoise du Conseil de l'Union européenne, elle a explicitement signifié que ce projet ne constituait pas pour elle une priorité politique, annonçant son intention de présenter un simple rapport d'étape sur les négociations en cours, au mois de juin prochain.

En conséquence, si le choix d'un règlement d'effet direct est cohérent avec l'approche maximaliste retenue, on peut le considérer comme disproportionné par rapport aux traités et aux objectifs poursuivis, car, dans le cas de filiations issues de GPA, ce choix empêcherait le maintien des mesures alternatives précitées permettant de respecter « l'intérêt supérieur de l'enfant ». Sur un même sujet, la Commission européenne, en 2004, avait légiféré avec prudence par le biais d'une directive, respectant ainsi la nécessaire « marge nationale d'appréciation ».

Enfin, la possibilité de confier à la Commission européenne le soin de modifier le format et le contenu du certificat européen de filiation par la voie d'actes délégués apparaît comme inappropriée au regard des exigences définies dans les traités.

Cela semble contraire au principe de subsidiarité, car ce certificat serait l'instrument principal pour la reconnaissance « automatique » des filiations établies dans les autres États membres. Il est donc un élément essentiel de la proposition de règlement. Par conséquent, son contenu ne peut être défini par la voie des actes délégués : je rappelle en effet que, selon l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

Pour toutes ces raisons, qui sont résumées dans la proposition de résolution portant avis motivé qui vous a été transmise, je propose que le Sénat dénonce le fait que ce dispositif de reconnaissance « automatique » des filiations, dont celles issues d'une GPA réalisée ou reconnue dans un autre État membre, ne respecte pas le principe de subsidiarité.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci de ce travail approfondi, qui s'appuie notamment sur la jurisprudence, et qui étoffe la décision proposée.

M. Jacques Fernique. – La proposition de règlement de la Commission européenne vise d'abord à protéger les droits fondamentaux de l'enfant, indépendamment de leur origine, de leur mode de conception ou de la composition familiale, selon l'objectif principal de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il y a bien urgence à adopter ce règlement : ce certificat européen de filiation est nécessaire, car des enfants se voient actuellement refuser la reconnaissance de leur lien de filiation dans un autre État membre. Au-delà des chiffres évoqués, parfois contradictoires, il y a de vraies souffrances : en franchissant une frontière, un enfant peut perdre l'un de ses parents, se voir refuser la reconnaissance de sa filiation en vue d'un héritage ou d'une pension alimentaire ; un parent peut se voir refuser la visite de son enfant dans un hôpital, ou le droit d'agir comme représentant légal pour des questions scolaires.

Affirmer que cette proposition de règlement ne respecterait pas le principe de subsidiarité me semble exagéré. Les bases juridiques sont là. Certes, le droit matériel de la famille, y compris le statut juridique des personnes, relève de la compétence des États membres, mais l'Union européenne peut adopter des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière. Les mesures visant à faciliter la reconnaissance de la filiation dans tous les États membres, une fois celle-ci établie dans l'un d'entre eux, en font partie.

Le principe de subsidiarité est, selon moi, bien respecté : l'adoption de ce texte ne conduira pas à une harmonisation du droit matériel des États membres en ce qui concerne la définition de la famille ou l'établissement de la filiation dans les situations nationales. Elle ne me semble pas non plus empiéter sur la reconnaissance d'une filiation établie à l'étranger, qui restera établie par le droit international privé des États membres. En revanche, d'un point de vue juridique, pratique et politique, il y a une vraie pertinence à instituer au niveau européen ce dispositif de reconnaissance automatique des filiations. Les États membres ne peuvent pas résoudre seuls les problèmes liés à la reconnaissance de la filiation : les règles et procédures doivent être identiques ou compatibles pour que la filiation soit reconnue entre États membres. Une action européenne est nécessaire pour garantir que chaque État membre reconnaisse la filiation établie dans un autre État membre, afin d'éviter les filiations contradictoires relatives à une même personne au sein de l'Union.

« Si vous êtes parent dans un pays, vous êtes parent dans tous les pays » : c'était l'une des promesses phares de la présidente de la Commission européenne. Cette proposition de règlement était attendue. Si le Sénat français, avec cette proposition de résolution, participait à rendre possible l'émission d'un « carton jaune » à l'adresse de la Commission européenne, il se joindrait au Sénat italien, dont la majorité est très à droite, voire à l'extrême droite, ou au Parlement hongrois. Pour rappel, onze États membres de l'UE refusent la reconnaissance légale de la filiation homoparentale, six États membres n'ont prévu aucune possibilité d'union entre personnes du même sexe. Renforcer un tel front ne correspond pas au signal que nous voulons envoyer aux citoyens européens et français. Mon groupe ne votera pas cette proposition de résolution.

Mme Patricia Schillinger. – Notre groupe ne souscrit pas aux conclusions du rapporteur. Si le droit matériel de la famille relève effectivement de la compétence étatique, l'Union européenne peut toutefois adopter des mesures relatives au droit de la famille lorsque celles-ci ont « une incidence transfrontière », en vertu de l'article 81 du TFUE, et c'est le cas des mesures facilitant la reconnaissance de la filiation dans tous les États membres, une fois cette filiation établie dans l'un d'eux. Pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), le principe de subsidiarité est respecté par ce règlement, parce que les difficultés liées à la reconnaissance de la filiation établie dans un État membre par un autre État ont bel et bien une dimension européenne, ne serait-ce que parce qu'au moins deux États sont concernés. Les conséquences d'une non-reconnaissance de la filiation sont bien européennes, puisque les familles peuvent renoncer à exercer leur liberté de circulation de crainte que la filiation d'un enfant ne soit pas reconnue dans un autre État. Ainsi, une action au niveau de l'Union est nécessaire, pour éviter des filiations contradictoires relatives à une même personne.

En outre, la proposition respecte à nos yeux le principe de proportionnalité, puisqu'elle n'empiète ni sur la compétence des États en matière de droit de la famille, ni sur les règles des États relatives à la reconnaissance des mariages ou partenariats conclus à l'étranger. Un principe est défendu par ce règlement : l'intérêt supérieur de l'enfant. Aujourd'hui, selon la Commission européenne, 2 millions d'enfants se voient refuser la reconnaissance de leur lien de filiation dans un autre État européen. Concrètement, cela signifie qu'un enfant peut se voir refuser l'héritage de l'un de ses parents ou une pension alimentaire en cas de divorce.

En contribuant à rendre possible l'émission d'un « carton jaune » sur cette proposition, le Sénat français, je le souligne à mon tour, se joindrait au Sénat italien, et à sa majorité d'extrême droite, et au Parlement hongrois, s'alliant ainsi avec les pays les plus réactionnaires de l'Union. C'est un mauvais signal que la France enverrait.

Je rappelle en outre qu'il s'agit d'une promesse phare de la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, elle-même issue de la droite européenne. Il s'agit également d'une priorité de notre famille politique européenne, Renew Europe.

Le groupe RDPI votera donc contre cette proposition de résolution européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) rejoint les propos tenus par Jacques Fernique et Patricia Schillinger. Je ne reviens

pas sur l'article 81, alinéa 3, du TFUE, déjà cité par Patricia Schillinger. Le projet de règlement visant à harmoniser à l'échelle de l'Union les règles de droit international privé relatives à la filiation est centré sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Il doit apporter une clarification juridique à toutes les familles se trouvant dans une situation transfrontalière au sein de l'Union. La reconnaissance de la filiation d'un enfant est un élément de sécurité juridique ayant de nombreuses incidences – nom, succession, autorité parentale – auxquelles la CEDH est sensible.

Cette proposition de résolution européenne ne tient pas compte de nos échanges à Strasbourg sur ces questions. J'avais évoqué les conséquences de la rédaction de l'article 47 du code civil pour la reconnaissance internationale des actes d'état civil. Il m'avait été répondu que des affaires étaient en cours. Il n'est donc pas sérieux d'affirmer que l'équilibre issu de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique est conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il y a des affaires pendantes et que la modification de l'article 47 du code civil vise à « jouer la montre » contre les principes généraux de la CEDH en matière d'exigence pour tout enfant de l'effectivité de la filiation. La modification de cet article, au travers de la loi bioéthique, était selon moi un moyen détourné de refuser ce que la CEDH a reconnu. Je reconnais en revanche qu'il y a un sujet concernant les langues de travail. La seule version anglaise fait foi, c'est une difficulté, et je serais d'accord pour le remettre en cause.

Par ailleurs, cette proposition de résolution européenne soulève un problème de méthode au sein de la commission des affaires européennes. À la commission des lois, tous les commissaires peuvent assister aux auditions organisées par un rapporteur sur un sujet. Nous devrions faire de même ici. Nous ne savons pas quelles auditions ont eu lieu et seul le rapporteur a pu y assister.

Il s'agit non pas de justifier la GPA, mais d'assurer la reconnaissance d'une filiation, qui permet la liberté de circulation. Cela ne constitue nullement une remise en cause de la subsidiarité.

Le groupe SER votera contre cette proposition de résolution européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Sur l'organisation des auditions, je suis tout à fait ouvert à votre proposition ; simplement, mon cher collègue, je constate qu'elle n'avait jamais été formulée auparavant. Or, le Bureau de notre commission se réunit régulièrement et lorsque cela est nécessaire. Si votre proposition est soumise au Bureau, elle sera bien évidemment examinée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je voudrais saluer la rigueur et le sérieux du travail de Dominique de Legge tout en constatant que cette proposition de résolution européenne me gêne.

Ce sujet concerne nombre de familles transnationales, donc de Français de l'étranger, qui éprouvent de grandes difficultés. Presque chaque jour, on porte à ma connaissance de telles difficultés, par exemple entre la France et l'Allemagne. Cette dernière est un pays très bien organisé juridiquement pour défendre les intérêts de l'enfant et, presque systématiquement, les tribunaux allemands confient la garde de l'enfant au parent allemand et non au parent français. Sans doute, l'Allemagne a un déficit démographique, mais nous aussi, notre groupe l'a suffisamment souligné lors de

l'examen du texte sur les retraites. Il me semble contradictoire de ne plus nous en préoccuper maintenant... En tout état de cause, il faut se concentrer sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Je suis pour ma part convaincue qu'il faut revenir sur la solution trouvée par la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique concernant la transcription des filiations issues d'une GPA car elle a des conséquences graves pour nombre de familles et d'enfants. Pourquoi une femme française qui a recouru à la GPA et qui vit à l'étranger ne pourrait-elle pas faire reconnaître son enfant ? Aujourd'hui, elle doit passer par l'adoption de son propre enfant, c'est une stigmatisation. Il y a des milliers de situations de ce type. Il faut les étudier plus avant. La dernière étude de législation comparée sur le sujet établie par le Sénat date de 2008 : elle est totalement dépassée et doit être complétée au regard de la loi de 2021. J'en ai fait la demande officielle.

Ce règlement pose sûrement des questions, mais il est une première étape et il représente une avancée. Nous devons progresser sur ce sujet, qui crée de grandes inégalités et engendre des discriminations et de la souffrance.

Mme Colette Mélot. – Je salue à mon tour le travail du rapporteur, mais je me joins également aux propos précédents. Le plus important, dans les questions de filiation, est de considérer l'intérêt supérieur de l'enfant. Il ne nous appartient pas aujourd'hui de réécrire la loi bioéthique ni de nous prononcer sur la GPA. Il s'agit de résoudre des difficultés pratiques vécus par des familles. Mon groupe votera contre cette proposition de résolution européenne.

Mme Véronique Guillotin. – Je remercie également le rapporteur. Ce texte porte sur un sujet difficile.

C'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit nous guider ici. Quelque 2 millions d'enfants sont concernés par des problèmes de filiation au sein de l'Union européenne. Nous retrouvons là les discussions assez vives de la loi bioéthique.

Je suis en outre sensible à l'argument sur le message qu'enverrait la France en adressant un avis motivé à la suite de l'Italie et de la Hongrie.

Quant à la GPA, je pense que c'est une erreur de la balayer ainsi dans sa globalité. Il y a, comme pour les dons d'organe, des GPA « non éthiques » et des GPA « éthiques ». Cette pratique existe dans des pays tout proches, comme la Belgique, où elle est tolérée. La Grèce s'y penche aussi.

Je ne voterai pas non plus cette proposition de résolution européenne.

M. Didier Marie. – Je salue également le travail de Dominique de Legge.

Sur la forme, un dossier aussi complexe aurait mérité un examen plus long.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous sommes soumis au rythme d'examen des textes et du délai que les traités nous octroient pour vérifier le respect du principe de subsidiarité.

M. Didier Marie. – Vu la complexité du sujet, il aurait été utile de faire plus d'auditions.

Sur le fond, le sujet qui nous réunit n'est pas le mode de procréation ; il s'agit de sécuriser juridiquement la reconnaissance de la filiation des enfants et de faciliter les démarches administratives, afin de sécuriser les successions ou encore les droits alimentaires. Le projet de règlement s'inscrit dans la stratégie globale de l'UE pour favoriser l'égalité de traitement des LGBTIQ, mais la question est celle de la reconnaissance des droits de l'enfant. Nous ne pouvons pas souscrire à la proposition du rapporteur.

Il serait néanmoins opportun de revenir sur ce sujet, car il y a des améliorations à apporter.

Mme Amel Gacquerre. – Je rappelle que nous avons tous à cœur de défendre l'intérêt supérieur de l'enfant, en l'occurrence en uniformisant les règles de filiation.

Je rejoins plusieurs éléments d'analyse du rapport, sur le manque d'études de droit comparé et de clarté préjudiciable à son évaluation. Le droit de la famille relève en effet des États membres, donc la question du respect du principe de subsidiarité peut se poser, mais le principe « l'enfant d'abord » doit primer. Sans doute, nous sommes contraints par le temps, mais il aurait été nécessaire de débattre davantage.

En tout état de cause, le groupe Union Centriste s'abstiendra sur cette proposition de résolution européenne.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sur la question de la GPA, la France a déjà été condamnée par la CEDH en 2014, car l'intérêt supérieur de l'enfant n'était pas reconnu. La transcription de l'acte de naissance des enfants nés de GPA est très importante.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Le débat porte non pas sur la bioéthique ou la GPA, mais sur les droits de l'enfant, et je comprends que cela soulève des enjeux très forts. Mon rapport – j'y insiste – a pour objet non pas les enjeux relatifs à la GPA ou à la bioéthique, mais des aspects juridiques.

Les questions qui se posent sont strictement juridiques : s'agit-il d'harmoniser ou d'uniformiser les législations ? Nous pourrions tous convenir qu'il pourrait être nécessaire d'harmoniser nos législations dans le respect des droits de l'enfant. Or, selon la Commission européenne, il s'agit d'uniformiser nos législations. C'est à cette aune qu'est posée la question du respect du principe de subsidiarité par l'Union européenne.

Le débat sur la filiation – je rappelle que les dispositifs en vigueur en France n'empêchent ni la reconnaissance ni la circulation des enfants, selon la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice que j'ai auditionnée –, soulève une question juridique relative à l'état civil : est-ce que la reconnaissance d'un acte de filiation établi dans un État membre a force de loi dans l'État membre de résidence ? Le débat porte non pas sur la GPA, mais sur les conséquences de l'acte de filiation et de sa reconnaissance.

La CEDH, qui a condamné la France en 2014, postule que chaque État a une obligation de résultat concernant la reconnaissance d'un lien de filiation au profit de

l'enfant issu d'une GPA réalisée à l'étranger, mais pas une obligation de moyens. Elle affirme ainsi que la reconnaissance de la filiation à l'égard du « parent d'intention » peut devenir effective au moyen d'une procédure d'adoption. C'est cette solution qui a été retenue par la France dans la loi bioéthique précitée du 2 août 2021. Lors des débats au Sénat sur cette loi, le Garde de sceaux faisait le rappel suivant : « Le revirement de jurisprudence de la Cour de cassation, au mois de décembre 2019, a soustrait les GPA réalisées à l'étranger de tout contrôle du juge. Il est donc nécessaire de rétablir ce contrôle, et ce avant l'établissement du lien de filiation à l'égard du parent d'intention. Pour ce faire, la procédure d'adoption est tout à fait adaptée et ne pénalise en rien l'enfant. Cette solution a d'ailleurs été jugée équilibrée par le Conseil d'État et a été validée par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans un arrêt tout à fait récent du 16 juillet 2020. » Ainsi, on peut porter l'appréciation que l'on veut sur l'arrêt de la CEDH, mais on ne peut pas dire, d'un strict point de vue juridique, que la France a été condamnée, puisqu'elle a réglé ce problème.

Si l'Union européenne instaure ce certificat de reconnaissance, cela signifie qu'elle se reconnaît compétente en matière d'état civil, ce qui revient à établir une citoyenneté européenne, voire une nationalité européenne ! C'est souhaitable ou non, selon les opinions de chacun, mais cela changerait assurément la nature des relations, caractérisées par la subsidiarité, entre les institutions européennes et chacun des États membres, qui sont indépendants. C'est pourquoi, selon moi, d'autres réponses doivent être apportées à la question soulevée par le certificat.

Au bilan, sur le fond – la commission des lois devra se prononcer sur le texte qu'adoptera notre commission –, je maintiens ma position, fondée sur une analyse juridique : le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Ces dispositions remettent en cause non seulement la filiation, mais également le code civil, duquel découle l'état civil.

M. Jean-Yves Leconte. – Compte tenu de la gravité du sujet, je souhaiterais que ce texte soit retiré.

M. Jean-François Rapin, président. – Cela n'est pas possible, puisque le groupe de travail « Subsidiarité » de la commission a décidé de l'examiner.

M. Jean-Yves Leconte. – Si nous postulons que l'Union européenne est un espace de valeurs, comment ne pourrions-nous pas placer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur même de ces valeurs ?

L'arrêt de la CEDH du 16 juillet 2020 a conduit la Cour de cassation à prendre de nouvelles décisions en la matière et a poussé le Sénat à modifier l'article 47 du code civil, qui tend à interdire la reconnaissance d'état civil entre différents pays. Ainsi, le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique a contourné la décision de la CEDH, contrairement à ce que laisse entendre M. le rapporteur. Soyons un peu sérieux, lorsque nous faisons du droit sur un sujet aussi fondamental !

M. Didier Marie. – Nous nous interrogeons sur la capacité de la Commission européenne de décider en la matière, alors que c'est au Conseil de le faire, selon l'article 81-3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans ces conditions, les questions de subsidiarité peuvent être aisément réglées. Selon moi, la commission des lois pourrait fort utilement se saisir de ce dossier au fond.

M. Jean-François Rapin, président. – Je sais que la commission des lois y réfléchit.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Un peu de sérieux ne nuit pas, bien sûr, mais, contrairement à ce qui vient d’être affirmé, le rapporteur n’en a pas manqué. Et, concernant l’intérêt supérieur de l’enfant, mes chers collègues, il faut faire attention à ce que l’on dit !

J’aimerais de nouveau citer les propos du Garde des sceaux, lors de débats de la loi bioéthique : « Il est absolument indispensable de conserver un contrôle sur les conditions dans lesquelles l’enfant a été remis à ses parents d’intention. L’enfant est-il bien issu d’une convention de GPA ? N’est-il pas victime d’un trafic d’enfants ? » C’est une question éminemment grave et sérieuse. Il faut donc lui apporter une réponse tout aussi sérieuse et non balayer les interrogations posées, en affirmant hâtivement que l’intérêt supérieur de l’enfant induit la reconnaissance automatique des filiations issues d’une GPA à l’étranger. Je rappelle enfin que la position du Gouvernement français, actuellement défendue dans les négociations au Conseil sur cette proposition, est de ne pas accepter la reconnaissance des filiations issues d’une GPA réalisée dans un autre État membre.

La commission adopte la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation, COM (2022) 695 final

Présentée comme une action clé de mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ et de la stratégie de l'Union européenne sur les droits de l'enfant, la proposition de règlement COM(2022) 695 final relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation a pour objectif d'assurer la reconnaissance mutuelle de la filiation d'un enfant entre les États membres dans les situations transfrontières.

Afin de parvenir à cet objectif, ce texte prévoit, à titre principal :

– une définition de la filiation comme le « lien de parenté en droit », qui « recouvre le statut juridique d'enfant d'un ou de parents donnés » ;

– l'identification des juridictions des États membres compétentes pour statuer sur les questions de filiation, en donnant priorité à celles de l'État membre où l'enfant concerné a sa résidence habituelle (articles 6 à 15) ;

– la détermination de la loi applicable à l'établissement d'une filiation, en faisant primer la loi de l'État dans lequel « la personne qui accouche » a sa résidence habituelle au moment de la naissance, même si cet État n'est pas un État membre de l'Union européenne (articles 16 et 17) ;

– une obligation, pour chaque État membre, de reconnaître les décisions de justice en matière de filiation rendues dans les autres États membres ainsi que les actes authentiques qui y ont un effet juridique contraignant, sans procédure spéciale (articles 24 et 36) ;

– la mention explicite exclusive de l'article 21 de la Charte européenne des droits fondamentaux dans ses dispositions encadrant les motifs d'ordre public permettant de refuser une telle reconnaissance (articles 31 et 39) ;

– la création d'un certificat européen de filiation, qu'un enfant ou son représentant légal peut demander dans l'État membre où la filiation a été établie, pour produire ses effets dans les autres États membres, sans qu'il soit, là encore, nécessaire de recourir à une procédure spéciale (articles 46 à 57).

Enfin, les articles 3 et 5 de la proposition précisent que cette dernière :

– ne s'applique pas aux domaines suivants : reconnaissance d'un mariage ou d'un partenariat enregistré ; responsabilité parentale ; capacité des personnes physiques ; émancipation ; adoption internationale ; obligations alimentaires ; trusts et successions ; nationalité ; reconnaissance des décisions de justice et des actes authentiques d'un État tiers établissant ou prouvant une filiation ;

– ne porte pas atteinte aux compétences des autorités des États membres en matière de filiation.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat émet les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; ce qui implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

– la protection des droits et des principes fondamentaux des citoyens des États membres s'impose à l'Union européenne comme aux États membres, et doit être assurée dans le respect des compétences prévue par les traités.

Or, la proposition de règlement soumise à l'examen du Sénat ne semble pas répondre à l'ensemble de ces exigences des traités ;

Concernant les insuffisances de l'étude d'impact et l'imprécision du champ d'application de la proposition de règlement :

En premier lieu, le Sénat constate que plusieurs lacunes et ambiguïtés de la proposition de règlement empêchent de conclure – en l'état de sa rédaction – à la nécessité de l'ensemble des dispositions de la proposition de règlement :

– en effet, si la présentation d'une analyse d'impact pour justifier la proposition de règlement doit être saluée, l'absence d'étude de droit comparé en son sein doit, elle, être déplorée. Cette étude aurait permis en effet de comprendre rapidement les différences de droit de la filiation entre les vingt-sept États membres et d'identifier et évaluer qualitativement et quantitativement les difficultés invoquées par la Commission européenne pour justifier sa proposition ;

– de surcroît, le Sénat s'interroge sur le nombre envisagé de bénéficiaires de la réforme alors que l'exposé des motifs de la proposition de règlement évoque « deux millions d'enfants »(4) susceptibles d'être confrontés aux difficultés invoquées tandis que l'analyse d'impact recense « 103 000 »(5) personnes concernées en totalité ;

– en outre, l'imprécision de la rédaction de la proposition nuit à sa lisibilité et à la détermination de l'étendue de son champ d'application. Ainsi, la proposition de règlement est ambiguë quant à son objectif même : est-elle relative à la « filiation », c'est-à-dire à un concept juridique clair établissant le lien entre un enfant et ses parents, comme l'affirme la version française du texte, ou, conformément à sa version anglaise, est-elle relative à la « parentalité » (« parenthood »), c'est-à-dire à une situation de fait qui peut exprimer une simple volonté d'exercer un rôle éducatif auprès d'un enfant sans pour autant que cette volonté s'accompagne d'un lien de parenté et d'effets juridiques ? De même, alors qu'elles justifient la présentation de ce texte par la Commission européenne, les « situations transfrontières » n'y sont pas définies. En toute logique, elles devraient être comprises comme les situations concernant au moins deux États membres. Enfin, alors que la proposition de règlement annonce exclure en principe la reconnaissance d'une filiation établie dans un pays tiers, elle semble de fait permettre la reconnaissance de telles filiations dès lors qu'elles ont déjà été reconnues dans un premier État membre ;

Concernant le risque d'empiètement de l'Union européenne sur les compétences des États membres :

En deuxième lieu, la nécessité de la proposition de la Commission européenne peut également être interrogée au regard du contenu de ses dispositions :

– en effet, par ce texte, la Commission européenne souhaite imposer, pour les familles connaissant une situation transfrontière, une reconnaissance mutuelle « automatique » des filiations établies dans chaque État membre, « quelle que soit la manière dont l'enfant a été conçu ou est né, et quel que soit le type de famille de l'enfant ». Ce qui signifie en conséquence la reconnaissance des filiations de couples homosexuels et hétérosexuels, mariés ou ayant contracté des partenariats validés dans un État membre, et parents d'un enfant en raison d'un lien biologique, d'une assistance médicale à la procréation ou d'une gestation pour autrui (GPA) ;

– or, il ne s'agit pas de garantir aux enfants concernés les droits à la libre circulation et au séjour dans l'Union européenne, puisqu'ils sont déjà assurés par les dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, précisées récemment par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) mais d'accroître la part du droit de l'Union européenne en matière de responsabilité parentale, d'obligations alimentaires et de succession, pour les familles concernées, afin de « réduire les frais de justice et la charge juridique » qui pèseraient sur leurs membres ;

– en outre, selon l'exposé des motifs de la proposition de règlement, c'est cette différence-même des droits nationaux qui constituerait la difficulté à surmonter : « les difficultés actuelles liées à la reconnaissance de la filiation ont pour origine le fait que les États membres ont des règles de fond différentes en ce qui concerne l'établissement de la filiation dans les situations nationales » mais aussi « en matière de compétence internationale », « de conflit de lois différentes en ce qui concerne l'établissement de la filiation dans les situations transfrontières » et de « reconnaissance de la filiation établie dans un autre État membre » ;

– la Commission européenne a ainsi choisi de légiférer par la voie d'un règlement d'effet direct, qui vise à assurer, non pas seulement une harmonisation, mais une uniformisation du droit en la matière ;

– ces règles ne laissent aucune marge d'appréciation aux États membres dans l'application de la réforme. *A contrario*, en 2004, le législateur européen, avec prudence, avait fait le choix d'une directive pour harmoniser les droits des familles connaissant une situation transfrontière liés à la libre circulation et au séjour ;

– or, si l'article 81, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet bien au législateur européen de prendre une initiative législative en matière de droit de la famille ayant une incidence transfrontière, cette compétence est à la fois dérogatoire, facultative et soumise à une décision à l'unanimité du Conseil. En principe, elle suppose donc un consensus entre États membres sur les mesures proposées, qui, en l'espèce, n'existe pas ;

– de fait, le gouvernement français affirme au Conseil son refus de toute reconnaissance automatique des filiations issues d'une GPA réalisée dans un autre État membre, position que le Sénat soutient, en conformité avec la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique;

– dans ces conditions, le Sénat estime que le choix de la Commission européenne de préférer au dialogue avec les États membres sur les éventuelles difficultés à résoudre, la proposition d'un règlement d'effet direct visant à imposer la reconnaissance mutuelle « automatique » de toutes les filiations établies dans chaque État membre n'est pas respectueux de la répartition des compétences prévus par les traités ;

– à cet égard, le Sénat rappelle que la compétence des États membres est première dans la définition du droit de la famille et de la filiation, laquelle résulte de leurs traditions constitutionnelles et de leur identité nationale que l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne impose à l'Union européenne de respecter ;

Concernant la remise en cause de l'équilibre trouvé par la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique et conforme à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

En troisième lieu, l'intérêt supérieur de l'enfant est largement invoqué pour justifier la réforme. Or, si cet intérêt supérieur impose incontestablement la sécurisation juridique de situations de fait dans lesquelles un enfant doit pouvoir bénéficier d'une identité, cet intérêt ne contraint pas à procéder à l'uniformisation proposée par la Commission européenne, qui excéderait les exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en matière de reconnaissance de la filiation issue d'une gestation pour autrui (GPA) réalisée dans un autre État membre :

– en effet, la CEDH a affirmé que le refus de reconnaissance de tout lien de filiation dans cette hypothèse était contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; mais elle a simultanément reconnu la possibilité de non-transcription, sur les registres de l'état civil d'un État membre, de l'acte de naissance d'un enfant né à l'étranger d'une GPA désignant la « mère d'intention » comme sa mère, dès lors qu'une solution alternative, telle que l'adoption, lui est ouverte. Cette solution a été transposée en droit français par le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique, et, depuis l'adoption de cette loi, aucune difficulté n'a été recensée ;

– en rendant automatique, au bénéfice des personnes en « situation transfrontière », la reconnaissance des filiations issues de GPA réalisées dans un autre État membre, la proposition de règlement remettrait ainsi en cause cet équilibre délicat qui permet de maintenir un contrôle au cas par cas du juge français sur les GPA réalisées à l'étranger, en particulier pour s'assurer de l'absence de trafic d'enfants. Elle amoindrirait dans le même temps la portée utile des dispositions législatives interdisant la GPA en France ;

– il est également possible de s'interroger sur la proportionnalité de la réforme au regard des droits et principes fondamentaux protégés par la Charte européenne des droits fondamentaux. Le respect de ces droits et principes, en particulier le principe de non-discrimination (article 21 de la Charte) est bien invoqué pour justifier la proposition de règlement, en particulier, ses dispositions limitant les motifs d'ordre public permettant de refuser la reconnaissance d'une filiation. Toutefois, il est possible de se demander dans quelle mesure la proposition de règlement est également conforme à d'autres principes fondamentaux de la Charte : inviolabilité de la dignité humaine (article premier de la Charte), interdiction de faire du corps humain « une source de profit » (article 3), et droit des enfants à connaître leurs parents et leurs origines (article 24) ;

Concernant la délégation de compétences inappropriée à la Commission européenne :

En dernier lieu, l'article 63 de la proposition de règlement confère à la Commission européenne le pouvoir de modifier, par acte délégué, ses annexes I à IV, qui définissent les attestations formalisant la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et des actes authentiques établissant une filiation dans un autre État membre, mais également son annexe V, qui formalise le certificat européen de filiation :

– conformément aux dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « un acte peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif » ;

– cette définition correspond effectivement aux attestations précitées, visées aux annexes I à IV de la proposition. En revanche, cette délégation semble inappropriée pour définir et modifier, à l'annexe V, le contenu du certificat européen de filiation, document permettant, sans autre procédure, la reconnaissance d'une filiation dans l'ensemble des États membres et qui est l'élément principal de la présente proposition, d'autant que de tels actes délégués ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle des Parlements nationaux ;

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de règlement COM(2022) 695 final, n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

Jeudi 23 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Culture

Table ronde consacrée aux enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, en présence de Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens, rédactrice en chef adjointe d'Alternatives économiques, cofondatrice et directrice de VoxEurop ; M. Christophe Deloire, président de Reporters Sans Frontières (RSF) ; M. Patrick Eveno, président de l'Observatoire de la Déontologie de l'Information (ODI) ; Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) ; M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG)

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La liberté de la presse est un pilier de la démocratie, et à ce titre il importe de la préserver, en Europe et dans notre pays. Les fondements de la démocratie sont remis en cause à nos frontières et dans nombre de pays du monde et la désinformation se répand partout sur les réseaux sociaux.

La commission des affaires européennes a désigné trois rapporteurs, Florence Blatrix Contat, André Gattolin et Catherine Morin-Desailly sur le projet de règlement de la Commission européenne visant à créer un cadre législatif européen commun de la liberté des médias, dont l'objet – louable – est de garantir l'indépendance des médias, notamment en contrôlant les concentrations entre organes de presse. À cet effet, un comité de régulation européen chargé de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen serait institué, ce qui est assez novateur par rapport à notre propre système national de régulation des médias.

Au cours de cette table ronde, les rapporteurs présenteront d'abord le contenu et les enjeux du texte, à propos duquel nous réjouissons de solliciter, ensuite, l'avis des professionnels de la presse écrite et en ligne, ici présents.

Je rappelle que la commission des affaires européennes du Sénat a préalablement contrôlé la conformité de cette proposition législative européenne au principe de subsidiarité. En effet, les traités fondateurs européens stipulent que les parlements nationaux peuvent vérifier que l'Union européenne reste bien dans son rôle, intervient à bon escient et évite l'excès de réglementation. À ce titre, la commission reçoit toutes les propositions législatives de la Commission européenne et les examine sous cet angle : la plupart de ces propositions respectent la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres, telle qu'elle est fixée dans les traités.

En revanche, si tel n'est pas le cas, nous proposons alors au Sénat de le dénoncer en adoptant un avis motivé visant à alerter sur le risque que l'Union européenne aille trop loin. C'est ce que nous avons jugé utile de faire pour ce texte relatif à la régulation européenne de la liberté des médias. Notre commission a donc adopté, à l'unanimité, une proposition d'avis motivé, qui est devenue une résolution définitive du Sénat le 11 décembre dernier.

Selon nous, en effet, le texte présenté par la Commission européenne n'est pas conforme à ce principe de prudence et d'équilibre, qui doit borner les initiatives du législateur européen et préserver la marge de manœuvre des parlements nationaux. Ce faisant, le Sénat ne conteste nullement les intentions, les objectifs ou le fond même du texte, mais sa valeur ajoutée, par rapport à un cadre législatif national déjà très développé en France.

De surcroît, au travers de cette résolution, nous nous interrogeons sur la base juridique de ce projet de règlement, car la Commission européenne fonde son initiative sur le seul article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a pour objet d'assurer le fonctionnement du marché intérieur. Or s'il existe un marché intérieur des médias en Europe, celui-ci n'échappe pas à une segmentation nationale, culturelle et linguistique, qui justifie tout autant d'invoquer l'article 167 du TFUE, lequel a pour objet le respect de la diversité culturelle et des législations nationales.

Nous sommes très heureux d'engager aujourd'hui, grâce à nos invités et en commun avec la commission de la culture, l'examen au fond de ce projet de règlement européen.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Au Sénat, nous souhaitons non pas subir, mais anticiper la législation européenne. À ce titre, je remercie la commission des affaires européennes d'avoir organisé cette table ronde sur la liberté des médias et sur le projet de règlement *European Media Freedom Act* (Emfa), qui soulève plusieurs enjeux, sur lesquels la commission de la culture s'est prononcée ces dernières années.

Je pense aux travaux de notre rapporteur pour avis sur la presse Michel Laugier et aux rapports pionniers de Catherine Morin-Desailly sur la régulation dans le secteur du numérique et la lutte contre les fausses informations et la haine en ligne, qui sont des préoccupations partagées à l'échelle de l'Europe.

Je pense également à la proposition de loi sur les droits voisins des éditeurs et des agences de presse, qui constitue la transposition française d'une directive, ainsi qu'à la commission d'enquête sur la concentration des médias, qui a établi un panorama à l'échelle européenne des différences d'approche et des convergences de problématiques. Or ces sujets constituent le cœur même du projet de règlement européen.

Cependant, ce projet soulève un problème juridique – la commission des affaires européennes l'a souligné dans sa proposition de résolution du 8 décembre dernier – et un problème de principe : le projet de règlement est-il compatible avec les fondements établis dans la loi de 1881 sur la liberté de presse et dans la loi de 1986 relative à la liberté de communication ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Nous entamons avec cette audition collective, dont je me réjouis, l'examen au fond d'un texte dense, touffu et complexe : la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2022, qui a pour objet d'établir un cadre européen commun de régulation de l'ensemble du secteur des médias.

Porté par la vice-présidente de la Commission européenne, chargée des valeurs et de la transparence, Mme Vera Jourová, et le commissaire français au marché intérieur, M. Thierry Breton, ce texte tend à mettre en œuvre l'engagement politique pris par sa présidente, Mme Ursula von der Leyen, qui avait annoncé cette initiative dans son discours sur l'état de l'Union de 2021 : « Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse cette indépendance. L'année prochaine, nous présenterons précisément une telle loi sur la liberté des médias. » Elle figure effectivement dans le programme de travail de la Commission pour 2022.

Ce texte tend à prolonger un paquet de mesures destinées, d'une part, à réguler le cadre d'exercice des services numériques et des services de médias, d'autre part, à défendre la liberté de la presse, conformément au plan d'action de la Commission européenne pour la démocratie européenne, tout en établissant un nouveau cadre législatif commun et harmonisé d'un marché intérieur des services de médias.

Les objectifs de ce texte sont louables et ambitieux, mais ils sont disparates. Nous partageons l'objet principal de cette nouvelle proposition de législation européenne. Il s'agit, compte tenu de la situation constatée depuis plusieurs années dans certains pays de l'Union, notamment en Pologne ou en Hongrie, de renforcer la liberté et l'indépendance éditoriale des entreprises de médias, en recommandant des financements dédiés aux médias de service public, des mesures relatives à l'attribution équitable et transparente de la publicité, des règles portant sur la transparence de la propriété des organes de presse et un contrôle des concentrations.

Ce texte tend à instituer pour cela un comité de régulation européen, qui jouerait également un rôle spécifique dans la lutte contre la désinformation. Ce comité se substituerait au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels, communément appelé Erga (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), institué par la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA). Il serait compétent pour protéger toutes les entreprises de médias contre des mesures nationales injustifiées, disproportionnées et discriminatoires, afin de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen, de garantir son bon fonctionnement et de renforcer la protection de l'État de droit.

Il est nécessaire d'agir, cela ne fait guère de doute à l'échelle européenne, mais, ainsi que l'a indiqué M. le président Rapin, la base juridique de l'article 114, dont les dispositions visent à assurer le fonctionnement optimal du marché intérieur des services de médias semble contestable. En effet, la plupart des pays européens ont mis en place de longue date des règles spécifiques nationales pour réguler le secteur, particulièrement dans notre pays, comme vient de le préciser M. le président Lafon.

Entendons-nous bien, la Commission européenne propose un nouvel accroissement du champ des compétences matérielles du législateur européen, au

détriment des parlements nationaux. Ce constat est au cœur de notre avis motivé sur la non-conformité de ce texte au principe de subsidiarité.

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – La loi du 29 juillet 1881 devrait sans doute être modifiée si le projet de règlement européen était adopté tel quel, en raison des dispositions de son article 4 qui ont pour objet d'élargir la protection des sources des journalistes, qui est *a priori* une bonne chose, et celles de son article 6 qui sont relatives à l'indépendance éditoriale. Cette modification ne constitue pas une difficulté en soi, mais la rédaction actuelle du projet de règlement n'emporte pas totalement notre adhésion. Ces articles tendent à mettre en jeu la responsabilité pénale du chef de rédaction, selon la terminologie proposée par la Commission, qui demanderait à être précisée au regard du droit français, lequel ne reconnaît que la responsabilité pénale du directeur de publication. Ce point jette le soupçon sur la validité d'un tel projet.

Le schéma de régulation européen envisagé par la Commission s'inspire quasi exclusivement de la réglementation audiovisuelle. Au lieu de reconnaître les spécificités sectorielles de la presse, le texte vise donc à soumettre presse et audiovisuel à un cadre commun. S'il est possible, dans une certaine mesure, de justifier l'existence d'un marché unique des services audiovisuels dans l'Union européenne, il est toutefois contestable de postuler l'existence d'un marché européen de la presse, compte tenu de l'importance des différences culturelles et linguistiques entre les États membres.

Le débat porte sur le choix du fondement juridique du texte, c'est-à-dire l'article 114 du TFUE, qui a pour objet le marché unique, compétence exclusive de la Commission, alors qu'il aurait pu être établi sur l'article 167, qui est relatif à la diversité culturelle, compétence partagée.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur l'articulation de ce texte avec les trois principaux instruments européens qui constituent la base de l'acquis communautaire en matière de régulation des médias. Je pense à la directive SMA, à la directive établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, dite CabSat 2, et au règlement relatif à un marché unique des services numériques, le *Digital Services Act* (DSA).

La proposition est en effet très imprécise sur son articulation avec la directive SMA, qu'elle est pourtant censée prolonger, selon la Commission européenne. Or les définitions proposées ne sont pas intégralement harmonisées, pour les services de médias ainsi que pour les notions de responsabilité et de décisions éditoriales.

L'article 6, relatif au niveau de protection applicable aux fournisseurs de services de médias et d'actualités, ne tient aucun compte des dispositions existantes dans ce domaine dans la directive SMA. Il en va de même des dispositions obligatoires sur l'organisation éditoriale des médias.

Les dispositions des articles 7 et suivants, qui ont pour objet le rôle des autorités de régulation, visent à instaurer un « comité » européen, terme retenu dans la version française pour traduire le terme *board*, qui signifie pourtant « conseil » en anglais, ce qui ne renvoie pas à la même réalité. Le projet de règlement tend ainsi à modifier de façon importante l'équilibre entre les autorités nationales et européennes,

tout en prévoyant que la Commission européenne en assure le secrétariat. Nous serons attentifs à ce point.

À l'article 17, le projet de règlement a pour objet de prévoir un nouveau mécanisme destiné à éviter une double modération des contenus publiés ou édités par les médias, afin d'être compatible avec le DSA. Il tend ainsi à instaurer une obligation pour les fournisseurs de très grandes plateformes de mettre à disposition des utilisateurs un formulaire de déclaration en tant que fournisseurs de services de médias, afin de bénéficier de modalités de modération spécifiques. Il s'agit là d'une modification significative des dispositions du DSA, alors que ce dernier n'est pas encore entré en application.

Il est indispensable de clarifier ces ambiguïtés pour coordonner et articuler cette proposition avec le DSA, qui vient d'être adopté.

Il nous a donc semblé que la Commission européenne allait un peu trop loin et un peu trop vite, dans son ambition législative, en assimilant dans son projet de règlement la régulation des médias locaux et culturels de presse au développement d'un marché intérieur des médias dans l'audiovisuel et dans le numérique.

Il importe enfin de rappeler que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) - dont je suis membre - est très active dans le domaine de la protection du pluralisme et de la liberté des médias – d'ailleurs l'Association des journalistes européens y est reconnue comme observatrice. L'Assemblée a adopté en janvier 2020 une résolution sur les menaces pesant sur la liberté des médias et sur la sécurité des journalistes en Europe et, en juin 2022, une résolution intitulée « le contrôle de la communication en ligne : une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine ».

Hélas, le Conseil de l'Europe n'est mentionné nulle part dans la proposition de règlement, qui néglige ainsi d'encourager l'Union européenne et ses États membres à coopérer avec cette institution particulièrement attentive au respect des droits des journalistes et des médias. C'est pourquoi nous avons inclus dans l'avis motivé du Sénat une mention à ce sujet.

Nous avons maintenant hâte de vous entendre et d'échanger avec vous sur vos réactions, vos analyses, vos expériences en rapport avec ce projet de réglementation européenne.

M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs de journaux (Enpa) et de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (Apig). – Les éditeurs de presse européens n'ont aucune objection aux dispositions du texte proposé par la Commission qui visent à prévenir les risques d'ingérence extérieure, garantir l'indépendance des médias et assurer une meilleure transparence.

En revanche, notre premier sujet de préoccupation porte sur l'article 6, qui tend à confier au rédacteur en chef l'ensemble des décisions éditoriales, ce qui revient, en France, à priver le directeur de publication – le *publisher* en anglais – de sa capacité effective à diriger. Or, selon nous, il n'est pas possible de disjoindre l'autorité et la responsabilité. Au regard de la loi de 1881, le directeur des publications est civilement,

pénalement et personnellement responsable du contenu de sa publication, il ne peut donc être privé d'un pouvoir d'intervention et de direction effectif de sa publication, au quotidien. Par ailleurs, la loi française tend à imposer à toutes les publications de respecter une charte éditoriale qui est négociée entre les journalistes et l'éditeur. Aussi, l'introduction de cette nouveauté reviendrait à disjoindre autorité et responsabilité, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi de 1881.

Dans l'immense majorité des cas, l'éditeur est le premier défenseur de la liberté de la presse et le premier rempart de ses journalistes. Ainsi, donner l'impression qu'il existerait un conflit structurel entre l'éditeur et les journalistes est assez artificiel. D'ailleurs, nulle part dans le texte il n'est fait mention de l'éditeur ou du *publisher*. Les auteurs du texte donnent l'impression que le sujet se joue exclusivement entre des actionnaires - *shareholders* – et des journalistes. Or, dans notre pays et dans tous les pays européens, l'entreprise de presse est pilotée par un éditeur, dont les responsabilités sont très claires en France.

Au Parlement européen, certains députés envisagent de diviser le texte actuel en deux parties, l'une qui relèverait d'une directive et l'autre d'un règlement. Si le texte demeure entièrement un règlement, il serait d'application directe, ce qui ne nous laisserait pas, en France, la possibilité d'adapter les principes généraux, à des fins de compatibilité avec la loi de 1881.

Selon nous, la deuxième difficulté porte sur l'article 17, dont les dispositions visent à permettre aux grandes plateformes de modifier unilatéralement ou de supprimer les contenus de presse. C'est inacceptable, même si les organes de presse en étaient d'abord informés.

Il faudrait en effet que les éditeurs des sites en question se déclarent auprès des grandes plateformes, qui jugeraient ce qui relève de la presse ou non – cela n'est guère légitime. Cette forme de labellisation, qui consisterait à dire ce qui relève ou non de la presse, pourrait plutôt être dévolue, en France, à la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui s'appuie sur une légitimité politique et professionnelle ; à défaut, d'autres instances pourraient jouer ce rôle – le *Journalism Trust Initiative* (JTI), par exemple –, à condition que les éditeurs de presse soient associés. Il importe d'assurer la légitimité de l'instance qui va délivrer ce label. Nous sommes ouverts à cette forme de labellisation à condition qu'elle n'incombe pas aux plateformes.

Par ailleurs, il faudrait que la décision d'une plateforme de supprimer un contenu de presse qui serait contraire à ses conditions générales d'utilisation aille de pair avec une procédure contradictoire ; à défaut, ce serait au juge judiciaire de trancher et non à la plateforme, contrairement à ce que prévoit la rédaction actuelle du texte.

Notre troisième difficulté porte sur l'instauration du conseil européen des médias. Un tel conseil pourrait être compétent en matière d'audiovisuel, mais en matière de presse écrite, nous ne comprenons pas très bien quelle serait sa compétence. D'ailleurs, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), qui serait le représentant français au sein du *board*, n'a pas de compétence en matière de presse et ne souhaiterait pas en avoir.

Au total, il ne faudrait pas mettre en place de mauvaises solutions pour résoudre de véritables problèmes, notamment en matière de liberté de la presse. Et n'inventons pas pour cela un marché intérieur de la presse écrite, car il n'existe pas ! Actuellement, la véritable menace qui pèse sur la presse écrite vient de la puissance considérable des grandes plateformes. L'enjeu est donc de rééquilibrer la relation entre les grandes plateformes et les éditeurs de presse, digitaux ou écrits.

La liberté de la presse ne pourra être améliorée en séparant les éditeurs des journalistes, qui font face, ensemble, à un défi démocratique, industriel et professionnel en raison du déséquilibre de puissance entre les grandes plateformes et la presse. Dans ce contexte, ce n'est pas le moment d'avoir des postures. Les journalistes et les éditeurs doivent se battre ensemble pour sauver la presse, la renouveler et lui permettre de jouer son rôle au service de la démocratie.

Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (Spiil). – Nous partageons un certain nombre des lignes rouges présentées par votre commission, mais nous trouvons que les objectifs de ce projet de règlement européen sont intéressants. C'est, tout d'abord, le cas de la protection contre les régimes illibéraux. Il y en a plusieurs dans l'Union européenne et, en France, nous ne sommes pas à l'abri d'une telle dérive, même si la loi de 1881 demeure un excellent pilier. C'est, ensuite, le cas du dialogue avec les plateformes – le rapport de force entre un syndicat d'éditeurs et une plateforme est très déséquilibré –, qui serait renforcé par le « supercomité » envisagé. Celui-ci permettrait en effet d'instaurer un dialogue suivi entre les États membres, les syndicats d'éditeurs et les plateformes. Notre réserve porte sur la nature de ce « supercomité », de surcroît contre par la Commission européenne, qui en assurerait le secrétariat, comme cela a été rappelé.

L'association européenne News Media Europe, dont le Spiil est membre, suggère d'intégrer à la gouvernance de ce « supercomité » des associations d'éditeurs. Nous y souscrivons, cela permettrait de rééquilibrer le pouvoir au sein de cette instance. En tout état de cause, son secrétariat ne doit en aucun cas être assuré par la Commission : il doit être indépendant.

L'autre ligne rouge que nous partageons avec Jean-Pierre de Kerraoul porte sur la rédaction actuelle de l'article 6, paragraphe 2 (a), relatif à l'indépendance des rédactions. La formulation retenue sous-entend que le rédacteur en chef doit pouvoir prendre des décisions individuelles sans que l'éditeur puisse intervenir. Cela pose problème : la loi de 1881 protège les journalistes *via* l'éditeur, lequel porte la responsabilité juridique des publications des rédacteurs ; en outre, la presse est déjà financièrement fragile, donc fragiliser encore plus la position des éditeurs en les empêchant de maîtriser leur ligne éditoriale mettrait fin à tout investissement dans la presse, c'est-à-dire à son financement pérenne. En outre, ce serait inefficace, car les influences s'exprimeraient différemment ; on peut toujours renvoyer son rédacteur en chef... C'est pourquoi nous soutenons sur cet article 6, paragraphe 2 (a), un amendement visant à permettre des marges de manœuvre de la rédaction, mais dans le cadre de la ligne éditoriale décidée par l'éditeur. D'ailleurs, l'éditeur n'est pas au quotidien derrière le rédacteur en chef.

L'article 6, paragraphe 2 (b), nous semble en revanche très intéressant pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou potentiels. Lors des travaux de la commission

d'enquête du Sénat sur la concentration des médias, nous avons déjà soulevé la question ; selon nous, le sujet en France n'est pas tant la concentration des médias que l'appartenance de beaucoup de médias à des groupes dont l'activité principale n'est pas la presse – l'armement ou les télécoms –, car cette situation peut engendrer des conflits d'intérêts. Prévoir un mécanisme de garde-fou est donc intéressant.

Pour ce qui concerne les plateformes et la question du retrait unilatéral des contenus, nous pensons qu'il est nécessaire de pouvoir réagir. L'enjeu est certes de bien reconnaître les titres de presse ; or la loi de 1881 assure la liberté d'expression non seulement de la presse, mais de tous les citoyens, elle n'opère aucune distinction. Ainsi, au-delà de la question de la définition des médias, le fait de concentrer l'attention sur les seuls médias n'est pas satisfaisant, car il faut qu'un citoyen ou un lanceur d'alerte s'exprimant sur des plateformes puissent réagir en cas de retrait de leur contenu, dans un cadre contradictoire.

À cet égard, le projet de règlement insiste sur un point important : le personnel des plateformes est sous-dimensionné pour réagir aux contenus. Lorsque son compte est piraté ou supprimé, on n'a pas d'interlocuteur, car il y a bien souvent une seule personne par pays chargée de la relation avec les médias et, de fait, elle n'est jamais joignable. Au-delà de ce texte, la France pourrait donc exiger que soit garantie la présence d'un interlocuteur auquel les médias ou tout citoyen dont le compte est usurpé ou supprimé pourraient s'adresser.

M. Patrick Eveno, historien des médias. – Comme le dirait Boris Vian, il y a du « trouble dans les andains », ces raies de foin coupé alignées parallèlement dans nos champs...

D'abord, l'Europe veut appliquer le même système à trois ensembles démocratiques différents. Il y a les démocraties illibérales d'Europe de l'Est, principalement visées par ce texte. Dans ces pays, le pouvoir et/ou les oligarques contrôlent de fait les médias et c'est là qu'il y a véritablement un enjeu, là que l'Europe veut agir, mais sans le faire frontalement. Il y a ensuite les démocraties libérales classiques – les pays d'Europe du Nord, l'Allemagne, etc. – où il n'y a, en gros, pas de sujet. Il y a enfin les démocraties libérales instables – j'y inclus la France et l'Italie –, qui sont entre les deux. L'enjeu de ce texte est donc de pouvoir s'appliquer à la Hongrie, à l'Allemagne et à la France, sachant que les rédacteurs du projet de règlement visent prioritairement, on le sent bien, les illibéraux...

En outre, le projet de règlement considère que le marché des médias est européen, alors que ce n'est pas du tout le cas. Le marché est soit complètement international – on peut penser à Murdoch ou à Bertelsmann –, soit non européen. Il n'y a que quelques exceptions, que j'ai tâché de lister : le groupe franco-belge Rossel, Springer, Bertelsmann, qui cherche à se retirer, mais que, malheureusement, l'Autorité de la concurrence n'a pas autorisé à vendre RTL et M6 au groupe TF1, Czech Media Invest (CMI), de Kretinsky, qui est à cheval sur la République tchèque et la France, Mediaset, de Berlusconi, en Italie et en Espagne, ou encore Vivendi, mais qui n'exporte que Canal+, donc du divertissement.

Ensuite, je veux évoquer la composition du futur comité européen pour les services des médias. Jean-Pierre de Kerraoul sera sûrement en désaccord, mais pourquoi, à l'heure de la convergence généralisée, alors que tout le monde – presse,

radio, internet – fait de la presse, de la radio et de l'internet, laisser de côté la presse ? Tôt ou tard, l'Arcom étendra son contrôle aux podcasts ! Pourquoi donc ne pas adjoindre à ce comité – cet « Erga transformé » – les conseils de presse ou de déontologie ? Je prêche pour ma boutique, sans doute, comme chacun ici, mais je pense qu'il faut intégrer les 20 conseils de presse de l'Union européenne. On pourrait ainsi imaginer un comité européen pour les services de médias détaché de la Commission, indépendant, et comportant trois collègues : l'Erga transformé, l'Association européenne des conseils de presse (*Alliance of Independent Press Councils of Europe*, ou AIPCE) et des personnalités qualifiées indépendantes : chercheurs, universitaires ou autres.

Je me suis livré à une analyse sémantique de ce projet de règlement. Le mot « régulation » apparaît 154 fois, quand le mot « autorégulation » n'apparaît que 18 fois ; sans doute, l'Arcom a un pouvoir de coercition que n'ont pas les conseils de presse, qui ne font que du « *name and shame* »... Le mot « indépendance » est cité 129 fois, « pluralisme » 73 fois, mais ni l'un ni l'autre de ces termes ne figurent parmi les définitions de l'article 2 ; ils ne sont nulle part définis : parle-t-on de pluralisme interne ou externe ? D'indépendance des médias ou des journalistes ? Il n'y a aucune occurrence des « usages » des consommateurs, notion absente de ce projet ; c'est étonnant. On ne compte que 11 occurrences du mot « convergence » et on ne rencontre que 62 fois le mot « liberté » et 54 fois celui de « concentration ».

Par ailleurs, au 20^e considérant, on indique que « la ligne éditoriale a fait l'objet d'un accord entre les propriétaires et les chefs de rédaction », mais c'est simpliste, cela fait fi de la nature même des médias. Un média est un objet tripartite : c'est une entreprise détenue par un ou des actionnaires, une rédaction et un public. Tant que l'on ne tient pas compte de cela, on ne comprend rien aux médias ! Le considérant n° 40 et les articles 21 et 22 reflètent la pensée indigente des rédacteurs sur cette question. On y entretient une confusion entre concentration et menace sur l'indépendance et le pluralisme. On évoque un droit à refuser l'arrivée d'un actionnaire, mais *quid* de la viabilité des entreprises ? Que se serait-il passé si le journal *Le Monde* avait refusé l'arrivée de l'association Bergé-Niel-Pigasse en 2010 ? Aurait-il mis la clef sous la porte ? Il arrive que des actionnaires soient toxiques – *confer* Bolloré –, mais ce n'est pas toujours le cas.

Du reste, ce n'est pas forcément une question de concentration. Quand Nicolas Barré est renvoyé de la direction du journal *Les Échos* par son propriétaire, ou plus exactement par son éditeur sur les ordres de son propriétaire, ce n'est pas une question de concentration : Bernard Arnault a un tout petit groupe de médias, avec 300 millions de chiffre d'affaires et 300 000 exemplaires vendus par jour. Ce n'est donc pas une question de concentration, ou alors il faudra fixer des seuils très faibles pour pouvoir atteindre MM. Bolloré ou Arnault. Si on doit descendre à 9 % d'audience pour atteindre Bolloré, on bloquera toute fusion future et il faudra également démanteler TF1, voire France Télévision !

On voit d'où tout cela vient : beaucoup de personnes militent en France contre les concentrations, alors que le problème est la toxicité éventuelle du propriétaire ou de la concentration. On peut tout à fait vendre des avions de chasse et maintenir *Le Figaro* tel qu'il était avant l'achat et tel qu'il sera après la revente : un journal conservateur, catholique, de droite ; le journal n'a pas changé du fait de son achat par Dassault.

Ensuite, comment définir la toxicité ? C'est là qu'est le véritable enjeu. On peut clairement affirmer qu'il y en a dans le groupe Bolloré, par exemple.

On parle par ailleurs d'information fiable et de médias de qualité, mais qui fera le distinguo ? La JTI ? Du reste, un label serait contre-productif, car ceux à qui il sera accordé seront considérés par les complotistes comme étant du côté du pouvoir, des « méchants ».

On parle également de régulation de l'offre de contenu médiatique, mais *quid* de la liberté ? Sans doute, des gens ne me plaisent pas dans certains médias, mais ils plaisent à d'autres et la liberté n'existe qu'au prix du pluralisme, de la contradiction.

Sur les mesures d'audience, la publicité d'État et la protection des sources, je suis d'accord.

On parle de garde-fous ; d'accord, mais cela doit être pesé au trébuchet.

Enfin, sur la transparence, je rappelle que j'avais promu, dès 2009, lors de l'examen d'un texte régulant la concentration des médias, la création d'un observatoire européen du pluralisme et de la transparence dans les médias.

M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans frontières. – Cette proposition de texte suscite du scepticisme, non seulement dans cette salle, mais encore dans les *Länder* allemands, chez les éditeurs nordiques ou chez des historiens des médias, et sans doute y a-t-il matière à amendement à certains égards. Néanmoins, elle représente aussi une formidable opportunité et il serait dommage que le Sénat adoptât une position par trop défensive, au moment où nous sommes confrontés à des enjeux majeurs et où l'Union européenne entend jouer un rôle dans ce domaine.

Y a-t-il un marché intérieur européen des médias ? Selon moi, le marché des médias – au sens des producteurs d'information, de journalisme – n'existe plus vraiment. Ces médias produisent du contenu qui se retrouve en concurrence avec celui de toutes sortes d'autres producteurs : propagandistes, citoyens, fermes à trolls, industrie de la désinformation, corrupteurs d'information ; bref, du positif et du négatif qui se retrouvent dans une concurrence indistincte entre contenus. Le marché européen ou national n'existe plus, car l'espace public numérisé est maintenant globalisé et il n'y a plus de frontières en la matière, sauf celles des régimes despotiques.

Ainsi, saisissons l'occasion de ce texte ; que le Sénat en profite pour proposer une vision de long terme, faire des propositions pouvant changer la donne ! Sans cela, le financement des médias sera de plus en plus difficile, à cause de la concurrence déloyale des autres producteurs de contenu, et le journalisme finira par ne plus pouvoir être défendu.

Quels sont les points sur lesquels on peut avancer ou amender le texte ?

Le premier est la définition des médias et de leurs obligations. Comment éviter la capture oligarchique, qui est un danger réel ? S'il y a des problèmes dans la rédaction actuelle du texte, qui viennent d'ailleurs en partie, effectivement, d'une mauvaise traduction de l'anglais, il convient de mettre en place des processus pour garantir l'indépendance éditoriale du journalisme. Cela passe par des procédures ou par l'introduction de la notion de trafic d'influence dans le champ de l'information.

Second point : le rapport aux plateformes. À partir du 1^{er} janvier 2024, lorsqu'elles seront soumises au DSA, les plateformes n'auront plus tous les droits, mais le DSA est fondé sur la distinction entre licite et illicite. L'article 17 de ce texte prévoit un engagement dérisoire pour les plateformes : faire tout leur possible pour prévenir à l'avance des décisions de modération. Comment faire pour que les plateformes protègent l'information journalistique et même lui donnent un avantage ? Comment amplifier la fiabilité de l'information ? Il faut à cet égard distinguer entre le journalisme et le reste. Sans cela, on ne pourra pas promouvoir la fiabilité dans l'espace public.

La *Journalism Trust Initiative* constitue un moyen non discrétionnaire de le faire. Il n'y a pas d'organe qui décide qui est journaliste ou non, cela repose sur une norme européenne transparente, définie par des éditeurs, des journalistes et des associations de consommateurs, et cette norme peut être vérifiée par le marché de la certification. La norme est assez proche de celle de la CPPAP, mais, contrairement à celle-ci, elle est reconnue à l'international par les plateformes et elle tient compte de la convergence médiatique. Il s'agit alors d'obliger les plateformes à utiliser ce mécanisme de promotion de la fiabilité de l'information.

La Commission européenne avait négocié avec les plateformes numériques un code de conduite contre la désinformation. L'engagement n° 22, consistant à mettre en place des indicateurs de fiabilité de l'information, était très léger, mais une seule plateforme sur les quatorze signataires y a souscrit. Les plateformes prétendent mener des actions contre la désinformation, mais licencient les personnes qui en sont chargées et refusent de s'engager sur cette question. Nos espaces publics démocratiques ont été construits grâce aux mécanismes, *via* la régulation des médias et l'autorégulation des journalistes, favorisant la fiabilité de l'information. Ce texte est l'occasion de renforcer cette exigence. Ne passons pas à côté.

Enfin, troisième point : ce texte est aussi l'occasion de mettre en place un mécanisme de protection des espaces informationnels démocratiques, sur un fondement réciproque. Nous devons trouver les moyens de traiter les ingérences étrangères sur le fondement d'un cadre juridique et non de décisions de sanctions économiques. Il faut créer un cadre juridique spécifique, créant une troisième voie entre refragmentation des espaces publics numériques et maintien de l'ouverture des démocraties.

Je le répète, ce texte est l'occasion de constituer un véritable régime de responsabilité, avec des droits et devoirs, pour les différents acteurs. Sans doute est-ce une erreur d'accorder un rôle trop important à la Commission européenne, il faut dégager les décisions dans ce domaine de toute influence politique, y compris de la Commission.

Mme Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens. – L'Association des journalistes européens (AJE) a une mission d'observation et de recueil des témoignages de journalistes à travers toute l'Europe. Elle est la section française de l'*Association of European Journalists* (AEJ) : elle compte 43 membres en France, mais l'AEJ a 20 sections et plus de 1 000 journalistes adhérents. Elle a été fondée en 1962 par six journalistes pour promouvoir l'harmonie européenne. L'AEJ est représentée auprès du Conseil de l'Europe et des institutions européennes.

Nous avons organisé une grande conférence sur la liberté des médias en Europe en 2019 en partenariat avec RSF et l'Unesco. On observait déjà alors une forte

dégradation de la situation et des conditions de travail des journalistes partout en Europe, sauf dans les pays nordiques, et y compris en France. Il n'a jamais été aussi difficile d'exercer le métier de journaliste en Europe. Il n'y a pas que la question de la concentration, de l'actionnariat ou de la collusion entre pouvoirs publics et médias publics : il y a aujourd'hui une difficulté à informer de façon indépendante. L'autocensure guette aussi les journalistes et elle ne vient pas de nulle part : la question démocratique influe sur la liberté d'écrire et d'informer. Il y a beaucoup d'exemples d'ingérence ; la société des journalistes du journal *Les Échos* est par exemple très inquiète de son indépendance.

Même si la Commission européenne a en tête les régimes illibéraux quand elle prépare ce texte, qui est une réponse à ce qui se passe en Hongrie et en Pologne, je salue cette initiative. En Hongrie, il n'y a pas de journaliste en prison ; la façon d'empêcher les médias d'exister est autre, en les contraignant à fermer, par exemple. Beaucoup de médias indépendants hongrois sont accusés d'être des agents de l'étranger, empêchant Viktor Orban de mener souverainement sa politique. Le musellement de la presse est donc protéiforme : il n'y a pas que la prison ou les assassinats, même si cela existe encore.

Je précise que je n'ai pas de mandat pour m'exprimer au nom de l'AEJ ni de l'AJE sur ce texte. Les objectifs de cette proposition de règlement qui reconnaît la très grande fragilité de la presse sont louables. Elle est déjà touffue, mais certains de ses aspects devraient être précisés. L'article 6, paragraphe 2(a), portant sur le rôle du directeur de la rédaction et du rédacteur en chef, soulève effectivement des difficultés. Si le directeur de l'information est une marionnette de l'actionnaire, il ne protège qu'à moitié les journalistes.

La situation de la presse est dégradée parce que les rédactions n'ont plus, pour la plupart, les moyens de travailler. Les médias indépendants ont du mal à subsister : il y a une difficulté économique évidente, entraînant une diminution du nombre de correspondants dans tous les pays, sauf dans les grandes rédactions. La concentration des médias se double d'une perte du maillage des médias indépendants. Il y a beaucoup de médias indépendants en Hongrie, mais ils n'arrivent plus à émettre parce qu'ils sont fermés par le pouvoir.

Ce qui paraît intéressant dans cette proposition de règlement, c'est le fait de nommer les conflits d'intérêts, que l'on retrouve dans chaque pays. Je ne sais pas si l'on peut parler de marché européen des médias, car il a complètement changé du fait de la prééminence des plateformes que l'on n'arrive pas à réguler et qui finissent par devenir les instances de régulation des contenus de presse. D'où une difficulté à soutenir le pluralisme, la diversité et l'indépendance des médias, car les médias indépendants sont en train de fermer la porte, ce qui est dramatique pour la qualité de l'information.

Je suis d'accord avec Cécile Dubois, l'article 6, paragraphe 2 (b) est très intéressant. Les plateformes sont un point de vigilance, je ne sais pas si ce texte y répond, mais le fait d'en débattre constitue une avancée en soi. Je comprends la crainte des parlements nationaux d'être dépourvus de leur capacité à réguler le marché des médias, mais il y a de fortes disparités en Europe : si le cadre législatif français est fort, grâce à la loi de 1881, il peut être très faible ailleurs. Ce règlement peut-il compenser l'absence d'un cadre législatif fort en Hongrie ou en Pologne ? Je ne le sais pas...

Je suis également d'accord pour ne pas circonscrire le périmètre de l'information aux seuls médias ; je pense aux lanceurs d'alerte, mais aussi à l'émergence de *podcasts* et de supports d'information approfondie qui ne sont pas produits par des médias traditionnels. Il faut réfléchir à une information plurielle. Le règlement n'y répond qu'à moitié, mais le fait d'en débattre me paraît important.

Il n'y a pas de marché national des médias, car l'importance de l'information et de sa qualité pour la démocratie dépend de plus en plus de ce que font les voisins. Il me paraît important de préserver un espace public et civique européen. Faire circuler l'information dans plusieurs langues et sans s'arrêter aux frontières est important. Il serait donc intéressant de créer une instance européenne à laquelle on pourrait faire appel, mais il ne faut pas créer une usine à gaz.

M. Bernard Fialaire. – J'observe souvent une confusion entre indépendance des médias et indépendance des journalistes. Cette confusion n'est-elle pas une façon de fuir ses responsabilités ? Chaque fois que je pose cette question, on me répond à côté. Ce projet de texte nous éclaire-t-il sur ce point ?

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Je partage les propos de Catherine André. J'ai rencontré nombre de responsables de presse indépendants en Pologne et les instruments proposés ne me paraissent pas être de nature à lutter efficacement contre les attaques portées à la liberté de la presse. La Commission européenne veut s'emparer des questions d'État de droit, c'est bien, mais son approche est biaisée. Elle parle par exemple de l'attribution de la publicité, mais les centrales d'achat d'espaces en Pologne sont privées, donc elles ne sont pas visées. C'est cela qui justifierait à mes yeux la référence au Conseil de l'Europe.

La suspension de Klubrádió, la plus grande radio hongroise d'information indépendante, a été justifiée par un retard dans le délai de dépôt relatif au quota de chansons hongroises. La question des définitions préalables est donc centrale, il faut clarifier les objets. Nous, sénateurs, et vous, *via* vos différents organismes, avons un rôle de définition à jouer.

Le support est double : il y a des contenus journalistiques, et des contenus publicitaires. Qui est responsable de ces derniers ? Le rédacteur en chef n'est pas responsable des messages publicitaires qui alimentent financièrement son journal. La question n'est pas simple : la responsabilité juridique du directeur de publication peut l'obliger à s'autoréguler.

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage le souci de venir en aide aux journalistes dans les pays où leurs droits sont menacés. Cependant, il ne faudrait pas abaisser le niveau de protection dont nous bénéficions en France. Les lois de 1881 sur la liberté d'expression, de 1901 sur la liberté d'association et de 1905 sur la liberté de culte forment le socle de l'État de droit républicain français. Je n'imagine pas que, pour combattre l'illibéralisme à l'est de l'Europe, on puisse abaisser la garantie en France de ces libertés.

Un compromis vous semble-t-il possible, pour d'une part, préserver ces lois, qui ont fait preuve de leur bon fonctionnement, et d'autre part conforter la liberté des journalistes dans les pays où elle est menacée ? Quel diagnostic posez-vous sur cette

voie moyenne que nous pourrions défendre dans notre proposition de résolution, sans attaquer violemment le règlement ? Nous devons faire comprendre à la Commission européenne qu'une voie médiane est possible.

M. Patrick Eveno. – On ne cesse de parler d'indépendance, sans jamais la définir. S'agit-il de l'indépendance du média, de celle de la rédaction, ou de celle du journaliste ? Je vous rappelle ces propos d'Hubert Beuve-Méry, pape de tous les journalistes français : « Quant à la liberté de chacun dans l'entreprise, on sait très bien, quand on entre dans un journal, quelle est la ligne générale de celui-ci. Donc, en principe, on s'agrège à une équipe dans laquelle on pense pouvoir jouer un rôle, sans trop avoir à en souffrir. Ce que je crains personnellement [...], c'est que chaque journaliste estime qu'il a le droit d'étaler ses tripes sur la table, de penser et d'écrire ce qu'il veut en fonction de ses sentiments. Ce n'est tout de même pas aussi simple. »

On n'attache pas assez d'importance à la triangulation entre l'entreprise, la rédaction et public : l'entreprise recrute des journalistes pour fournir de l'information à un public déterminé. Un journaliste du *Figaro* fournit des informations différentes de celles de *L'Humanité* ; on ne parle pas de la même façon du pape dans *Charlie Hebdo* ou dans *La Croix* ; mais cela ne pose pas de problème, car les publics, les rédacteurs et les entreprises ne sont pas les mêmes.

Effectivement, il faut une indépendance, mais celle-ci reste à définir. On insiste trop sur la dimension capitaliste de l'indépendance, alors que la ligne éditoriale est élaborée de manière plus ou moins conflictuelle entre la rédaction et l'entreprise, en fonction du public visé. Le choix éditorial appartient à la rédaction, mais il est dirigé vers un public. Parler de la neige et non de l'Ukraine au journal de TF1 résulte de l'idée que cela correspond aux attentes du public – ce que l'on peut ou non regretter.

Il est important d'avoir un tel texte garantissant la liberté des médias à l'échelle européenne, mais il faut revoir ce texte de fond en comble, pour toute une série de raisons. L'avantage du règlement, c'est qu'il n'emporte pas d'obligation d'adaptation des lois nationales. Une directive doit être transposée dans les droits nationaux, ce qui prend des années. Le règlement est plus pratique, car il est d'application immédiate.

Mme Cécile Dubois. – Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain : cette proposition de règlement comporte des éléments intéressants et établit des lignes rouges, comme l'article 6, paragraphe 2 (b) : il n'y a pas d'indépendance d'un journaliste sans indépendance des décisions éditoriales.

Concernant la Pologne et l'encadrement de la publicité publique, il me semble que la rédaction du texte, en imposant une allocation des dépenses proportionnée à des objectifs non discriminatoires, pourrait permettre à un comité, à condition d'un élargissement de sa gouvernance aux éditeurs et à un conseil de déontologie, de questionner les actions d'un pays allouant ces ressources financières à des centrales d'achat privées, verrouillées, et ne répondant pas aux objectifs de non-discrimination. Ce règlement trace un chemin pour améliorer la situation.

M. André Gattolin, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Le règlement parle de la publicité publique d'État, ce qui est très secondaire...

Mme Cécile Dubois. – Elle est très importante dans le financement des médias. Le règlement peut contrer le verrouillage de certaines régies par l'État. Évidemment, il est imparfait, mais il ouvre des pistes, notamment pour l'encadrement de la publicité publique. À d'autres articles, il propose également une rationalisation des mesures d'audience, ce qui permettrait sans doute d'améliorer les pratiques dans certains pays.

Le Spiil a une définition très claire de l'indépendance : un média indépendant est un média dont l'éditeur concentre son activité principale sur la presse ; il ne dépend pas financièrement d'un seul grand groupe, mais atteint un équilibre entre ses dépendances. Un journaliste indépendant, lui, n'est pas attaché à une rédaction ; il est indépendant dans son travail, mais la publication est visée par le directeur de celle-ci. Il y a une distinction entre les deux : exercer son métier de journaliste de manière indépendante, ce n'est pas la même chose qu'être indépendant vis-à-vis de la publication, dans la pratique de son métier.

M. Christophe Deloire. – Cette question est historique. Nehru Gandhi, fondateur de l'Inde moderne, demandait si la liberté de la presse se résumait à la liberté des propriétaires de faire ce qu'ils veulent de leur argent, à la liberté des journalistes de dire ce qui leur passe par la tête, ou à la liberté du public. À la fin, la question concerne les droits des citoyens.

Le mot d'indépendance est utilisé dans tous les sens, mais le réel enjeu est l'indépendance de l'information. Une information ne peut être réputée fiable si elle est sous tutelle, sous ordres, si elle dépend d'intérêts politiques ou privés. Évidemment, il faut des lignes éditoriales diversifiées : la libre poursuite des réalités objectives figure dans les statuts de l'Unesco, et peut amener à trouver des vérités factuelles très différentes. Il est nécessaire d'imposer des obligations méthodologiques et le respect de principes éthiques, ce qui exclut le conflit d'intérêts.

Si la production d'information peut être soumise à des visions du monde, elle doit être détachée des intérêts individuels des journalistes – l'éditeur étant responsable de licencier les journalistes corrompus –, tout comme des intérêts du propriétaire du média, imposés par l'éditeur ; il est sinon de notre devoir de nous opposer à cette atteinte au droit à l'information des citoyens. À la fin des fins, la seule indépendance fondamentale, c'est celle de l'information.

Monsieur Gattolin, pour évaluer le contrôle d'un État, il faut prendre en compte les contrôles indirects, y compris par des parties paraissant privées.

Monsieur Ouzoulias, le texte ne résoudra sûrement pas tous les problèmes rencontrés en Pologne ou en Hongrie. Mais, compte tenu de l'ampleur des enjeux contemporains autour de l'information, de sa mondialisation non contrôlée et du rôle des plateformes numériques, il faut sortir de ce semblant de contradiction entre la défense des journalistes dans ces pays et l'affaiblissement de leur protection dans notre pays. Il faut trouver une vision transpartisane.

M. Jean-Pierre de Kerraoul. – Ce qui est important, c'est l'indépendance de l'information, et non celle de la corporation des journalistes, qui sont au service de la qualité de l'information. L'exercice quotidien des journalistes ne doit pas être perturbé par des interventions extérieures - des pressions pouvant venir non exclusivement des

actionnaires -, ou des interventions excessives de la part d'un éditeur. Par définition, le pluralisme suppose des visions du monde différentes : on doit accepter que d'autres médias ne partageant pas nos valeurs existent.

Le directeur de publication a une double responsabilité : il est personnellement et pénalement responsable de l'intégralité du contenu du journal - et donc également d'une publicité mensongère - ainsi que de l'équilibre économique de l'entreprise, ce qui l'oblige à trouver des solutions pour atteindre un équilibre raisonnable. Cette responsabilité complète du directeur de publication est au service de la qualité de l'information.

En Pologne et en Hongrie, nos confrères des associations des éditeurs européens disent ne rien avoir contre ce règlement, mais n'avoir non plus aucune illusion : jamais ce règlement ne suffira à empêcher la survenue de régimes illibéraux. Si un membre venant d'un tel régime représente son pays dans le comité, la situation pourrait même être pire qu'aujourd'hui.

En Pologne, il y a dix-huit mois, le gouvernement a voulu imposer une taxe de 15 % sur toutes les ressources publicitaires de la presse polonaise, tous médias confondus. L'ensemble des éditeurs s'est mobilisé, en affichant des pages noires dans les journaux et sur internet, pour faire céder le gouvernement, qui a finalement renoncé à son projet de taxe. Le vrai pouvoir est économique : le gouvernement a tenté d'étouffer la liberté de la presse, et l'ensemble de la profession s'est levée.

Trouver un compromis est difficile : comment préserver la solidité du système français, et trouver une solution pour les pays où cette liberté est menacée ? Le but, comme le dit Christophe Deloire, c'est d'éviter la capture oligarchique. Il est difficile de le faire au moyen d'un règlement. Si l'Europe avait le courage politique de sanctionner les comportements caractérisés par une capture oligarchique, cela pourrait être dissuasif. Mais ce problème est compliqué...

Mme Catherine André. – Un exemple sur l'indépendance de l'information : fréquemment, un actionnaire ayant des intérêts dans d'autres secteurs freine la publication d'une enquête concernant ces secteurs. Cela ne se dit jamais aussi directement, mais dans ma longue expérience de la presse, j'ai observé le retrait, la modification, ou même l'autocensure : on ne traite pas les questions qui peuvent provoquer un conflit, que l'actionnaire intervienne ou non.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur les crédits de la presse. – À vous entendre, il me semble revenir quelques mois en arrière, lors de la commission d'enquête sénatoriale sur la concentration des médias...

Comme M. Ouzoulias l'a indiqué, nous bénéficions en France d'un cadre efficace qui doit être conservé. C'est bien de réglementer, de légiférer et de réguler, mais encore faut-il que les avancées françaises résistent. Permettez-moi de dresser un parallèle avec les collectivités territoriales : en obligeant ces dernières à participer aux intercommunalités, on leur a fait perdre certaines compétences. Faisons attention : il faut tirer vers le haut, et non réguler pour bâtir un compromis !

L'indépendance des rédactions a fait l'objet des travaux de notre commission d'enquête. Dans le triptyque du professeur Eveno, ce qui compte à la fin,

c'est le lecteur. Un éditeur ayant pris la responsabilité d'un journal populaire me disait ne vouloir changer ni la rédaction ni le contenu éditorial, parce que son lectorat en dépend.

Nous parlons de médias et de grandes entreprises, mais avons-nous encore les moyens d'avoir des médias autonomes, dont les finances seraient à l'équilibre ? En France, le coût de l'édition d'un média est important, même si les médias sont bien accompagnés par les aides publiques, qui concernent également la distribution... Un journal papier indépendant est-il encore possible en France, sans les aides de l'État ?

M. Jean-Pierre de Kerraoul. – Non, clairement. Ne rêvons pas sur les aides publiques : en pratique, elles baissent chaque année. L'idée que la presse s'en sort grâce à ces aides est fautive : elles sont nécessaires, car elles facilitent l'investissement, mais ce ne sont pas elles qui assurent l'équilibre financier.

La grande difficulté rencontrée partout en Europe, c'est que les ressources traditionnelles, c'est-à-dire les ventes et les ressources publicitaires, baissent tendanciellement, la solution ne pouvant être d'augmenter les prix des journaux. La pression formidable des plateformes fait baisser le coût pour mille de manière draconienne. La situation est aujourd'hui invraisemblable : en France, sur internet ou en papier, la presse n'a jamais eu autant de lecteurs, mais elle n'a jamais été autant en difficulté, parce que les ressources tirées des ventes et de la publicité baissent, le coût pour mille sur internet étant ridicule par rapport au coût pour mille pour le papier. Il y a un effet ciseaux : les ressources traditionnelles baissent, et les journaux sont contraints d'investir lourdement dans les mutations numériques, qui sont l'avenir. Mais la rentabilité ne viendra que dans quelques années, à condition que les plateformes soient effectivement régulées. Tel est le grand défi : pourra-t-on gagner des lecteurs payants et des ressources publicitaires sur internet, alors que la pression considérable sur les prix oblige à offrir des abonnements numériques à des prix très faibles, et à avoir des coûts pour mille très bas ?

Nous sollicitons pour cela une meilleure aide publique pour les trois ou quatre prochaines années, qui seront des années clés pour investir dans la transition numérique, alors que les ressources traditionnelles baissent.

M. Christophe Deloire. – Monsieur le sénateur, vous posez en somme deux questions : une question philosophique, et une question économique.

N'est-ce pas seulement le lecteur qui décide ? Un récepteur de contenu pourrait de lui-même distinguer le vrai du faux ; l'espace public n'aurait alors pas besoin d'être organisé ; chacun choisirait pour lui ce qui est vrai, ce qui est faux. Telle n'est pas la position des démocraties, tout au long du XX^e siècle. Un espace public comme celui-là correspond à celui d'avant la Première Guerre mondiale, où les médias, sous l'influence d'hommes politiques, d'oligarques et de journalistes sans règles, ont mené aux pires conflits. Un espace public dérégulé, c'est un espace où peuvent régner les passions, les emportements, la désinformation et les rumeurs. C'est pour éviter cela qu'en 1918, le syndicat national des journalistes a édicté la charte de déontologie des journalistes.

Après la Seconde Guerre mondiale, des garanties ont été apportées, dans l'ensemble des pays. C'est la dérégulation, après les années Reagan, et le

démantèlement progressif par la Cour suprême des États-Unis d'un certain nombre de garanties qui ont conduit à la création de médias polarisés, dont Fox News, qui font qu'à la fin, les gens ne veulent plus vivre dans le même pays.

Doit-on imposer des principes démocratiques dans l'espace public, pour favoriser le pluralisme et la fiabilité des informations, ou ce pluralisme est-il *sui generis* ? Je ne crois pas que cela vienne de soi-même.

Les médias pourraient-ils vivre d'eux-mêmes, sans être rachetés ? Certains médias peu sympathiques envers les milliardaires ont été rachetés, c'est vrai. Cette dynamique ne s'interrompra pas sans mesures pour financer le journalisme. Aujourd'hui, l'argent de la publicité finance d'abord les plateformes numériques américaines, qui captent les deux tiers des marchés publicitaires.

C'est précisément la responsabilité des parlementaires que de trouver les moyens de financer un journalisme de qualité, en mettant en place des mécanismes de marché respectant les principes démocratiques et le pluralisme, n'orientant pas le journalisme et laissant une liberté totale aux lignes éditoriales. Captation publicitaire, captation des contenus, demain captation par l'intelligence artificielle, et il sera même impossible de préciser l'origine des contenus : nous n'avons pas fini de dériver, sauf si des mesures législatives sont prises.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Au Sénat, nous essayons de défendre la presse, comme en témoigne l'examen en séance mardi dernier d'une proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale, portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages et des producteurs de papier alors que, depuis le 1^{er} janvier, les éditeurs doivent payer une écocontribution à Citeo.

M. Patrick Eveno. – Il faut creuser l'idée de financer la liberté de l'information, de la presse, des médias. J'appelle de mes vœux la création d'une fondation européenne pour la liberté de l'information. Ce n'est pas la même chose que ce qui est prévu avec ce règlement : à l'image du consortium international des journalistes, se réunissant pour mener des enquêtes communes, on pourrait imaginer un observatoire du pluralisme et de la transparence, regroupant toutes les données européennes, et une fondation permettant de financer ses travaux.

Monsieur Laugier, quelques journaux sont rentables : le groupe *Le Monde* est redevenu rentable. *Le Monde diplomatique* appartient à Xavier Niel : la « pression de l'actionnaire » sur la rédaction ne se fait pas voir... *Le Monde*, *Courrier international*, *Telerama* et *La Vie*, sont rentables.

Le journal *Le Figaro* perd de l'argent, mais le groupe est rentable en raison de l'apport du groupe CCM Benchmark et des activités de voyages, qui financent le journal. Depuis le début de la crise de la presse en France, en 1973, avec la fermeture de *Paris-Jour* et de *Combat*, on a estimé qu'on ne pouvait pas laisser le journal de la Résistance et d'Albert Camus disparaître, et les premières aides à la presse ont été créées. Depuis cinquante ans, les éditeurs de presse demandent de l'argent public non pour investir, mais pour boucler les fins de mois. L'essentiel des aides va à la distribution de la presse papier, dont l'avenir est assez compromis, à l'accompagnement du plan filière concernant les imprimeries de presse, soutiré par Jean-Michel Baylet, ou

à l'indemnisation du syndicat du Livre parisien, quand tout a été regroupé chez l'imprimeur Riccobono...

Comme je le disais, il faudrait créer une fondation pour la liberté de l'information.

Encore une chose : sur la vérité et le problème des *fake news*, une citation de Marcel Proust, tirée de *Du côté de chez Swann* : « Les faits ne pénètrent pas dans le monde où vivent nos croyances, ils n'ont pas fait naître celles-ci, ils ne les détruisent pas ; ils peuvent leur infliger les plus constants démentis sans les affaiblir. » Je crois beaucoup à la déontologie, mais la question des *fake news* tient d'abord au fait qu'il est très difficile de sortir de l'enfermement dans nos bulles informationnelles.

Mme Cécile Dubois. – La loi de 1881 a déjà été attaquée, rognée sur plusieurs points ; il faut la préserver. Assurons-nous qu'elle soit renforcée, et que l'on arrête de la détricoter ! La récente loi sur le secret des affaires a fait du tort à la presse, certains éditeurs se trouvant mis en cause devant la Cour de justice de l'Union européenne. Remettons les choses dans l'ordre, dans la bonne hiérarchie de la loi de 1881.

Par rapport à l'économie, sans détailler toutes nos propositions pour un financement pérenne de l'information indépendante, nous proposons, un peu dans le sens des propos de M. Eveno, la création d'un conseil national de la presse, à l'image du Conseil national de la musique par exemple, pour établir un dialogue permanent entre parlementaires, représentants de l'État, des éditeurs et des journalistes, travailler sur les financements ou sur la question essentielle des *fake news* et sur l'océan d'informations dans lequel on ne se retrouve pas.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Je remercie les deux présidents des commissions, ainsi que les intervenants. Nous pouvons retenir de ces échanges qu'il est extrêmement difficile d'appliquer des règles harmonisées entre des pays de traditions différentes. Je garde en mémoire l'audition devant la commission d'enquête de Thomas Rabe, président du groupe allemand Bertelsmann, qui nous avait exposé la vision allemande de la concentration et des relations entre éditeurs et rédactions, ainsi que leur culture juridique et politique tout à fait autre.

Dans notre pays, le corpus juridique est ancré dans la loi de 1881, et la conception du pluralisme a été patiemment construite depuis plus d'un siècle. Je ne crois pas que l'on puisse toucher à cet édifice par le biais d'un règlement européen dont la nécessité mérite d'être pesée, et qui ne serait pas débattu devant les parlements nationaux. Je salue l'excellente initiative qu'ont eue la commission des affaires européennes et la commission de la culture de s'associer très en amont sur ce dossier. Je souhaite que cette approche se poursuive dans la suite du parcours de ce texte.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Pour conclure cette table ronde, je dirais que nous nous réjouissons de poursuivre ce travail avec nos collègues de la commission de la culture. Des travaux antérieurs alimentent notre réflexion, que nous aurons à étendre à la presse audiovisuelle – ce matin, nous n'avons parlé que de la presse écrite. Nous poursuivrons donc nos travaux, en dialoguant notamment avec le rapporteur pour avis de la commission du marché intérieur au Parlement européen, Geoffroy Didier.

J'ai été sensible au cri du cœur de Christophe Deloire, demandant au Sénat d'être offensif. Le Sénat a toujours été offensif sur ces sujets au niveau européen, et bien souvent en anticipation, notamment pour les droits voisins, le prix du livre numérique, ou encore les droits d'auteur. Nous continuons dans cet état d'esprit : nous avons émis des réserves sur ce texte au regard du principe de subsidiarité, et nous allons maintenant tenter de l'améliorer le plus possible. Notre souci est de ne pas écraser notre législation, en particulier la loi de 1881, qui reste un phare. Selon les États membres, la législation n'est pas aussi protectrice : il y a un risque d'homogénéisation par le bas, dont nous voulons nous préserver. Cela ne veut pas dire que tout est parfait en France, mais certains acquis essentiels doivent être préservés.

Nous partageons les objectifs : nous sommes préoccupés par l'État de droit dans certains pays européens. J'ai été sensible à la typologie proposée par M. Eveno, où la France apparaît comme un pays où la situation peut devenir menaçante. Nous devons rester vigilants, et nos travaux doivent apporter des solutions.

Nous avons pris en compte vos remarques sur l'article 6, paragraphes 1 et 2, ainsi que sur l'article 17. Vous avez tous évoqué la problématique des plateformes. Madame André, vous avez commis une sorte de lapsus en disant « si les plateformes peuvent être régulées ». Pour moi, elles doivent être régulées, c'est notamment l'objectif du DSA. Avec ma collègue Florence Blatrix Contat, nous étions co-rapporteuses pour la commission des affaires européennes sur le DSA, et nous pensons que ce texte ne va pas assez loin. Au niveau européen, il faut trouver des compromis, et nous ne pouvons pas toujours faire valoir nos exigences, concernant par exemple le pouvoir donné aux plateformes de retirer des contenus, que nous jugeons excessif au détriment de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

Nous avons été sensibles à la proposition de Christophe Deloire d'inverser le raisonnement, afin d'exiger des plateformes qu'elles construisent la fiabilité de l'information et créent les conditions de l'exposition du journalisme professionnel, plutôt que de retirer des contenus. Nous la prendrons en compte.

Madame André, la précarité des journalistes a été évoquée. Nous en sommes bien conscients, cela fait partie du sujet. Nous vous remercions, car nous connaissons mieux désormais l'association que vous animez.

Notre ambition est de respecter nos acquis fondamentaux, notre législation qui a fait ses preuves, mais aussi d'apporter une pierre à l'édifice, en rencontrant des parlementaires des pays évoqués, avec lesquels nous pourrions défendre quelques idées au niveau européen.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, [disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mercredi 29 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

Instrument du marché unique pour les situations d'urgence : examen de la proposition de résolution européenne de Mmes Amel Gacquerre et Christine Lavarde et de M. Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, depuis quelques années maintenant, il me semble que l'urgence est un peu devenue le quotidien européen. On pourrait remonter à juillet 2015, quand la Grèce était au bord de la faillite et la zone euro au bord de la rupture, événements évités *in extremis* par un accord arraché au Conseil européen avec Alexis Tsipras... Incontestablement, la pandémie de covid-19, conduisant au confinement brutal de mars 2020, a obligé l'Union européenne (UE) à réagir dans l'urgence au repli sur soi spontané de chaque État membre, qui a menacé de ruiner le fonctionnement du marché intérieur. Il a fallu ensuite, en urgence là aussi, rapatrier les ressortissants européens qui étaient à l'étranger, pourvoir le plus vite possible aux besoins en masques puis en vaccins, rétablir des voies vertes pour assurer une liberté de circulation minimale dans l'Union... Prise au dépourvu, l'UE a dû s'improviser réactive, et l'agression soudaine de l'Ukraine par la Russie en février 2022 est venue encore mettre à l'épreuve sa réactivité.

Les suites du conflit continuent chaque jour de l'y obliger, que ce soit en matière d'accueil et de protection des réfugiés, ou d'assistance humanitaire, militaire et financière à l'Ukraine. Il en est allé de même sur le front de l'approvisionnement énergétique, de la hausse des prix, des sanctions envers la Russie et des ajustements que ces suites entraînent, ou encore de l'offensive américaine avec l'*Inflation Reduction Act* (IRA)... L'urgence s'impose, et l'Union légifère de plus en plus sur la base de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'UE : cet article habilite le Conseil à prendre des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie, ou à accorder une assistance financière à un État membre qui connaît des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels échappant à son contrôle.

Depuis le début de la crise énergétique, c'est par ce biais que l'Union a pris diverses mesures, dans le contexte de la guerre en Ukraine : plafonnement des prix du gaz, réduction coordonnée de la demande en électricité, achats communs de gaz, mécanisme de solidarité ou taxation des superprofits. Cette procédure accélérée a permis aux Vingt-Sept de contourner le Parlement européen. Ce qui n'est pas sans rappeler, en France, le recours à l'article 49.3 de la Constitution...

Je laisse les rapporteurs nous présenter le nouvel instrument d'urgence que propose la Commission européenne, qui aura une portée plus générale, mais dont l'articulation avec cet article 122 du traité gagnerait à être précisée.

M. Didier Marie, rapporteur. – Lors de la crise sanitaire, des mesures de restriction de la libre circulation des biens, des services et des personnes ont été décidées unilatéralement par les États membres, dans l'urgence et sans aucune coordination. Il en est résulté une fragmentation du marché unique, qui a entraîné de graves difficultés en matière d'approvisionnement et d'accès aux services, sans oublier les conséquences pour les citoyens, familles et travailleurs, en particulier dans les zones frontalières.

Les effets de la crise ukrainienne ont en outre montré les vulnérabilités du marché unique et de ses chaînes d'approvisionnement en situation d'urgence.

Plusieurs instruments juridiques européens ciblés permettent de répondre à certaines crises : le mécanisme de protection civile et son centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), ou encore le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise, *Integrated Political Crisis Response* (IPCR), qui a été activé lors de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Des mécanismes sectoriels sont également prévus et sont en cours de renforcement, en particulier en matière de médicaments et de dispositifs médicaux, secteur suivi par nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey.

Depuis la crise sanitaire, la Commission a en outre créé un mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, qui s'est réuni pour la première fois en mars 2022 pour examiner les incidences de la hausse des prix de l'énergie et des intrants et les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur l'approvisionnement et la sécurité alimentaires.

Ces instruments ne permettent toutefois pas d'appréhender globalement et de manière coordonnée les situations d'urgence susceptibles d'avoir un fort impact sur le marché unique. C'est pourquoi, dès octobre 2020, le Conseil européen a souhaité que soient tirés les enseignements des dysfonctionnements et insuffisances constatés lors de la pandémie de covid-19. La Commission européenne a annoncé une initiative en la matière, dans son programme de travail pour 2022 présenté en mai 2021, initiative qu'elle a formalisée le 19 septembre 2022 dans une proposition de règlement établissant un instrument d'urgence pour le marché unique (IUMU) ou, plus souvent en anglais, *Single Market Emergency Instrument* (SMEI).

Fondé sur l'article 114, relatif au marché intérieur, l'article 21, sur la libre circulation des personnes et l'article 45, qui porte sur la libre circulation des travailleurs, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'instrument vise à préserver, dans des situations d'urgence à venir, la libre circulation des biens, des services et des personnes, ainsi que l'accès aux biens et services essentiels, dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises de l'UE, ainsi qu'à renforcer la résilience du marché intérieur.

Il prévoit une architecture de gestion de crise à trois niveaux comportant : un cadre permanent de planification des mesures d'urgence, un cadre pour le mode « situation d'alerte pour le marché unique » et un cadre pour le mode « situation d'urgence pour le marché unique ».

De manière générale, l'opportunité de la mise en place d'un tel instrument n'est ni contestable ni d'ailleurs contestée. Mais ce nouvel instrument juridique présente plusieurs zones d'ombre – je pense en particulier à l'imprécision des notions sur lesquelles il prend appui.

Les différents interlocuteurs que nous avons rencontrés nous ont fait part de leurs préoccupations à cet égard, qu'il s'agisse de la Représentation permanente et du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) côté français, des représentants des entreprises européennes, en particulier des PME, ou des syndicats européens.

Le premier sujet de préoccupation concerne la définition même de la notion de crise sur le marché intérieur, qui justifie le déclenchement des modes alerte ou urgence, ou encore celle des biens et services d'importance stratégique en cas de crise.

La proposition de règlement précise ainsi qu'une crise est « un événement exceptionnel, inattendu et soudain, naturel ou d'origine humaine, qui se produit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union ». Il est en outre indiqué qu'un tel événement peut avoir un double impact sur le marché intérieur : l'apparition d'obstacles à la liberté de circulation, qui portent atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur et l'amplification des pénuries de produits et services pertinents, dans un marché fragmenté qui ne fonctionne pas.

Il en résulte une rupture des chaînes d'approvisionnement et donc des difficultés pour les entreprises à obtenir, fournir ou vendre des biens et services. Les consommateurs peuvent alors perdre l'accès à des produits et des services clés pour le fonctionnement du marché intérieur dans des domaines stratégiques et qui ne peuvent être remplacés par d'autres. L'absence d'informations peut exacerber les conséquences de ces dysfonctionnements, en particulier pour les personnes en situation économique fragile.

Cette définition est très générale et le périmètre n'en est pas défini. Nous vous proposons donc de demander que soient introduits des critères d'appréciation de l'existence d'une crise sur le marché intérieur. Il nous paraît en outre souhaitable d'explicitier le fait qu'une situation de crise ne saurait résulter de la mise en œuvre du droit de négociation et d'actions collectives. Comme rappelé dans le considérant 36 du texte proposé par la Commission, ce droit est en effet protégé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et son exercice ne saurait être considéré comme susceptible de constituer une crise au sens du règlement. C'est un sujet de préoccupation pour les syndicats européens, qui, lors de notre entretien, nous ont fait part de leur crainte qu'une action collective légalement menée puisse être assimilée à une crise.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Des clarifications et des précisions sont aussi nécessaires pour améliorer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'instrument. Il nous semble en particulier que des critères précis devraient être définis. Par exemple, des critères d'évaluation du caractère stratégique pour distinguer les biens et services considérés comme d'importance stratégique de ceux nécessaires en cas de crise.

La gravité de la menace de nature à justifier l'activation du mode alerte ou du mode urgence nous paraît également devoir être mesurée à l'aune de critères

permettant d'évaluer les conséquences, potentielles ou effectives, de ladite menace ; ces critères, nous semble-t-il, devraient être définis par le règlement.

Un autre sujet de préoccupation concerne l'articulation de cet instrument transversal avec les autres instruments d'urgence du marché intérieur. Il est indiqué que le règlement n'est pas applicable aux crises concernant certains produits ou services, pour lesquels sont prévus des instruments d'urgence sectoriels. L'articulation avec ces instruments nous paraît toutefois devoir être précisée et leur mise en cohérence assurée.

Ces observations ne remettent bien entendu pas en cause la pertinence de l'instrument proposé qui nous semble nécessaire, et qui repose sur une approche coordonnée, graduée et réversible. Cet instrument est utile pour faire face aux conséquences des crises sur le marché intérieur, en donnant la priorité à la préservation de la liberté de circulation des produits, des services et des personnes au sein du marché intérieur.

En amont des crises, il est proposé de mettre en place un cadre permanent de prévention des urgences, autrement dit de veille, comportant des protocoles de crise et de communication de crise, des formations et simulations et des dispositifs d'alerte précoce. Il ressort toutefois des échanges avec le cabinet de Thierry Breton que la Commission, qui est pourtant chargée d'animer ce volet, ne prévoit pas d'y dédier de moyens humains et matériels, ce qui peut laisser perplexe quant à l'efficacité de la préparation d'une réaction coordonnée en cas de crise.

Il nous semble en particulier qu'une architecture harmonisée de communication des données nécessaires pour répondre aux crises devrait au moins être définie, ce qui permettrait de préparer utilement la mise en place des points de contact nationaux et européens. Une telle démarche exige en particulier que le format des données que les États membres et les opérateurs économiques devront transmettre en cas de crise soient définis, afin d'en permettre le traitement, l'agrégation et l'interopérabilité. Ce point fait écho au travail important qui avait été réalisé par la délégation sénatoriale à la prospective sur les outils numériques dans le cadre des crises sanitaires. Nous avons observé un certain nombre de failles de l'État français : si un certain nombre de systèmes d'information existent, ceux-ci ne communiquent pas entre eux. Un cadre conceptuel doit donc être prévu à l'échelle européenne.

Venons-en maintenant à la gouvernance de l'instrument d'urgence. Celle-ci serait assurée par la Commission, conseillée par un groupe consultatif composé de représentants des États membres, en lien avec les bureaux centraux de liaison nationaux. Il est en outre prévu que la Commission pourra convier aux réunions pertinentes, en qualité d'observateurs, notamment des représentants des opérateurs économiques, des partenaires sociaux et des experts ainsi que des représentants des autres organes compétents en matière de crise de l'Union. Il nous semble utile de souligner que l'association de parties prenantes est de nature à éclairer utilement les discussions sur la pertinence et la faisabilité des mesures restrictives envisagées en matière de libre circulation au sein du marché unique.

Ce groupe consultatif est en effet associé à la définition des mesures destinées à prévenir les effets d'une menace de perturbation ou d'une crise affectant le marché unique, ou encore à y faire face, tout en assurant une coordination adaptée. Ce groupe assiste et conseille la Commission en vue de la définition des modalités de

coopération administrative entre celle-ci et les États membres, dans le cadre des modes alerte et urgence du marché unique. Il contribue en outre à l'évaluation de l'ampleur de la menace ou de la crise, et de la nécessité d'activer le mode alerte ou urgence pour le marché unique.

Il nous paraît indispensable que les modalités de fonctionnement et de décision du groupe consultatif soient précisément définies dans le règlement. En cas de menace de perturbation sérieuse de la fourniture de biens ou services d'importance stratégique, c'est en effet après avoir recueilli l'avis de ce groupe que la Commission européenne peut activer, par un acte d'exécution, le mode alerte. La durée maximale de ce mode est fixée à six mois, prorogable pour une durée équivalente par un nouvel acte d'exécution, également pris après avis de ce groupe consultatif.

L'acte d'exécution que prendrait alors la Commission liste les produits et services d'importance stratégique concernés et définit les mesures d'alerte que les autorités nationales doivent prendre : suivi des chaînes d'approvisionnement en biens et services d'importance stratégique concernées, recensement des opérateurs économiques les plus pertinents établis sur le territoire national, identification des biens pour lesquels il est nécessaire de constituer des réserves stratégiques et informations sur les stocks constitués dans les États membres.

En cas de crise perturbant gravement la libre circulation ou les chaînes d'approvisionnement indispensables aux activités sociales et économiques, la Commission peut proposer au Conseil de prendre un acte d'exécution pour activer le mode urgence. C'est aussi au Conseil que revient la possibilité d'étendre ou de désactiver ce mode urgence, sur proposition de la Commission.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – En cas d'activation du mode urgence, les États membres doivent respecter un ensemble de principes pour faciliter, voire rétablir, la libre circulation des biens et services nécessaires en cas de crise. Sauf mesure justifiée de dernier recours, des actes d'exécution pris par la Commission encadreront les mesures que peuvent utiliser les États membres pour faire face à une crise, par exemple en cas de restriction à l'exportation de produits et services, de nature à perturber les chaînes d'approvisionnement.

Sont également prohibées les discriminations entre États membres ou entre citoyens, les restrictions à la libre circulation des personnes participant à la production des biens nécessaires, dès lors qu'elles créent des pénuries de main d'œuvre, ou encore les atteintes à la libre circulation des personnes vers leur État membre de nationalité ou de résidence. Toute mesure nationale restrictive doit être préalablement notifiée à la Commission, qui en informe les autres États membres – lesquels peuvent formuler des observations –, et examine sous dix jours sa compatibilité avec le droit européen. Si la Commission constate qu'une mesure n'est pas conforme, elle peut enjoindre à l'État membre de la supprimer.

Sans remettre en cause le rôle de coordination confié à la Commission pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur en période de crise, nous tenons à ce qu'il ne prive pas les États membres d'une capacité d'initiative collective, en particulier la possibilité de demander l'activation du mode alerte, sa prolongation ou sa désactivation, ou encore de prendre l'initiative de décider l'activation, la prolongation ou la désactivation du mode urgence.

Enfin, il doit être souligné que l'activation de l'instrument d'urgence est de nature à entraîner des obligations pour les opérateurs économiques, au respect desquelles doivent veiller les États membres : constitution de stocks, transmissions d'informations, etc. En cas de pénurie grave et lorsque le mode urgence a été activé, la Commission peut demander aux opérateurs économiques des chaînes d'approvisionnement de lui transmettre des informations spécifiques sur les capacités de production et les stocks éventuels de biens nécessaires, dans l'UE ou dans des lieux de production de pays tiers qu'ils exploitent. La non-transmission des informations est passible d'amendes.

Toutes ces mesures sont de nature à compliquer la situation des entreprises qui subissent les conséquences d'une crise. Il nous semble donc indispensable de mettre l'accent sur la nécessaire proportionnalité des demandes, afin de ne pas faire peser des charges excessives sur ces opérateurs, en particulier les PME. L'attention doit également être attirée sur la nécessaire protection des secrets d'affaires.

Une priorisation des commandes peut en outre être imposée, sous peine d'amende. Eu égard aux conséquences potentielles d'une telle mesure, il nous semble que toute décision en la matière devrait être encadrée par des critères précis, prenant en compte les contrats déjà conclus par les entreprises, en particulier avec des pays tiers.

Il est par ailleurs prévu que des assouplissements peuvent être temporairement apportés aux règles harmonisées applicables aux produits nécessaires à la gestion de crise. Il convient de rappeler que toute dérogation en la matière doit être justifiée et que la souplesse autorisée ne peut en aucun cas réduire le niveau de protection de la santé et de l'environnement.

Enfin, le dispositif d'évaluation prévu nous paraît devoir être complété. Une évaluation *a posteriori* de l'efficacité et de la pertinence de l'instrument nous semble en effet indispensable lorsque le mode alerte ou le mode urgence a été activé.

M. André Reichardt. – L'instrument du marché unique pour les situations d'urgence est intéressant, notamment sur le plan transfrontalier – c'est l'Alsacien qui parle. Du jour au lendemain, à la suite de la fermeture des frontières à cause du covid-19, nous avons en effet connu de nombreuses difficultés.

Il ne faut pas priver les États membres de leur possibilité d'intervenir dans cette activation du mode alerte, et ne pas donner à la Commission une telle compétence exclusive : cette gouvernance doit être largement partagée.

Comme le préconisent les rapporteurs, nous ne devons pas nous limiter à un bilan de la procédure élaboré par la Commission tous les cinq ans. Il importe d'être réactif : une évaluation *a posteriori* doit avoir lieu après chaque usage de la procédure.

J'ai néanmoins une interrogation sur la composition du groupe consultatif : l'alinéa 34 de la proposition de résolution indique que « la gouvernance de l'instrument d'urgence serait confiée à la Commission européenne, conseillée par un groupe consultatif réunissant, sous sa présidence, des représentants des États membres ». Les conditions de composition de ce groupe doivent être précisées : de quels États membres est-il question, et comment les représentants sont-ils choisis ? Nous ne voyons pas très bien l'intérêt de ce *melting pot* : il suffirait que chaque intéressé fasse état de sa

position, de façon écrite par exemple. Je ne vois pas ce qu'apporte ce groupe consultatif, et je crains que cette concertation n'aboutisse à une usine à gaz.

M. Jacques Fernique. – Comme son texte nous a été transmis avant-hier en fin d'après-midi, nous avons eu un temps restreint pour analyser cette proposition de résolution européenne (PPRE). Si les États membres accueillent favorablement l'instrument proposé par la Commission, la Belgique émet des réticences sur la protection du droit de grève, qui apparaît à l'alinéa 16 de la proposition de résolution. Le texte de la Commission européenne semble laisser planer un doute sur cette protection du droit d'action collective. Il s'agit de préciser cet élément pour protéger les droits syndicaux, en particulier le droit de grève. La Commission pense répondre aux inquiétudes des syndicats en incluant une référence à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux, mais cette référence ne figure que parmi les considérants non contraignants de la proposition de règlement. Les articles juridiquement contraignants du texte devraient préciser que cet instrument n'interfère pas avec le droit de grève. Ce point est d'autant plus important que la Commission voudrait, par cet instrument, abroger le règlement « fraises » de 1998, qui contient une clause protégeant explicitement le droit de grève. Dans cette PPRE, nous devrions demander qu'à cette abrogation, corresponde une substitution robuste.

Effectivement, la gouvernance de cet instrument revient essentiellement à la Commission. Le groupe écologiste pense qu'il faut garantir une part de contrôle parlementaire : le groupe consultatif pourrait intégrer des membres du Parlement européen, et la Commission devrait, par souci de transparence, rendre périodiquement des comptes à ce Parlement. Ce point pourrait être ajouté à l'alinéa 36 de la proposition de résolution, pour réduire « l'effet 49.3 » évoqué par le président de notre commission.

Enfin, l'alinéa 49 de la PPRE est très important ; il porte sur les droits à la protection de la santé et de l'environnement, qui ne doivent pas être rabotés, notamment en temps de crise, lorsque nos concitoyens ont besoin de davantage de protection. Un lien pourrait être établi avec la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ou avec le *Green Deal* : le meilleur moyen de favoriser la résilience est la transition vers une économie circulaire.

M. François Calvet. – Je rejoins André Reichardt sur la question du transfrontalier : du jour au lendemain, en raison de la pandémie, les frontières ont été fermées entre la France et l'Espagne, alors que Schengen nous avait habitués à les passer librement...

Ne faudrait-il pas faire un bilan de la situation en termes de passages à cette frontière ? De nouveau, les contrôles des douanes et de la police ont été rétablis. Le poste-frontière du Perthus a été en fait reconstitué au Boulou, à quelques kilomètres. Il n'y a plus que trois passages routiers dans les Pyrénées-Orientales, car un certain nombre d'autres ont été fermés, comme le col de Banyuls. On nous expliquait avoir suspendu Schengen en raison du covid, maintenant on invoque l'immigration... Mais tout de même, soit l'on est en Europe, soit l'on n'y est plus. Pourquoi ne pas mener l'enquête sur ces points de passage, parfois fermés alors qu'ils étaient ouverts même du temps de Franco ? Je me demande si la liberté est revenue ou non...

M. Pierre Cuypers. – Je m'interroge sur l'alinéa 20 de la proposition de résolution qui prévoit que le Sénat « souligne que les mesures prises en cas de crise

doivent respecter les libertés et droits fondamentaux, et être proportionnées à la gravité de la situation ». Mais quels sont les degrés d'appréciation ? Qui décide, qui tranche, sur quels critères ? L'espace n'est-il pas trop ouvert à des appréciations ne correspondant pas forcément à nos intérêts ?

M. Didier Marie, rapporteur. – Monsieur Cuypers, à l'alinéa 20 de notre texte, nous rappelons à la Commission que les mesures doivent toujours être proportionnées à la gravité de la situation. *In fine*, c'est la Commission qui peut déclencher les différents modes, après avoir recueilli l'avis du groupe consultatif, pour le mode alerte, et l'approbation du Conseil pour le mode urgence.

Monsieur Fernique, je ne vous cache pas que la question du règlement « fraises », des « clauses Monti » et de la préservation du droit de grève a fait débat parmi les rapporteurs. Nous avons trouvé une formulation qui nous convient à tous, qui répond aux questions que nous avons posées à la Commission, en sachant que ses différentes directions ne nous ont pas exactement donné les mêmes réponses... Effectivement, la Charte des droits fondamentaux garantit le droit de grève, et nos différents interlocuteurs ont confirmé qu'en aucun cas, l'exercice de ce droit ne pourra être considéré comme un élément de crise. Si une grève européenne des transports bloquait le marché intérieur, cela ne relèverait pas de l'instrument d'urgence pour le marché intérieur.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Monsieur Cuypers, votre remarque est liée à notre préoccupation à l'égard de ce qui nous semble être des concepts flous. Aujourd'hui, nous n'avons pas de définition précise d'une crise « grave », ou d'outils pour mesurer la gravité des crises. Nous restons un peu dans le monde des idées... Nous avons cru comprendre qu'une fois la proposition de règlement adoptée, ces notions seraient précisées. Il est un peu gênant de demander aux législateurs de donner un tel blanc-seing pour que les eurocrates puissent ainsi en définir le contenu... Nous vous proposons donc d'insister sur le nécessaire renforcement des définitions et l'introduction de critères de mesure de la gravité des effets.

Par ailleurs, je vous confirme, Monsieur Reichardt, que le groupe consultatif comportera des représentants de tous les États membres. Ce que nous proposons, c'est d'en définir les règles de majorité.

M. Didier Marie, rapporteur. – Ces représentants seront nommés par les États membres. En France, ce sera vraisemblablement le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui sera chargé de cette désignation.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Nous voulons clarifier les critères, mais aussi veiller à ne pas monter une usine à gaz. Ce groupe consultatif doit être simple et agile, particulièrement dans des contextes complexes. Par ailleurs, une représentation du Parlement européen, sans droit de vote, est prévue dans ce groupe consultatif.

M. Didier Marie, rapporteur. – Ce règlement utile et intéressant tire les conséquences des crises antérieures et devrait nous éviter d'être aussi démunis que nous l'étions lorsque le covid est arrivé ou lors du déclenchement de la guerre en Ukraine. Mais il reste des imprécisions, un peu de technocratie dans tout cela, et il faut pousser la

Commission à préciser certains aspects : tel est l'objet de notre proposition de résolution.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Calvet, concernant la situation transfrontalière franco-espagnole, nous avons pu l'évoquer avec notre ambassadeur en Espagne lors de notre mission à Madrid en fin d'année dernière, mais il faut rester attentifs à cette situation. Je relève que de nombreux articles du traité de Barcelone signé entre la France et l'Espagne en janvier 2023 traitent des questions transfrontalières. La création d'un comité de coopération transfrontalière, notamment pour la sécurité routière ou l'immigration, est prévue. Les deux États se donnent, avec ce traité, de nouveaux moyens pour gérer ensemble leurs frontières. Les accords de Schengen prévoient de fait des possibilités de rétablissement des contrôles aux frontières, qu'il faut regarder de plus près compte tenu de la réalité de terrain.

M. Daniel Gremillet. – En soi, l'idée d'un instrument européen pour les situations d'urgence dans le marché intérieur est très bonne, mais sera-t-il en mesure de permettre aux stratégies nationales de s'articuler à l'échelle communautaire ? Chaque État a ses propres règles de gestion des stocks. Dans le domaine privé, l'articulation sera plus difficile encore, que ce soit d'une entreprise à l'autre ou d'un pays à l'autre.

M. Didier Marie, rapporteur. – En cas d'alerte ou d'urgence, la Commission pourra demander aux États membres de s'organiser pour constituer des stocks. Puis, les États détermineront quelle entreprise mobiliser.

Nous sommes bien sûr conscients des problèmes que ces dispositions peuvent poser pour certaines entreprises. L'obligation de constituer des stocks peut perturber les relations commerciales internationales. Le secret des affaires doit également être pris en considération. Ce sera aux États membres de choisir le bon moment et de déterminer les entreprises auxquelles demander de constituer de tels stocks.

La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 4, 21, 26, 36, 45 et 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les articles 7, 8, 16, 17 et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 mai 2021 sur la mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020, intitulé « Bâtir un marché unique plus fort pour la reprise de l'Europe », (COM(2021) 350 final),

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 octobre 2021 présentant son programme de travail pour 2022, intitulée « Ensemble pour une Europe plus forte », (COM(2021) 645 final),

Vu les conclusions sur le renforcement de la préparation, de la capacité de réaction et de la résilience face aux crises à venir, adoptées par le Conseil des affaires générales lors de sa session du 23 novembre 2021,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument du marché unique pour les situations d'urgence et abrogeant le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil, présentée par la Commission européenne le 19 septembre 2022, (COM(2022) 459 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures visant à faciliter l'approvisionnement en biens utiles en situation de crise dans le contexte d'une situation d'urgence pour le marché unique et modifiant le règlement (UE) 2016/424, le règlement (UE) 2016/425, le règlement (UE) 2016/426 et le règlement (UE) 2019/1009, présentée par la Commission européenne le 19 septembre 2022, (COM(2022) 461 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2000/14/CE, 2006/42/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE et 2014/68/UE et introduisant des procédures d'urgence pour l'évaluation de la conformité, l'adoption de spécifications communes et la surveillance du marché dans le contexte d'une situation d'urgence pour le marché unique, présentée par la Commission européenne le 19 septembre 2022, (COM(2022) 462 final),

Sur la mise en place d'un instrument du marché unique pour les situations d'urgence

Considérant que le marché unique est un atout important pour l'Union européenne dans la compétition économique mondiale et bénéficie aux consommateurs, aux travailleurs et aux entreprises de l'Union européenne ;

Considérant que, lors de la crise de la COVID-19, les restrictions à la libre circulation des personnes, des biens et des services sur le marché intérieur, mises en place unilatéralement par des États membres, ont eu des conséquences significatives, en particulier sur les chaînes d'approvisionnement, la fourniture de services et les déplacements transfrontières ;

Approuve le principe de la création d'un instrument d'urgence à l'échelon européen, destiné à permettre à l'Union européenne d'anticiper les conséquences des crises sur le marché unique, de s'y préparer et d'y faire face de manière coordonnée, cohérente et solidaire ; relève à cet égard qu'il est en particulier indiqué que toute restriction devrait tenir compte de la situation des régions frontalières ;

Estime toutefois indispensable de préciser la définition de la notion de crise figurant à l'article 3 du texte COM(2022) 459, en particulier pour en décrire le périmètre ;

Observe à cet égard que le considérant 36 dudit texte précise que « le règlement respecte les droits fondamentaux », en particulier « le droit de négociation et d'actions collectives protégé à l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », et que la mise en œuvre dudit droit ne saurait être constitutive d'une situation d'urgence relevant de ce périmètre ;

Convient qu'il est indispensable de veiller à la disponibilité de biens et services essentiels en cas de crise mais estime que les définitions des « biens et services d'importance stratégique » et des « biens et services nécessaires en cas de crise » doivent être précisées et que des critères d'évaluation de leur caractère stratégique doivent être établis ;

Constate, de manière générale, l'imprécision de la définition de la plusieurs notions clés figurant dans la proposition de règlement ainsi que de certaines des obligations susceptibles d'être imposées aux États membres ;

Appelle en conséquence à des clarifications et précisions pour améliorer la sécurité juridique et la prévisibilité du mécanisme proposé ;

Souligne que les mesures prises en cas de crise doivent respecter les libertés et droits fondamentaux, et être proportionnées à la gravité de la situation ;

Sur l'architecture de gestion de crise à trois niveaux

Considérant que la Commission européenne propose un mécanisme de gestion de crise du marché unique comportant trois niveaux : un cadre de planification des mesures d'urgence, un mode alerte et un mode urgence ;

Considérant que cette architecture de gestion de crise est destinée à permettre une gestion coordonnée à l'échelon européen des crises pour préserver le bon fonctionnement du marché unique, en particulier la libre circulation des biens, des services et des personnes, et assurer l'accès des européens et des entreprises aux biens et services essentiels ;

Soutient le principe d'une approche coordonnée, graduée et réversible pour minimiser l'impact des crises sur le marché intérieur ;

Approuve la priorité donnée à la préservation des libertés de circulation des produits, des services et des personnes ;

Souligne que l'instrument du marché unique pour les situations d'urgence n'a pas vocation à traiter les dépendances structurelles qui relèvent de la stratégie industrielle de l'Union ;

Estime indispensable de définir l'articulation du mécanisme proposé avec d'autres dispositifs d'urgence européens, comme le mécanisme de protection civile de l'Union, les régimes sectoriels de crise existants ou en cours d'adoption, par exemple en matière de semi-conducteurs, de médicaments, d'instruments médicaux ou encore de matières premières stratégiques, afin d'éviter les doublons, ou encore avec le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) ;

Considérant qu'il est proposé qu'un cadre de prévention des urgences, comportant des protocoles de crise et de communication de crise, des formations, des simulations et des dispositifs d'alerte précoce, soit mis en place de manière permanente ;

Préconise que ce cadre de prévention prévoie la mise en place de points de contact nationaux et européens ainsi que d'un système d'information commun afin que ceux-ci puissent être immédiatement opérationnels en cas de crise ;

Demande que ce cadre définisse une architecture harmonisée pour la collecte et la communication, par les États membres et les opérateurs économiques, des données nécessaires pour répondre aux crises afin d'en permettre le traitement, l'agrégation et l'interopérabilité ;

Considérant qu'en situation d'urgence pour le marché intérieur, il serait possible d'activer, pour des durées limitées, les modes alerte ou urgence, ce qui permettrait de prendre des mesures ciblées pour faire face à la crise ;

Estime que la gravité de la menace de nature à justifier l'activation du mode alerte ou du mode urgence doit être mesurée à l'aune de critères d'évaluation des conséquences, potentielles ou effectives, de la menace, et que ces critères doivent être définis par le règlement ;

Sur la gouvernance de l'instrument d'urgence pour le marché unique

Considérant que la gouvernance de l'instrument d'urgence serait confiée à la Commission européenne, conseillée par un groupe consultatif réunissant, sous sa présidence, des représentants des États membres ;

Demande que les modalités de fonctionnement et de décision du groupe consultatif soient précisées, en particulier les règles de majorité ;

Recommande que les partenaires sociaux, syndicats et entreprises, avec lesquels il est précisé que les États membres doivent assurer un dialogue permanent sur les mesures restreignant la liberté de circulation des personnes, biens et services, en cas de crise, soient associés aux travaux du groupe consultatif afin d'éclairer ses discussions sur la pertinence, l'impact et la faisabilité des mesures envisagées ;

Estime que, pour être en mesure d'assurer la gouvernance de l'instrument d'urgence, la Commission devrait être dotée d'une organisation et de moyens adaptés et adaptables ;

Considérant que la Commission serait seule compétente pour activer le mode alerte par un acte d'exécution listant les produits et services d'importance stratégique et définissant les mesures que les États membres devraient prendre en matière de suivi des chaînes d'approvisionnement, de recensement des opérateurs économiques les plus pertinents établis sur leur territoire, de demande d'informations aux opérateurs les plus concernés ou encore de constitution de réserves stratégiques de biens, en les assortissant éventuellement d'objectifs individuels ;

Considérant que le mode urgence serait activé par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission (régime dit de « double activation »), mais que celle-ci serait seule compétente pour établir une liste des biens et services pertinents pour répondre à la crise en adoptant des actes d'exécution et prendre de nouvelles mesures ;

Estime que le rôle confié à la Commission européenne dans la gouvernance de l'instrument d'urgence du marché intérieur ne saurait priver les États membres de la possibilité de demander l'activation du mode alerte, sa prolongation ou sa désactivation, ou de prendre l'initiative de décider l'activation, la prolongation ou la désactivation du mode urgence ;

Sur les obligations pesant sur les opérateurs économiques

Considérant qu'en cas d'activation du mode alerte, les États membres pourraient être appelés par la Commission à demander aux opérateurs économiques établis sur leur territoire et les plus concernés tout au long des chaînes d'approvisionnement en biens et services stratégiques, de leur transmettre, sur une base volontaire, des informations, en particulier sur l'état de leurs stocks ;

Considérant qu'il est prévu que des amendes pourraient être infligées aux entreprises qui ne répondraient pas aux demandes d'informations alors que le mode urgence a été activé ;

Rappelle que les opérateurs économiques sont directement affectés en cas de crise, en particulier en cas de difficultés d'approvisionnement, de transport et d'accès aux marchés, et qu'il est important de veiller à ce qu'ils puissent poursuivre leurs activités sans les surcharger inutilement ;

Préconise en conséquence une approche proportionnée afin de ne pas faire peser des charges administratives excessives sur les opérateurs économiques, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) ;

Attire par ailleurs l'attention sur la nécessité d'assurer la protection des secrets d'affaires (secrets industriels et commerciaux) des opérateurs économiques, en particulier en encadrant l'accès aux informations qu'ils transmettent, les modalités de diffusion de ces informations et la durée de leur conservation ;

Considérant qu'en mode urgence, la Commission pourrait inviter un ou plusieurs opérateurs économiques des chaînes d'approvisionnement critiques à accepter des commandes prioritaires et qu'en cas de refus, les raisons invoquées par l'opérateur pourraient être rendues publiques et une amende lui être infligée ;

Demande que la priorisation des commandes soit encadrée par des critères précis et prenne en compte les contrats déjà conclus par les entreprises, en particulier avec des pays tiers ;

Considérant qu'il est proposé qu'en mode urgence, les règles harmonisées applicables aux produits nécessaires à la gestion de crise puissent être temporairement assouplies dans quatorze secteurs, ce qui leur permettrait de bénéficier d'une autorisation temporaire de mise sur le marché ;

Rappelle que toute dérogation doit être justifiée et que la souplesse autorisée ne doit pas réduire le niveau de protection de la santé et de l'environnement.

Sur l'établissement de rapports et examens

Considérant qu'il est prévu que la Commission présente tous les cinq ans un rapport sur le fonctionnement de la planification des mesures d'urgence, et du système de réaction d'urgence du marché unique ;

Considérant que ce rapport devrait comporter une évaluation des travaux du groupe consultatif dans le cadre d'urgence ainsi que de leurs liens avec ceux d'autres organes compétents de gestion des crises au niveau de l'Union ;

Estime nécessaire de prévoir une évaluation *a posteriori* de l'efficacité et de la pertinence de l'instrument d'urgence lorsque le mode alerte ou le mode urgence a été activé ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Jeudi 30 mars 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Je salue la présence parmi nous des auditeurs de la nouvelle promotion de l’Institut du Sénat.

Je me permets une digression pour apporter un soutien total et entier aux pêcheurs français, face au plan annoncé par la Commission européenne pour « verdir » le secteur de la pêche, notamment en interdisant d’ici 2030 le chalutage dans les aires marines protégées, ce qui menace sérieusement la survie de la filière. Soyons très attentifs à éviter des décisions qui ne vont manifestement pas dans le bon sens. La pêche française est en danger.

Élu du Pas-de-Calais, je connais bien le sujet : Boulogne-sur-Mer, c’est 5 000 emplois liés à la pêche, souvent à la pêche artisanale, notamment au port d’Étaples. Un symbole très fort m’inquiète grandement : le maire d’Étaples vient de baisser le drapeau européen au fronton de la mairie. Nous qui sommes profondément européens, nous ne pouvons que nous inquiéter qu’un maire, désespéré, en vienne à ce geste par solidarité avec la moitié de sa population qui vit de la pêche.

Nous sommes déjà intervenus auprès du ministre et une question d’actualité au Gouvernement a été posée hier ici-même, au Sénat. La réponse est aussi désespérée à ce stade : la France se bat, mais elle n’est pas entendue.

Je suis combatif sur le sujet ; quelle action devons-nous mener ? Nous avons entendu non seulement le ministre, mais aussi, une seule fois en deux ans, le commissaire européen.

M. André Gattolin. – Notre groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique doit s’intéresser à la nature des accords trouvés sur l’Irlande. Au motif que la pêche ne concerne que quelques pays côtiers, ce secteur a été la victime collatérale de l’arrangement trouvé – difficile à obtenir – sur l’Irlande du Nord et la République d’Irlande. L’Union européenne a cherché à négocier un paquet où les profits étaient maximisés, mais aussi les pertes pour certains pays. La problématique du secteur de la pêche est globale, alors que l’Union européenne a tendance à tout régler en silo.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne pensais pas que mon propos allait provoquer un débat...

M. Jacques Fernique. – L’issue ne peut être trouvée sans tenir compte de la surmortalité des dauphins, à laquelle les pratiques de pêche ne sont pas totalement étrangères. Les dispositifs d’effarouchement ne fonctionnent pas, on ne peut régler ce problème à l’emporte-pièce.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne propose pas une solution à l’emporte-pièce, mais j’exprime ma colère par rapport à une situation qui s’envenime depuis trop longtemps. On dénonce la surpêche, mais à Boulogne-sur-Mer, on

débarquait 80 000 tonnes de poissons il y a vingt ans, contre 30 000 tonnes actuellement, essentiellement issues de la pêche locale. Un emploi sur mer induit quatre emplois à terre et fait vivre des familles entières. Évitions de tuer ce système, au moment où l'on parle justement de souveraineté alimentaire. Certes, il faut préserver la biodiversité et certains espaces. Mais agissons avec mesure.

J'ai participé à la création d'un parc marin où la pêche est interdite pour protéger les fonds, et notamment une zone de reproduction de poissons. Qui souhaiterait détruire son outil de travail ? Évidemment pas les pêcheurs, pas plus que les agriculteurs. Il faut faire attention, lorsque la coupe est pleine.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les marins pêcheurs nous interpellent, avec désespoir. Nous avons suivi le dossier de la politique européenne de la pêche précisément avec le ministre Clément Beaune. Il est important que la commission des affaires européennes se saisisse du sujet, par exemple en organisant une table ronde ou en rédigeant un communiqué de presse.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est une très bonne idée. Nous nous saisissons également d'une proposition de résolution européenne que notre collègue Michel Canévet a l'intention de déposer début mai. Lui aussi avait posé une question d'actualité au Gouvernement.

M. Pierre Ouzoulias. – Nous nous associons totalement aux propos du président Rapin – même si, sénateur des Hauts-de-Seine, je ne suis pas aussi directement concerné par ce sujet... Il faut envoyer un message fort à l'Union européenne : la réalité sociale d'un pays est essentielle. L'Europe ne peut se construire en niant cette réalité. Sinon, d'autres communes, voire des pays, vont baisser pavillon. Il faut tenir compte de la montée des populismes. Cette Europe doit être plus sociale et mesurer les conséquences sociales de ses décisions.

M. Jean-François Rapin, président. – Je publierai un tweet à titre personnel, n'hésitez pas à le faire circuler si vous le souhaitez.

Recherche et propriété intellectuelle

Intelligence artificielle : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. André Gattolin, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Cyril Pellevat et Mme Elsa Schalk

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons ce matin une proposition de résolution européenne sur un projet de législation européenne destiné à encadrer l'intelligence artificielle (IA). Il s'agit d'un pan d'innovation numérique gigantesque, que l'Union européenne ne régule pas encore. Les récentes avancées en la matière font couler beaucoup d'encre, je pense bien sûr à l'outil de conversation automatisé ChatGPT dont les performances sont impressionnantes et représentent un défi, d'abord en matière d'emploi – puisque Goldman Sachs estime que l'IA menacerait 300 millions d'emplois dans le monde, tout en pouvant aussi contribuer à terme à augmenter le PIB mondial annuel de 7 % – mais aussi en matière d'enseignement... On peut aussi évoquer les technologies permettant de générer des images par l'intelligence artificielle, qui constituent une menace pour l'information. Bref, l'IA nous conduit-elle à notre perte ?

Hier était publiée une lettre ouverte qui a eu un retentissement médiatique mondial : le patron de Tesla et Twitter, le cofondateur d'Apple et plus d'un millier d'universitaires et de spécialistes de l'IA alertent sur les graves risques pour la société et l'humanité que représentent les systèmes d'IA dotés d'une intelligence capables de concurrencer celle de l'homme. Ils appellent à suspendre pour au moins six mois le développement de systèmes d'IA plus puissants que la dernière version du robot conversationnel d'OpenAI. Faut-il donc faire une pause sur les expériences géantes d'intelligence artificielle ?

Faut-il en accélérer la régulation, comme le propose l'Union européenne au travers du texte que nous examinons aujourd'hui, encadrer ces technologies émergentes pour accompagner le développement de celles dont les effets seront positifs et dont les risques seront gérables, dans un sens conforme à nos valeurs ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – La proposition de législation européenne sur l'intelligence artificielle que nous examinons aujourd'hui constitue la troisième grande réglementation numérique horizontale que l'Union européenne entend mettre en place, après le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA).

Ce règlement est le fruit de travaux initiés dès 2018 par la Commission européenne ; il s'inscrit dans la continuité de la stratégie européenne d'IA et s'appuie sur les conclusions du Livre blanc sur l'intelligence artificielle de 2020, qui fixait le double objectif pour l'Union de promouvoir le développement de l'IA en Europe, tout en tenant compte des risques qui peuvent y être associés.

Alors même que l'intelligence artificielle représente des gisements de croissance importants, l'Europe souffre d'un déficit d'investissement considérable dans ce domaine. Pour ne prendre qu'un exemple, les petites et moyennes entreprises d'IA sont deux fois et demie plus nombreuses aux États-Unis que dans l'Union européenne.

En parallèle, force est de constater que, mal utilisée, l'IA est susceptible de causer de graves atteintes aux droits fondamentaux, qu'il s'agisse du respect de la vie privée, de l'accès à la justice ou encore du respect du principe de non-discrimination. Entendons-nous bien : l'IA n'est en elle-même ni une opportunité ni un danger. En réalité, comme toutes les technologies, sa valeur dépend de l'usage qui en est fait. Jusqu'à présent, l'absence de toute réglementation générale sur l'IA à l'échelon européen constituait donc, sans aucun doute, un risque pour les droits fondamentaux.

La Commission européenne entend remédier à cette situation en faisant de l'Europe « le pôle mondial d'une intelligence artificielle digne de confiance ». En pratique, le nouveau règlement sur l'IA vise à mieux protéger les citoyens, en appelant au développement d'une IA au service de l'humain, fiable, éthique et conforme aux valeurs européennes, mais aussi à stimuler les investissements et l'innovation dans l'IA, en accroissant la confiance dans l'IA des utilisateurs et la sécurité du cadre juridique applicable.

Mme Elsa Schalek, rapporteure. – La proposition de règlement sur l'IA repose sur une approche fondée sur le risque, en distinguant trois catégories de systèmes d'IA : ceux qui génèrent un risque inacceptable et sont à ce titre interdits ; ceux qui génèrent un haut risque pour la santé, la sécurité ou les droits fondamentaux des personnes physiques et dont l'utilisation est fortement encadrée ; ceux qui présentent un risque faible et sont donc uniquement soumis à des obligations de transparence renforcée.

Je ne m'attarderai pas sur les pratiques d'IA interdites par le règlement ; il va de soi que les systèmes qui influencent de manière subliminale les comportements, qui exploitent les vulnérabilités dues à l'âge ou au handicap ou encore les systèmes de notation sociale sont parfaitement contraires aux valeurs de l'Union européenne et posent des risques majeurs du point de vue de la protection des droits fondamentaux.

L'enjeu de la proposition législative européenne en matière d'IA se situe davantage au niveau des systèmes d'IA à haut risque, qui font l'objet de l'essentiel du règlement.

Le texte de la Commission répond à deux questions cruciales : sur quels critères faut-il considérer qu'un système d'IA est à « haut risque » ? Et quelles garanties spécifiques poser à la mise sur le marché et l'utilisation de ces systèmes, afin de protéger les droits fondamentaux ?

S'agissant du premier point, la classification retenue dans le règlement repose sur la finalité et les modalités d'utilisation des systèmes d'IA, et non sur leur mode de fonctionnement et leurs fonctionnalités *in abstracto*. En pratique, pourront être classés parmi les systèmes à haut risque les systèmes appartenant à un nombre limitatif de domaines : l'identification biométrique, les infrastructures critiques, l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi, l'accès aux services publics et aux services privés essentiels, la migration, l'asile et le contrôle aux frontières, enfin la justice et les processus démocratiques.

S'agissant du second point, à savoir le cadre juridique applicable, le projet de règlement prévoit que les fournisseurs soient soumis à d'importantes obligations *ex ante*, avec notamment la mise en place d'un système d'identification, d'évaluation et

de gestion des risques, mais aussi des exigences en matière de qualité des jeux de données utilisées pour l'entraînement des systèmes.

Par ailleurs, les fournisseurs seront tenus de faire évaluer la conformité de leurs systèmes au règlement IA avant leur mise sur le marché, mais également de mettre en œuvre des systèmes de surveillance après commercialisation, et tout au long de la vie du système, afin notamment de pouvoir alerter les autorités compétentes en cas d'incidents ou de dysfonctionnements graves.

La mise en œuvre de ces différentes obligations doit se faire sous le contrôle d'une autorité nationale désignée par chaque État membre, habilitée, si elle considère qu'un système d'IA présente un risque, à procéder à toutes les vérifications utiles, à enjoindre au fournisseur de prendre des mesures correctives appropriées et, dans certains cas, à retirer le système du marché.

Enfin, la proposition de règlement prévoit la création d'un Comité européen de l'intelligence artificielle, composé de représentants des autorités de contrôle nationales et du Contrôleur européen de la protection des données, et présidé par la Commission. Ce Comité a vocation à assister les autorités de contrôle et la Commission dans la mise en œuvre du règlement, afin d'en assurer une application cohérente.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je vais vous présenter la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons, fruit de nombreuses auditions.

Nous ne pouvons tout d'abord que saluer l'initiative de la Commission de réguler le secteur de l'IA, puisque les technologies d'intelligence artificielle sont actuellement déployées en dehors de tout cadre juridique clair.

Cela étant dit, le texte de la Commission demeure perfectible ; nos travaux ont permis d'identifier un certain nombre de points de vigilance et de pistes d'amélioration.

Il nous semble, en premier lieu, que les applications directement visées par le règlement devraient être mieux définies, afin de garantir une plus grande sécurité juridique.

Nous demandons ainsi que les fournisseurs de systèmes d'IA à usage générique, jusqu'à présent exclus du champ d'application du règlement, soient également soumis à des obligations spécifiques. Alors que la presse se fait très régulièrement l'écho des prouesses de systèmes d'IA tels que ChatGPT, il est indispensable de réglementer les systèmes d'IA capables d'accomplir une très grande variété de tâches, comme créer des contenus généraux, images et textes, à partir de grandes quantités de données existantes.

Nous appelons également à la prise en compte, dans la définition des systèmes d'IA à haut risque, des risques systémiques, c'est-à-dire concernant les individus dans leur ensemble. La liste des systèmes d'IA à haut risque pourrait de la sorte être étendue aux applications susceptibles de causer des préjudices environnementaux ou aux algorithmes de recommandation de contenus qui promeuvent des contenus clivants ou de désinformation – en somme, tous les réseaux sociaux.

Nous avons également relevé un certain nombre de lacunes préjudiciables dans la liste des systèmes d'IA à haut risque et demandons que cette dernière soit étendue aux systèmes susceptibles d'influencer ou d'avoir des incidences négatives sur les droits des personnes vulnérables – notamment les enfants –, mais également sur leur santé, de même que les systèmes destinés à établir des priorités dans l'envoi des services de police, eu égard au caractère potentiellement très discriminant de telles applications.

De toute évidence, cette liste sera amenée à être complétée, au gré des évolutions de technologies et d'usages, afin de ne pas laisser d'angle mort susceptible d'affecter les droits fondamentaux. Il importe cependant que ces modifications soient soumises à un examen attentif de scientifiques et de praticiens de l'IA, afin d'être fondées sur des éléments objectifs et documentés.

Dans un souci de transparence, il nous semble également opportun de prévoir la création d'un registre public des organismes ou autorités publics utilisant les systèmes d'IA à haut risque, sauf évidemment dans les cas où une telle transparence se révélerait préjudiciable à l'action des autorités répressives.

J'en viens à présent aux systèmes d'IA interdits par le règlement. Nous sommes convaincus qu'il faut résister à la tentation d'une utilisation excessive de l'IA, en dépit de ses performances, dans les cas où cette dernière contrevient à des principes fondamentaux de l'Union européenne.

Nous estimons, par conséquent, que les pratiques interdites au secteur public devraient l'être aussi pour le secteur privé, puisque le potentiel d'atteinte aux droits fondamentaux ne dépend pas du fournisseur ou de l'utilisateur du système, mais de la finalité de ce dernier. Nous appelons également à l'interdiction générale des systèmes de notation sociale et de reconnaissance des émotions, mais aussi des systèmes ayant pour objet la catégorisation des personnes dans l'espace public et de tous les systèmes visant à classer les individus à partir de données biométriques dans des groupes relevant de catégories correspondant à des données sensibles. Nous sommes également favorables à une interdiction des systèmes d'identification biométrique à distance dans l'espace public, sauf dans certains cas bien précis.

En parallèle, nos travaux ont montré que le cadre juridique posé par le règlement soulevait un certain nombre de difficultés opérationnelles s'agissant de l'usage de l'IA par les autorités régaliennes et les forces de sécurité.

Nous souhaitons donc, d'une part, que les champs de la défense et de la sécurité nationale soient explicitement exclus de la législation sur l'IA et d'autre part, que des aménagements soient trouvés en ce qui concerne l'utilisation de l'IA par les autorités répressives. Il ne s'agit pas de lever les obligations posées par le règlement, mais de les adapter, sous réserve des garanties appropriées. Je pense notamment aux règles applicables en matière de transparence, ou à l'exigence d'un double contrôle humain pour pouvoir exploiter les données issues de systèmes d'identification biométrique des personnes physiques dans l'espace public.

S'agissant de l'usage de l'IA dans l'espace public, nous estimons que, dans un contexte marqué par le développement du métavers, la notion d'espace public virtuel

doit absolument être intégrée, afin qu'y soient appliquées les mêmes restrictions que dans l'espace public physique.

Enfin, il nous paraît primordial que les personnes affectées par l'IA sans en être utilisatrices soient davantage prises en compte. Nous souhaitons que ces personnes disposent *a minima* d'une information intelligible sur leur exposition potentielle à des systèmes d'IA et qu'elles soient en mesure de signaler les éventuels usages abusifs ou performances défailtantes des systèmes d'IA aux régulateurs, aux fournisseurs ou aux utilisateurs.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nos travaux ont également mis en exergue la nécessité de préciser les obligations pesant sur les fournisseurs.

Il nous semble tout d'abord essentiel de renforcer les exigences en matière de documentation sur les données exploitées par les systèmes d'IA, notamment les conditions de collecte et les éventuelles lacunes identifiées. Nous demandons également que les fournisseurs soient tenus de vérifier que ces données ont été acquises de manière licite et conforme à la réglementation européenne en matière de protection des données. J'insiste sur ce point. Lorsqu'on parle de qualité des jeux de données, on pense à une qualité intrinsèque ; or rien ne ressemble plus à une donnée acquise de manière licite et avec consentement qu'une donnée volée. Nos services de renseignement nous font régulièrement part de vols de données publiques ou parapubliques par une grande puissance internationale qui développe du *machine learning*, ce qui nécessite une importante masse de données. Le règlement ne précise pas ce point.

Plus généralement, l'articulation du règlement IA avec le règlement général sur la protection des données (RGPD) doit être explicitée. Nous invitons donc le Comité européen de la protection des données à élaborer des lignes directrices, afin de préciser le degré de souplesse avec laquelle le RGPD peut être interprété, dans le but de ne pas entraver le développement de l'IA en Europe. En parallèle, pour ne pas amoindrir le haut degré de protection dont jouissent les citoyens européens en ce qui concerne la protection de leurs données à caractère personnel, nous souhaitons qu'il soit clairement énoncé dans le règlement IA que celui-ci s'applique sans préjudice du RGPD, et que la conformité d'un système au règlement IA n'implique pas *de facto* sa conformité au RGPD.

Nous avons, mes chers collègues, assez longuement détaillé les garde-fous posés par le texte afin de protéger les droits fondamentaux des citoyens. Je souhaite aborder à présent les mesures de soutien à l'innovation puisque, comme nous l'avons indiqué en introduction, le règlement IA poursuit un double objectif : non seulement mieux protéger les citoyens, mais également renforcer la compétitivité européenne en matière d'IA.

Dans cette perspective, la proposition de règlement encourage les autorités nationales à mettre en place des bacs à sable réglementaires, qui offriraient « un environnement contrôlé pour mettre à l'essai des technologies novatrices sur une durée limitée », soit un cadre pour expérimenter. Nous estimons non seulement que le développement de ces bacs à sable réglementaires doit être encouragé, mais en plus que le caractère dérogatoire de ces facilités mériterait d'être renforcé.

Nous demandons par ailleurs que les modalités et conditions de fonctionnement des bacs à sable réglementaires, qui seront déterminées par la Commission par la voie d'actes d'exécution, soient soumises pour avis au Comité européen de l'intelligence artificielle. Nous souhaitons, en tout état de cause, que le fonctionnement de ces bacs à sable réglementaires soit aussi homogène que possible à travers les États membres, afin de garantir une concurrence équitable. Enfin, nous soutenons l'accès préférentiel aux bacs à sable réglementaires pour les petits acteurs et les start-up, souvent à la pointe de l'innovation.

Il importe que les États soient en mesure de veiller à la mise en œuvre effective des différentes obligations énoncées, sans quoi le règlement restera lettre morte. À cet égard, nous regrettons que les moyens techniques et humains alloués aux autorités de contrôle nationales au sein de l'Union demeurent très hétérogènes, dans la mesure où cette situation pourrait faire obstacle à une application uniforme, donc efficace, du règlement sur l'IA.

À l'échelle nationale, nous recommandons la désignation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) comme autorité compétente pour la surveillance de l'application du règlement, compte tenu de l'expertise acquise par cette autorité dans la régulation des systèmes d'IA impliquant des données à caractère personnel. Une telle désignation offrirait un cadre cohérent aux professionnels du numérique, en identifiant un interlocuteur unique et en permettant une régulation sectorielle fluide avec les différents acteurs impliqués.

À l'échelle européenne, le Comité européen de l'intelligence artificielle sera la cheville ouvrière de l'application du règlement IA ; or cette instance ne pourra remplir ses fonctions d'assistance aux États membres et de conseil à la Commission que si elle parvient à asseoir sa légitimité dans le secteur de l'IA.

Dans cette optique, nous demandons que la composition du Comité soit revue, afin d'intégrer des scientifiques et des praticiens de l'IA qui seraient en mesure, par leur assistance, de pallier les capacités et compétences insuffisantes de certains États membres en matière d'IA, de façon à garantir une mise en œuvre effective et uniforme du règlement.

Nous appelons également à un accroissement des compétences consultatives du Comité et à un renforcement de son rôle prospectif. Nous souhaitons notamment que le Comité se voie explicitement accorder la possibilité de s'autosaisir de toute question pertinente en lien avec l'application du règlement sur l'IA, afin de formuler des recommandations ou des avis sans saisine préalable de la Commission. La reconnaissance d'un tel droit d'initiative constituerait un gage fort d'autonomie pour le Comité sur l'IA.

Nous partageons les objectifs de cette proposition de législation. Cependant, cette approche réglementaire de l'IA est nécessaire, mais pas suffisante, et doit être complétée par un soutien affirmé à l'investissement, à la formation et à l'élaboration des normes internationales dans le domaine de l'IA.

M. Jean-François Rapin, président. – Les géants du numérique et les centaines d'universitaires ayant demandé un moratoire ont-ils raison ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Je ne suis jamais opposé aux moratoires, mais il faut s'interroger : alors que nous vivons une période de transformation rapide, quels sont ces acteurs qui demandent un moratoire ? Google n'est pas l'acteur d'internet le plus respectueux des régulations européennes. Il réalise plus de 50 % de son chiffre d'affaires avec son moteur de recherche. Or, il est menacé par l'émergence de ChatGPT et son utilisation sur Bing, le moteur de recherche de Microsoft : Google veut donc six mois supplémentaires pour riposter contre son concurrent.

M. Jean-François Rapin, président. – Que penser alors de la mobilisation des nombreux universitaires ?

M. André Gattolin, rapporteur. – L'IA est un concurrent redoutable pour les universitaires et les politiques. Le secteur universitaire se trouve déjà confronté à une abondance de publications, nécessaires pour avoir un bon *ranking*, notamment dans le classement de Shanghai. Or les comités de lecture et de validation sont de plus en plus tenus de publier rapidement les articles, pour une bonne rentabilité économique des revues. Mais cela ne va pas pouvoir se réguler au niveau européen, d'autant que la Chine a pris le dessus sur l'IA.

M. Jean-François Rapin, président. – En bref, certains veulent un moratoire pour gagner plus ou perdre moins...

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'Union européenne s'est enfin saisie du sujet avec ces trois textes. La régulation est devenue nécessaire et sa mise au point peut impliquer une pause pour examiner davantage le sujet... Cette lettre ouverte témoigne de l'inquiétude généralisée sur la puissance transformatrice des nouvelles technologies. Prenons-la comme une alerte, un appel à la vigilance. Travaillons pour avoir des réglementations qui seront capables de s'adapter. En effet, lorsqu'une directive est votée, combien d'années faut-il attendre pour la rouvrir et la modifier ?

Nous avons essayé d'être sur une ligne de crête entre le développement de potentialités et la prévention des risques de l'IA. Les autorités doivent faire preuve d'une vigilance permanente.

M. André Reichardt. – Je me félicite du projet de règlement et de la proposition de résolution européenne dont je joins les différentes recommandations.

Je ferai deux observations.

Première observation, la protection des citoyens. J'ai été rapporteur pour la commission des lois sur le projet de loi de mise en œuvre du règlement « lutte contre le terrorisme en ligne » l'été dernier, et co-rapporteur dans notre commission sur la proposition de réglementation pour lutter contre la pédopornographie en ligne. Désormais, nous débattons d'une proposition de résolution européenne sur l'intelligence artificielle. Il s'agit du même combat, auquel il faut les mêmes solutions : une meilleure régulation et une meilleure harmonisation des pratiques des autorités des différents États. Il faudra, à un moment, mettre de l'ordre dans tout cela. Il faut davantage contrôler le numérique.

J'ai le sentiment que la Commission européenne n'anticipe pas assez et se contente de suivre le mouvement. Une certaine usine à gaz se crée. Mettons tout à plat pour dégager des lignes de conduite.

Seconde observation, il faut favoriser l'innovation et l'Union européenne ne peut rester en retard. Comment protéger les citoyens face à une technologie éminemment évolutive ? Jusqu'où blinder pour éviter que l'obus ne nous traverse ? Les domaines d'activités cernés par le règlement et envisagés par la proposition de résolution européenne seront très vite dépassés par d'autres domaines auxquels nous n'avons pas pensé. Je crains que nous soyons toujours en retard, faute d'anticiper suffisamment.

Je suis totalement opposé à un moratoire, que les acteurs privés ne respecteront pas. Et la Chine ne nous attendra pas...

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail de très grande qualité. Je partage totalement leurs observations.

L'IA est une intelligence de compilation : la machine n'invente rien, elle va rechercher les informations, les classe et fait remonter celles qui sont les plus présentes. La véritable intelligence, c'est celle qui crée et donc qui n'est pas reconnue par l'IA – je doute que le premier article d'Einstein sur la relativité restreinte puisse être remonté par l'algorithme de l'IA.

Les conséquences pour les méthodes d'apprentissage sont gigantesques. Ancien professeur à l'université, je proposais à mes étudiants de licence deux examens : pour le premier, ils arrivaient en classe avec tout leur cours et je notais uniquement leur argumentation. Pour le second, ils laissaient leur cours à la maison et je notais aussi le contenu. Tous les étudiants préféraient la deuxième solution, plus simple. Avec ChatGPT, la seconde solution n'existera plus, puisque, lors d'un partiel, l'étudiant pourra récupérer ce qu'il a demandé à ChatGPT.

Il faut transformer complètement les méthodes d'apprentissage et les formes d'examen en notant de façon beaucoup plus importante la structuration de l'esprit, l'innovation. C'est un changement radical dans les façons d'enseigner. Il faut aussi développer l'esprit critique.

L'IA, c'est la dictature de la tautologie. La machine répète tout ce que tout le monde dit déjà ; je ne suis pas sûr que cela puisse être un puissant ferment d'innovation. Nous avons besoin d'intelligence naturelle pour sortir des paradigmes de la répétition de l'IA.

Je suis par ailleurs très sensible aux passages de cette PPRE relatifs aux droits des individus. J'estime qu'en la matière, il nous faut revenir à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Nous devons garantir aux citoyens le droit de savoir comment une décision qui s'impose à eux a été traitée par l'intelligence artificielle. Contre qui les citoyens pourront-ils se retourner pour contester une décision ? Est-ce l'algorithme, la personne qui l'a conçu ou celle qui l'a utilisé qui est responsable ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je comprends que l'Europe se saisisse du sujet, mais il sera sans doute difficile de faire appliquer une réglementation européenne dans un contexte mondialisé.

S'agissant de la lutte contre la cybercriminalité, l'Union parlementaire avait fait le constat que l'organisation des Nations unies devait être partie prenante des décisions qui pourraient être prises. De même, en matière d'intelligence artificielle, si nous voulons viser une efficacité mondiale, il importe que les travaux des différents comités européens soient communiqués aux Nations unies.

M. Jacques Fernique. – La volonté européenne de réguler l'intelligence artificielle est une évolution positive, et les points de vigilance pointés par la PPRE sont utiles. Si mon groupe approuve en grande partie la rédaction proposée, je suis toutefois en désaccord avec les points 62 et 64, qui concernent les migrations et la répression, dont je propose la suppression.

En juin, la Défenseure des droits avait alerté sur la nécessité de respecter le principe de non-discrimination et appelé à ce que des études d'impact sur les droits humains soient menées à intervalles réguliers tout au long du cycle de vie de ces systèmes d'intelligence artificielle. Il convient en particulier de s'assurer que des mécanismes de recours en cas de violation des droits des personnes résultant de l'utilisation de ces systèmes soient établis dans tous les pays.

Les systèmes d'intelligence artificielle utilisés dans le domaine des migrations sont classés « à haut risque », alors que certains, notamment l'identification biométrique à distance, l'usage des drones ou les systèmes d'analyse prédictive des flux de migration, qui pourraient se heurter au droit d'asile, relèvent selon moi du « risque inacceptable ».

Je crains par ailleurs que la rédaction proposée crée un double standard en matière de droits humains. C'est pourquoi je propose de modifier la rédaction du point 28 de manière à préciser qu'il convient de ne pas amoindrir les droits fondamentaux, non seulement des Européens, mais de l'ensemble des personnes.

Concernant le secteur répressif, enfin, le point 62 pourrait ouvrir la porte à des abus.

Mme Valérie Boyer. – Comment rendre des copies innovantes si l'on ne dispose pas d'un minimum de connaissances ? À défaut d'un socle d'apprentissages fondamentaux, n'assisterons-nous pas à un abaissement du niveau des connaissances ?

Dans un contexte mondialisé, les bons sentiments ne suffiront pas à garantir l'application des mesures proposées. Comment s'assurer de leur efficacité ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Afin d'assurer une meilleure régulation et de pallier la fixité de toute taxonomie, nous proposons d'élargir le Comité sur l'intelligence artificielle à des scientifiques et à des praticiens dotés d'un droit d'autosaisine. Plus agile et réactif, ce comité pourra prendre en compte les innovations et requalifier les risques sans attendre d'être saisi. Nous observons par exemple que la frontière entre les technologies civiles et militaires évolue rapidement.

En l'absence de règles internationales, nous estimons que l'édition de règles européennes est une première étape pour commencer à dialoguer avec les pays de l'OCDE, avant d'envisager, dans un second temps, des négociations qui seront nécessairement plus âpres avec des pays comme la Chine et la Russie.

J'en viens aux impacts de l'intelligence artificielle sur les savoirs. De fait, nous n'enseignons pas de la même manière qu'il y a vingt ans, quand les élèves n'étaient pas équipés de micro-ordinateurs. Il est clair que les changements qui vont intervenir ne seront pas sans effet sur le développement cognitif et qu'il faudra sans doute insister sur la propédeutique. Pour autant, j'estime que l'interdiction n'est pas une solution et qu'il faut nous adapter au développement de l'intelligence artificielle.

Mme Elsa Schalck, rapporteure. – J'estime qu'en dépit des nombreuses interrogations que cela suscite – ce qui, compte tenu du champ très vaste que recouvre l'intelligence artificielle, est tout à fait normal –, il est nécessaire d'adopter une réglementation. Celle-ci doit permettre de trouver un équilibre entre le respect des droits fondamentaux et la protection des citoyens, mais elle doit également encourager l'innovation et la formation.

Nous préconisons par ailleurs la désignation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) comme autorité compétente pour la surveillance de l'application du règlement sur l'intelligence artificielle à l'échelon national. Nous estimons en effet que les compétences et l'expertise que la Cnil a acquises au fil des années lui permettront de s'acquitter de cette mission de contrôle, mais aussi de répondre au besoin de cohérence entre les différents acteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – J'estime qu'il faut réaffirmer l'exigence d'un socle de savoirs et d'apprentissages fondamentaux, en dehors de toute technologie. Les recherches menées sur l'impact des nouvelles technologies sur les processus cognitifs sont trop peu nombreuses.

Je regrette, comme André Reichardt, le manque d'harmonisation et parfois de cohérence entre des textes dont les champs sont connexes.

La PPRE précise bien que la régulation doit s'accompagner d'une politique industrielle et d'innovation extrêmement ambitieuse à l'échelon européen. L'ère de la naïveté est terminée. Par l'*Inflation Reduction Act*, les États-Unis ont investi 348 milliards d'euros dans l'innovation. Il nous faut nous aussi investir massivement, notamment dans l'IA, et construire nos systèmes souverains.

En complément à ce qu'a indiqué André Gattolin sur la composition du comité, j'ajoute que l'Annexe III, qui porte sur les applications à haut risque, précise que ce règlement pourra être modifié par acte délégué afin de l'adapter aux évolutions et innovations.

J'en viens aux propositions de modification de Jacques Fernique.

En ce qui concerne l'alinéa 28, je vous propose, mon cher collègue, de supprimer les mots « des Européens » après les mots « droits fondamentaux », de remplacer le mot « ils » avant le mot « jouissent » par les mots « les Européens ». Une

telle rédaction me paraît de nature à affirmer l'ambition d'une protection des droits fondamentaux pour toute personne.

Il en est ainsi décidé.

Pour ce qui concerne l'alinéa 62, je précise que la Cour de justice de l'Union européenne veillera aux « garanties appropriées pour la protection des droits fondamentaux » en cas d'utilisation des systèmes d'IA par les autorités répressives. En tout état de cause, je ne suis pas favorable à la suppression de ce point.

L'alinéa 62 est maintenu.

Enfin, l'alinéa 64 introduit une disposition pragmatique. Il ne s'agit pas de supprimer le contrôle humain, mais le double contrôle qui imposerait un doublement des effectifs et qui, de l'avis des services du ministère de l'intérieur, n'est pas très opérant.

M. Jacques Fernique. – Dans ce cas, il serait préférable d'affirmer que l'on impose un contrôle humain.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je vous propose de remplacer les mots « ne soit pas soumise à l'exigence d'un double contrôle humain, onéreuse et peu opérante du point de vue de la protection des droits fondamentaux » par les mots « soit soumise à un contrôle humain mais non pas double, ce qui serait onéreux et peu opérant du point de vue de la protection des droits fondamentaux ».

Il en est ainsi décidé.

J'ajoute que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, que nous avons interrogée, nous a indiqué que l'IA avait également des effets positifs sur la gestion des flux migratoires et des demandes d'asile. Je vous renvoie sur ce point à notre rapport.

M. André Gattolin, rapporteur. – Le recours à l'IA permet notamment de réduire les délais de traitement.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux, disponible en ligne sur le site internet du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**Proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant certains actes législatifs de l'Union
COM(2021) 206 final**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 4, 10 et 26,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 16 et 114,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01, en particulier ses articles 7, 8, 20 et 21,

Vu la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en particulier ses articles 6, 8, 13 et 14 et le protocole n° 12,

Vu la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 et son protocole additionnel du 8 novembre 2001 (« Convention 108 + »), notamment son article 6,

Vu le règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données, abrogeant la directive 95/46/CE, dit règlement général sur la protection des données – RGPD,

Vu la décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2021 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, COM(2021) 206 final,

Vu l'orientation générale du Conseil sur ladite proposition de règlement, adoptée le 25 novembre 2022, 14954/22,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2022 relative à l'adaptation des règles en matière de responsabilité civile extracontractuelle au domaine de l'intelligence artificielle (Directive sur la responsabilité en matière d'IA), COM(2022) 496 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 25 avril 2018, intitulée « L'intelligence artificielle pour l'Europe », COM(2018) 237 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2020, intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », COM(2020) 67 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 mars 2021, intitulée « Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique », COM(2021) 118 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 avril 2021, intitulée « Favoriser une approche européenne en matière d'intelligence artificielle », COM(2021) 205 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 janvier 2022 établissant une déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique, COM(2022) 27 final,

Vu la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique, publiée le 23 janvier 2023,

Vu le Livre blanc du 19 février 2020 intitulé « Intelligence artificielle. Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance », COM(2020) 65,

Vu l'avis conjoint 05/2021 du Contrôleur européen de la protection des données et du Comité européen de la protection des données du 18 juin 2021,

Vu la résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 concernant un cadre pour les aspects éthiques de l'intelligence artificielle, de la robotique et des technologies connexes, 2020/2012(INL),

Vu la résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 sur le régime de responsabilité civile pour l'intelligence artificielle, 2020/2014(INL),

Vu le rapport d'information du Sénat n° 279 (2018-2019) de MM. André Gattolin, Claude Kern, Cyril Pellevat et Pierre Ouzoulias, fait au nom de la commission des affaires européennes, intitulé *Intelligence artificielle : l'urgence d'une ambition européenne*, déposé le 31 janvier 2019,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 627 (2021-2022) de MM. Marc-Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et Jérôme Durain, fait au nom de la commission des lois, intitulé *La reconnaissance biométrique dans l'espace public : 30 propositions pour écarter le risque d'une société de surveillance*, déposé le 10 mai 2022,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 76 (2018-2019) du 8 mars 2019 sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 138 (2021-2022) du 22 juillet 2022 sur le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030,

Considérant l'importance cruciale des technologies numériques, et en particulier le rôle croissant joué par les technologies d'intelligence artificielle, dans tous les aspects économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux, notamment pour la compétitivité des entreprises, l'efficacité des services publics, la sécurité et le bien-être de nos sociétés ;

Considérant que ce processus de numérisation et de diffusion de l'intelligence artificielle ne doit en aucun cas amoindrir la protection des droits fondamentaux, y compris le haut niveau de protection des données à caractère personnel dont les Européens jouissent actuellement, et que ces technologies doivent être au service des personnes et soumises aux valeurs, principes et droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Considérant les risques que posent les technologies d'intelligence artificielle pour le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel, la sécurité des données et la non-discrimination au regard du genre, de l'origine ethnique, de l'âge, de la religion, de l'opinion mais aussi du statut économique ;

Considérant néanmoins les applications positives que peut recevoir l'intelligence artificielle (IA) dans le domaine de la protection des droits fondamentaux ;

Considérant que l'opacité inhérente aux systèmes d'IA constitue une entrave inédite à l'information des utilisateurs ou à la capacité des organismes de contrôle à exercer leurs missions ;

Considérant l'absence de définition universellement acceptée des systèmes d'intelligence artificielle ;

Considérant que l'Europe ne pourra tirer pleinement parti des potentialités économiques et sociétales de l'IA, que grâce à une meilleure sécurité juridique entourant son déploiement, ce qui passe par l'élaboration de règles claires, précises et compréhensibles par tous ;

Considérant que la rapidité des évolutions technologiques et d'usages de l'IA nécessite de pouvoir ajuster à intervalles réguliers le cadre juridique applicable ;

Considérant l'intensité de la concurrence mondiale dans le secteur de l'IA et l'impératif d'assurer la capacité de l'Union à y faire face ;

Considérant que, pour atteindre ses objectifs en matière numérique, notamment en matière de sécurité et de protection des droits fondamentaux, l'Union européenne doit assortir son approche par la régulation d'un soutien à la transition numérique, qui permette le développement d'une offre véritablement européenne lui garantissant une totale souveraineté dans tous les aspects de son développement numérique ;

Considérant qu'une répartition équilibrée des prérogatives entre la Commission et les autorités nationales de contrôle constitue un prérequis indispensable à une régulation efficace du secteur de l'IA ;

Sur le principe du règlement

Accueille favorablement la volonté de la Commission européenne de mettre en place une réglementation horizontale harmonisée de l'intelligence artificielle, au niveau européen, et de la faire entrer en vigueur le plus tôt possible ;

Se félicite que soient soumis aux obligations établies par le règlement l'ensemble des fournisseurs ciblant le marché européen, même établis dans un États tiers, et que des obligations subsidiaires soient établies pour les importateurs et les distributeurs de systèmes d'IA ;

Appelle à ce que les fournisseurs de systèmes d'IA à usage générique soient également soumis à des obligations spécifiques au titre du présent règlement, au regard de l'utilisation de plus en plus fréquente de ces systèmes et des risques qu'ils sont susceptibles de faire encourir ;

Soutient l'établissement d'une liste de pratiques interdites en matière d'IA, ainsi que de pratiques « à haut risque », au regard de la menace qu'elles représentent pour les droits fondamentaux ;

Regrette que la proposition ne traite pas spécifiquement des risques de surveillance de masse qui découlent de la collecte et du traitement par des algorithmes d'intelligence artificielle, par de grandes compagnies privées, d'un nombre considérable de données à caractère personnel et non personnel ;

Sur la définition des systèmes d'IA

Estime abusive la possibilité ouverte à la Commission de recourir à des actes délégués, ultérieurement à l'entrée en vigueur du règlement, pour modifier les techniques et approches listées dans l'annexe I comme caractérisant un système d'IA ;

Suggère que soit directement incluse dans le règlement la définition des systèmes d'IA telle qu'établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), technologiquement neutre et ainsi moins sujette à obsolescence ;

Sur les systèmes d'IA « à haut risque »

Souligne la nécessité de pouvoir compléter la liste des systèmes à haut risque en fonction des évolutions de technologies et d'usages ;

Souhaite que les modifications apportées à la liste des systèmes à haut risque puissent être au préalable soumises à un examen attentif de scientifiques et de praticiens de l'IA, en se fondant sur des éléments objectifs et documentés, par exemple dans le cadre du futur Comité européen de l'intelligence artificielle ;

Préconise de qualifier plus précisément les systèmes à haut risque visés à l'annexe III, afin d'en délimiter le champ avec justesse et de prévenir tout risque de surconformité, qui serait préjudiciable au développement économique européen de l'IA ;

Demande que soient classés dans les applications à haut risque les systèmes d'IA susceptibles d'influencer ou d'avoir des incidences négatives sur les droits des personnes vulnérables, en particulier des enfants ; susceptibles d'avoir un impact direct sur l'état de santé des personnes ; utilisés pour déterminer les primes d'assurance ; utilisés pour évaluer des traitements médicaux ou à des fins de recherche médicale ; composantes d'applications de santé et de bien-être ; destinés à établir des priorités dans l'envoi des services de police ;

Appelle à la prise en compte, dans la définition des systèmes d'IA à haut risque, des risques systémiques, c'est-à-dire concernant les individus dans leur ensemble ; souhaite en particulier que soient incluses dans la liste des systèmes d'IA à haut risque les applications susceptibles de causer des préjudices environnementaux ainsi que les algorithmes de recommandations de contenus visant à maximiser le temps passé par les utilisateurs sur les réseaux sociaux, en promouvant les contenus de désinformation et les contenus clivants ;

Préconise la création d'un registre public des organismes ou autorités publics utilisant des systèmes d'IA à haut risque, afin que les citoyens soient parfaitement informés des processus décisionnels associés à l'usage des technologies d'IA par le secteur public, sauf dans les cas où une telle transparence serait de nature à mettre en péril l'action des autorités répressives ;

Sur les pratiques interdites en matière d'IA

Considère que les pratiques en matière d'IA interdites pour le secteur public devraient l'être également pour le secteur privé ;

Appelle à l'interdiction des pratiques susceptibles d'exploiter les éventuelles vulnérabilités économiques et sociales d'un groupe de personnes et risquant d'entraîner un préjudice social ou économique ;

Appelle à l'interdiction générale des systèmes de reconnaissance des émotions ; des systèmes de notation sociale ; des systèmes ayant pour objet la catégorisation des personnes dans l'espace public ; des systèmes visant à classer les individus à partir de données biométriques dans des groupes relevant de catégories correspondant à des données sensibles ;

Estime que l'interdiction des systèmes d'identification biométrique à distance dans l'espace public devrait ne pas concerner exclusivement ceux permettant une telle identification en temps réel ;

Sur les systèmes d'IA utilisés par les forces de sécurité et les autorités répressives

Soutient l'exclusion du champ d'application du règlement des systèmes d'IA développés ou utilisés à des fins militaires, y compris les systèmes d'IA duaux ;

Appelle à l'exclusion du champ d'application du règlement les systèmes d'IA développés ou utilisés aux fins d'activités ayant trait à la défense et à la sécurité nationale ;

Estime que, sous réserve de garanties appropriées pour la protection des droits fondamentaux, des aménagements doivent être apportés aux règles régissant l'utilisation des systèmes d'IA par les autorités répressives, afin de préserver leurs capacités d'action ;

Considère notamment qu'en matière de transparence, le cadre juridique applicable aux systèmes d'IA utilisés par les autorités répressives doit tenir compte de la nécessité de respecter la confidentialité de certaines données opérationnelles sensibles ;

Souhaite que, dans le secteur répressif et celui de la gestion des migrations, de l'asile et des contrôles aux frontières, l'exploitation des résultats obtenus à l'aide de systèmes d'identification biométrique à distance soit soumise à l'exigence d'un contrôle humain, mais non pas double, ce qui serait onéreux et peu opérant du point de vue de la protection des droits fondamentaux ;

Invite à mieux définir les critères permettant d'activer les exceptions prévues à l'interdiction des systèmes d'identification biométrique à distance « en temps réel » par les autorités répressives, afin de prévenir toute dérive en ce domaine ;

Préconise, dans un contexte marqué par le développement du métavers, d'intégrer la notion d'espace public virtuel, afin qu'y soient appliquées les mêmes restrictions en matière d'usage de l'IA que dans l'espace public physique ;

Sur les obligations pesant sur les fournisseurs

Souhaite que soit généralisée l'évaluation par des tiers de la conformité des systèmes d'IA ;

Appelle à mieux prendre en compte, dans cette évaluation de conformité, l'action de l'ensemble des acteurs intervenant dans la conception et la mise en œuvre des systèmes d'IA, en particulier les utilisateurs, compte tenu du fait que les risques pour la sécurité ou les droits fondamentaux peuvent découler tant de la conception que des conditions et modalités de mise en œuvre des systèmes d'IA ;

Invite à mieux caractériser l'obligation faite aux fournisseurs de dresser la liste de toutes les mauvaises utilisations prévisibles d'un système ;

Considère que l'obligation de gestion et d'atténuation des risques par les fournisseurs doit être circonscrite aux risques identifiés ;

Souhaite que préalablement à l'utilisation de toutes données à caractère personnel ou non personnel, obligation soit faite aux fournisseurs de vérifier que ces dernières ont été obtenues de manière licite et conforme à la réglementation européenne en matière de protection des données ;

Appelle en conséquence à un renforcement des exigences relatives à la documentation afférente aux jeux de données utilisés pour l'entraînement des systèmes, qu'il s'agisse des conditions de collecte ou des éventuelles lacunes identifiées ;

Estime nécessaire de garantir une meilleure protection des personnes susceptibles d'être affectées par l'IA sans en être directement utilisatrices, au sens du règlement ;

Demande dans ce cadre la mise à disposition par les fournisseurs et les utilisateurs de systèmes d'IA d'une information intelligible et accessible à tous, garantissant que les personnes exposées à un système d'IA puissent en être systématiquement informées ;

Préconise de réfléchir à l'élaboration d'un mécanisme d'alerte permettant aux personnes affectées par les systèmes d'IA de signaler aux régulateurs, aux fournisseurs ou aux utilisateurs les éventuels usages abusifs ou performances défaillantes des systèmes d'IA, ainsi que les manquements constatés aux règles établies par le règlement européen sur l'IA, y compris dans le cas où ces derniers n'entraîneraient pas de préjudice direct et immédiat pour la personne affectée ;

Sur l'articulation avec le règlement général sur la protection des données (RGPD)

Souhaite que le règlement sur l'IA s'applique sans préjudice du RGPD et que ceci soit explicitement précisé dans le règlement ;

Rappelle que la conformité d'un système d'IA au règlement sur l'IA n'implique pas automatiquement sa conformité au RGPD et réciproquement ;

Recommande l'édiction, par le Comité européen de la protection des données ou, à défaut, par les autorités nationales de protection des données, de lignes directrices relatives à l'articulation entre le règlement sur l'IA et le RGPD, permettant notamment d'explicitier le degré de souplesse avec lequel ce dernier peut être interprété dans le contexte du développement de l'IA en Europe ;

Soutient la possibilité pour les fournisseurs de traiter de catégories particulières de données à caractère personnel, dans le but de lutter contre les biais et le caractère potentiellement discriminatoire du fonctionnement de certains systèmes d'IA, sous le contrôle des autorités nationales de protection des données ;

Rappelle néanmoins que cette dérogation doit être suffisamment encadrée pour prémunir contre tout risque d'utilisation détournée de ces données sensibles, notamment à des fins commerciales ;

Sur le soutien à l'innovation

Accueille favorablement toute initiative européenne visant à soutenir le développement de l'IA dans le cadre des règles européennes existantes et à venir ;

Relève l'inadéquation de l'obligation d'évaluation de la conformité *ex ante* avec la dynamique de recherche produit qui nécessite un va-et-vient entre le développement en milieu fermé et le marché ;

Soutient fortement la mise en place de bacs à sables réglementaires ;

Souhaite que leur fonctionnement soit aussi homogène que possible à travers les États membres, afin d'encourager l'innovation ;

Approuve l'octroi d'un accès préférentiel des petits acteurs et startups auxdits bacs à sable réglementaires ;

Recommande que les modalités et les conditions de mise en place et de fonctionnement desdits bacs à sable réglementaires soient soumises pour avis au Comité européen de l'intelligence artificielle ;

Souligne également l'importance pour l'Union et ses États membres de s'engager au sein des instances de normalisation internationales, afin d'y promouvoir des normes ambitieuses en matière de robustesse, de cybersécurité et de protection des droits fondamentaux ;

Appelle, en complément des évolutions législatives et réglementaires proposées, à la mise en œuvre d'une politique industrielle ambitieuse dans le secteur numérique, passant notamment par la mobilisation des investissements nécessaires, afin de permettre le développement d'une offre européenne souveraine en matière d'intelligence artificielle ;

Sur le contrôle de l'application du règlement

Relève le caractère hétérogène des moyens techniques et humains alloués aux autorités de contrôle nationales au sein de l'Union et souligne les difficultés qu'une telle situation pourrait poser s'agissant de l'application uniforme du règlement ;

Rappelle que le soutien à la mise en œuvre du règlement et le contrôle de celle-ci nécessiteront des moyens importants de la part des autorités de contrôle européennes et nationales, et appelle à anticiper la mise à disposition de ces moyens, compte tenu des risques pour les droits fondamentaux causés par le déploiement de systèmes d'IA non conformes ;

Recommande la désignation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comme autorité compétente pour la surveillance de l'application du règlement sur l'IA, hors cas spécifiques prévus par le règlement ;

Appelle à expliciter que le respect de la propriété intellectuelle et le secret des affaires impliquent, de la part des autorités de régulation, une obligation de non divulgation des données dont elles ont ainsi connaissance et non un droit d'opposition des entreprises concernées à l'accès de ces autorités à leurs données ;

Sur la gouvernance

Souligne le rôle crucial du Comité européen de l'intelligence artificielle créé par le règlement pour garantir une coopération efficace des États membres en matière d'IA, condition *sine qua non* d'une application uniforme et cohérente du présent règlement au sein de l'Union ;

Rappelle que le Comité européen de l'intelligence artificielle ne pourra remplir ses fonctions d'assistance aux États membres et de conseil à la Commission que s'il bénéficie d'un degré d'autonomie suffisant ;

Recommande à cet effet de revoir la composition de ce Comité, pour y inclure notamment des scientifiques et des praticiens de l'IA, capables de produire des expertises techniques et de fournir des conseils opérationnels dans des délais restreints ;

Appelle à un renforcement des compétences consultatives du Comité, garantissant qu'il soit étroitement associé aux modifications apportées au règlement ultérieurement à son adoption, *a fortiori* quand elles se rapportent à la liste des applications à haut risque figurant à l'annexe III ;

Souhaite que soit octroyé au Comité un droit d'initiative, lui permettant de formuler des avis et recommandations sans saisine préalable de la Commission, dans le but de renforcer le caractère prospectif de ses travaux ;

Préconise un approfondissement des liens entre le Comité et l'ensemble des acteurs de l'écosystème de l'IA, afin de garantir une bonne intégration de cette nouvelle instance dans cet écosystème, par le biais notamment de consultations périodiques ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Désignation de rapporteur

M. Jean-François Rapin, président. – Le groupe de travail Subsidiarité de notre commission qui s'est réuni ce matin propose que notre commission examine de plus près la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages (COM(2022) 677). Je vous propose de confier ce travail à notre collègue Marta de Cidrac, qui suit ce dossier depuis plusieurs années et préside le groupe d'études Économie circulaire.

Il en est ainsi décidé.

Institutions européennes

Suivi d'activité de la commission 2021-2022 : examen du rapport de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, comme chaque année, il me paraît important de procéder à un rapide bilan de notre travail au cours de la session parlementaire écoulée. Ce suivi fait partie de la mission de contrôle de notre commission : cette mission vise non seulement à faire connaître les positions du Sénat au Gouvernement, à qui nous avons confié le soin de légiférer à notre place à Bruxelles, mais aussi à vérifier quelles suites ont été réservées aux positions que nous avons exprimées.

En premier lieu, je voudrais vous remercier pour le travail accompli. En 2021-2022, l'activité de notre commission a été importante : nous avons tenu 48 réunions de commission – une de plus que lors de la session précédente – pour un nombre total d'heures de réunions comparable (72 heures et 17 minutes contre 78 heures et 40 minutes en 2020-2021).

La session 2021-2022 a été marquée par l'intensité de notre travail d'influence auprès des institutions européennes. Ce travail est en effet essentiel pour ne pas être pris au dépourvu par les réformes européennes et pour contribuer à ces dernières en faisant valoir les priorités de nos concitoyens.

Ce dialogue politique s'est d'abord traduit par l'audition de trois commissaires européens – le vice-président Maroš Šefčovič, le commissaire européen à la justice, Didier Reynders, et le commissaire au marché intérieur et à l'industrie, Thierry Breton.

Il s'est également traduit par plusieurs déplacements de rapporteurs de notre commission à Bruxelles pour échanger directement avec les directions générales de la Commission européenne et les représentations permanentes des autres États membres, par exemple sur le devoir de vigilance des entreprises ou le pacte sur la migration et l'asile.

Ce dialogue a, de plus, été enrichi par l'organisation d'événements exceptionnels liés au volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Pour rappel, le Sénat a accueilli le collège des commissaires, le 7 janvier 2022, ainsi que plusieurs conférences interparlementaires, à commencer par la « petite COSAC » (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), réunion des présidents des commissions des affaires européennes des Parlements de l'Union européenne. Dans le cadre de la COSAC et sur notre initiative, des groupes de travail ont été institués – l'un mené par l'Assemblée nationale, l'autre par le Sénat.

Comme vous le savez, celui que je présidais avait pour thème le renforcement du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Il a abouti à la formulation de conclusions ambitieuses, préconisant en particulier l'instauration d'un « carton vert », droit d'initiative qui nous permettrait de mieux contribuer au processus législatif européen.

Par ailleurs, avec ma collègue Gisèle Jourda, nous avons pu nouer de nombreux contacts lors des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dans le cadre de laquelle le président Larcher nous avait mandatés pour représenter le Sénat. Cela nous a particulièrement mobilisés au premier semestre 2022, puisque la Conférence a achevé ses travaux en mai dernier, en présentant 49 propositions. Même si le devenir de ces propositions est aujourd'hui incertain, ces réunions furent l'occasion de multiplier les échanges avec nos homologues des autres parlements de l'Union européenne et de les sensibiliser à nos priorités.

Je souhaite aussi rappeler que notre commission a entendu 33 communications – soit deux fois plus qu'en 2020-2021 – qui ont constitué autant de points d'étape sur d'importants sujets européens en cours de discussion – je pense aux salaires minimaux, à la révision du code frontières Schengen ou à l'accompagnement des pêcheurs français face au Brexit. Elles ont aussi permis de penser l'avenir – à l'exemple des communications sur la réponse européenne au développement de la puissance chinoise ou sur les perspectives d'élargissement de l'Union européenne. Elles ont enfin garanti l'information de notre commission sur l'activité des délégations du Sénat à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et à celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui ont acquis une importance supplémentaire depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine.

L'activité de notre commission doit être ensuite évaluée au regard du contrôle qu'elle exerce sur la politique européenne du Gouvernement et de l'examen systématique qu'elle effectue de l'ensemble des textes européens qui lui sont soumis.

Au cours de la session 2021-2022, notre commission a été saisie de 949 textes européens au titre de l'article 88-4 de la Constitution, soit autant que lors de la session précédente. Elle en a examiné le quart – 261 textes – de plus près, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions. Il faut aussi signaler qu'environ la moitié des textes soumis à notre contrôle – 514 exactement – ont fait l'objet d'une procédure d'accord tacite après 72 heures, surtout – pour les deux tiers d'entre eux quasiment, soit 312 textes – en raison de la guerre en Ukraine.

Sur la base des textes européens reçus par notre commission, ce sont, en premier lieu, 17 résolutions européennes – contre 6 lors de la session précédente – qui ont été adressées par le Sénat au Gouvernement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Cette augmentation en un an est remarquable, mais correspond en fait à un retour au rythme de croisière habituel de notre commission, qui est d'une quinzaine de résolutions par an, après la rupture de rythme imputable à la pandémie et au renouvellement sénatorial de 2020.

Dans environ 64 % des cas, les positions exprimées par le Sénat ont été prises en compte en totalité ou en majorité. Ce pourcentage est équivalent à celui constaté en 2020-2021, mais cette apparente stabilité est très satisfaisante, car, appliquée à un plus grand nombre de résolutions, cette proportion stable signifie que le nombre de résolutions ayant connu des suites favorables est beaucoup plus important – 11 au lieu de 4 l'année précédente. Ce résultat doit nous pousser à poursuivre nos efforts.

Les résolutions qui ont été le mieux suivies d'effets sont celles qui sont relatives au programme de travail de la Commission européenne pour 2022, à la lutte contre les violences faites aux femmes, au nécessaire soutien à la liberté académique, à

la transparence de la publicité politique, à l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie, à l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (Hera), au contrôle des subventions étrangères faussant le marché intérieur, au programme Iris (Infrastructure de résilience et d'interconnexion sécurisée par satellite) pour une connectivité sécurisée, ainsi qu'au cadre européen du numérique. Ce dernier a en réalité fait l'objet de 3 résolutions, relatives à la législation sur les marchés numériques, à celle sur les services numériques et au programme d'action à l'horizon 2030 « La voie à suivre pour la décennie numérique ».

À titre d'exemple, conformément aux préconisations du Sénat, une proposition de directive a été présentée par la Commission européenne, le 8 mars 2022, pour qualifier les violences faites aux femmes en infractions pénales à l'échelon européen et prévoir des sanctions harmonisées. Autre exemple : suivant notre résolution, le règlement européen adopté sur les services numériques lutte plus efficacement contre les contenus illicites en ligne et prévoit l'interdiction de certaines publicités ciblées, en particulier auprès des mineurs.

Par ailleurs, en l'état des négociations européennes, qui ne sont pas toujours achevées, on peut estimer que 5 résolutions européennes ont été partiellement suivies d'effets. Il s'agit notamment de notre résolution « fleuve » sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et des résolutions sur le devoir de vigilance des entreprises et sur le renforcement de la politique européenne du patrimoine.

Enfin, dans le cadre de la révision annoncée du règlement Reach (*Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals*) et du règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (CLP), je veux rappeler nos deux résolutions relatives, l'une à la protection des huiles essentielles de lavande, l'autre à celle des filières du patrimoine.

Sur ces deux derniers dossiers, nos collègues rapporteurs Jean-Michel Arnaud, Catherine Morin-Desailly et Louis-Jean de Nicolaÿ ont eu la bonne idée d'assurer un suivi en poursuivant l'échange avec les institutions européennes, notamment dans le cadre d'un déplacement à Bruxelles le 17 février dernier. Ils estiment que le cabinet du commissaire Breton est plutôt optimiste quant à la possibilité d'atteindre un compromis satisfaisant à l'occasion de ces révisions, mais que la représentation permanente française est plus prudente. Notre vigilance ne doit donc pas se relâcher sur ces dossiers au long cours.

Enfin, signalons que le Sénat n'a malheureusement pas obtenu gain de cause dans sa résolution demandant la réorientation de la stratégie « de la ferme à la fourchette », afin d'assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne dans le contexte de guerre en Ukraine.

En deuxième lieu, parallèlement à l'adoption des résolutions européennes adressées au Gouvernement, nous avons contribué à nourrir le dialogue politique informel institué avec la Commission européenne. Dans ce cadre, les Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont adressé à la Commission européenne 360 avis en 2021, contre 255 en 2020. Pour sa part, au cours de la session parlementaire 2021-2022, le Sénat a adopté 15 avis politiques – contre 8 sur la période 2020-2021 –, ce qui en fait la septième assemblée parlementaire de l'Union européenne sur 39 la plus active à cet égard.

Sur ces 15 avis politiques, 13 avaient le même objet que nos résolutions européennes. J'évoquerai donc les deux autres avis.

Le premier était relatif à la place des exigences du développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne. Il a été adopté pour formaliser la contribution du Sénat à une consultation publique ouverte par la Commission européenne. Comme vous le savez, ces phases de consultation précèdent souvent l'élaboration des textes législatifs européens. Nous devons donc être prêts à renouveler de telles contributions dès que nous l'estimons nécessaire pour agir le plus en amont possible.

Le second avis politique répondait à un problème très concret consécutif au Brexit, à savoir la réintroduction de comptoirs de ventes hors taxes de biens du côté français du tunnel sous la Manche, dès lors que ces ventes étaient de nouveau autorisées sur les ferrys et du côté anglais du tunnel. Conformément à notre demande, les modifications réglementaires nécessaires à cette réintroduction ont été effectuées.

Je tiens à souligner que la Commission européenne a répondu systématiquement à nos avis politiques. Si cet effort doit être salué, je note que, malgré son engagement à nous répondre dans un délai de trois mois, son délai de réponse s'est fortement dégradé en un an, le taux de respect de ce délai passant de 62,5 % à 26,5 %. Les causes de cette évolution ne sont pas évidentes, mais peut-être est-elle liée à l'accroissement notable du nombre d'avis politiques adressés à la Commission par les Parlements nationaux.

Par ailleurs, je regrette la grande capacité de la Commission européenne, dans les réponses qu'elle nous apporte, à éluder les « sujets qui fâchent », par exemple lorsque nous lui avons demandé les analyses d'impact évaluant les conséquences du Pacte vert sur l'agriculture ou que nous l'avons interrogée sur la compatibilité du maintien du financement des partis politiques européens par les entreprises avec la préservation de leur indépendance.

En troisième lieu, la commission des affaires européennes a été saisie par la Commission européenne de 110 textes, sur la période concernée, au titre du contrôle de subsidiarité que les traités confient aux Parlements nationaux.

L'article 88-6 de la Constitution prévoit que « l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ». À ce titre, notre commission s'appuie sur le groupe de travail subsidiarité créé en son sein, qui comprend un représentant de chaque groupe politique et qui effectue un examen systématique au regard du principe de subsidiarité de tous les projets d'actes législatifs transmis, soit les 110 textes évoqués pour l'année parlementaire passée. Ce groupe de travail s'est réuni régulièrement au cours de la session 2021-2022.

S'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, ce groupe recommande à notre commission de nommer un rapporteur pour expertiser ce point. Sur le fondement de son analyse, le Sénat peut ainsi adopter un avis motivé - prenant la forme d'une résolution - dans lequel il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme. Dans ce cadre, il vérifie si l'Union européenne est bien compétente pour proposer une telle initiative, si la base juridique

choisie est pertinente et si l'initiative proposée apporte une « valeur ajoutée » européenne. En outre, le Sénat vérifie si le projet n'excède pas ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis.

À ce titre, sur la session 2021-2022, notre commission a adopté quatre avis motivés. Ils portaient sur les propositions législatives relatives à la fixation d'objectifs de neutralité climatique dans les secteurs de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, au développement du réseau transeuropéen de transport, aux procédures judiciaires abusives contre les personnes participant au débat public et à la révision des directives relatives aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

Dans son avis motivé sur les procédures judiciaires abusives, le Sénat souligne que la procédure prévue pour rejeter rapidement les recours « manifestement infondés » est fragile au regard du droit effectif au recours et du droit au procès équitable, faute de définitions et de garanties suffisantes. Dans sa réponse en date du 16 août 2022, la Commission européenne nie l'existence d'une réelle difficulté. Les préoccupations du Sénat étant toutefois partagées par plusieurs États membres, cette procédure a finalement été réécrite dans le sens voulu par le Sénat dans le dernier compromis en négociation au Conseil.

Si l'impact de nos avis motivés est variable, la pérennité d'un contrôle de subsidiarité dynamique est une nécessité pour les Parlements nationaux, qui, je le rappelle, ne sont pas directement associés à l'élaboration des textes européens. C'est pourquoi le groupe de travail de la COSAC a recommandé un assouplissement des règles de mise en œuvre du contrôle de subsidiarité. Un tel assouplissement serait d'autant plus justifié que la Commission européenne, invoquant la pandémie puis la guerre en Ukraine, multiplie désormais les règlements d'effet direct pour accroître son champ de compétences. En privilégiant de plus en plus les règlements au détriment des directives, elle prive trop souvent de marge d'appréciation les États membres.

De même, la Commission tend à recourir de manière croissante aux actes délégués, que nous pouvons comparer à nos ordonnances et qui échappent au contrôle parlementaire.

De telles évolutions ne doivent pas se faire « dans le dos de nos concitoyens ». Elles doivent donner lieu à un débat démocratique. J'espère que les élections européennes de 2024 en seront l'occasion et je veillerai à ce que notre commission y contribue.

La commission autorise à l'unanimité la publication du rapport.

Jeudi 6 avril 2023

Présidence de M. Alain Cadec, vice-président

Institutions européennes

Conseil européen des 23 et 24 mars 2023 : audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe

M. Alain Cadec, président. – Le président Rapin reçoit aujourd'hui dans son département la visite du président du Sénat ; aussi m'a-t-il prié de le suppléer pour présider notre réunion ce matin.

Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, afin qu'elle nous rende compte de la réunion du Conseil européen des 23 et 24 mars dernier.

Une fois encore, l'Ukraine a constitué un point majeur de cette réunion. Nous sommes particulièrement mobilisés contre les transferts forcés d'enfants ukrainiens ; notre commission a adopté à cet effet une proposition de résolution européenne, examinée hier par la commission des affaires étrangères et donc appelée à devenir dans quelques jours résolution du Sénat. Avez-vous des éléments plus précis à nous apporter au sujet de l'initiative conjointe de la Pologne et de la Commission européenne, annoncée le 27 février dernier, destinée à recueillir des données et des preuves ? Nous nous interrogeons notamment sur son articulation avec l'enquête menée par Eurojust.

Notre proposition de résolution européenne appelle l'Union à élargir ses sanctions à l'ensemble des parties prenantes au système mis en place pour déporter et « russifier » les enfants ukrainiens. Dans ses conclusions, le Conseil européen envisage de nouvelles sanctions : celles-ci pourraient-elles aller dans le sens que nous préconisons ? Il confirme aussi la nécessité d'éviter le contournement des sanctions : à ce sujet, le bureau de la commission a pu échanger la semaine dernière avec M. Denis Redonnet, directeur général adjoint de la DG Commerce de la Commission européenne et chargé d'assurer le respect des règles du commerce : M. Redonnet a estimé que les sanctions frappaient 50 % des exportations et 70 % des importations de la Russie, que leur impact était réel et qu'il irait croissant, à condition toutefois d'en éviter le contournement, notamment *via* la Turquie et l'Asie centrale. Comment l'Union peut-elle minimiser ce contournement ?

Nous notons aussi l'appui du Conseil européen à l'égard de la Moldavie, confrontée à des manœuvres internes de déstabilisation. Une délégation de notre commission s'y rendra à la fin du mois d'avril pour manifester le soutien, côté parlementaire, de notre pays, soutien dont vous avez déjà témoigné, madame la secrétaire d'État, en vous rendant à Chisinau début mars.

Second grand enjeu de cette réunion du Conseil européen : la compétitivité, la résilience et l'autonomie européenne. À ce sujet, je veux vous alerter sur quelques

points de vigilance. Le premier concerne la réforme du marché de l'électricité. Le Conseil européen encourage son adoption d'ici à la fin de l'année, alors qu'elle a été présentée le mois dernier par la Commission européenne : au vu des premières réactions des États membres, jugez-vous cette ambition réaliste ? Le second concerne l'intelligence artificielle : le Conseil européen encourage le recours aux outils numériques et entend soutenir les entreprises du secteur pour que l'Union européenne reste à l'avant-garde dans ce domaine. Or l'Italie vient de décider d'interdire l'usage du robot conversationnel d'OpenAI, ChatGPT, qui ne respecterait pas la réglementation européenne en matière de protection des données. Notre commission vient d'adopter une proposition de résolution européenne appelant à un déploiement de l'intelligence artificielle conforme aux valeurs européennes. La décision italienne mine l'unité européenne sur ce dossier structurant pour l'avenir ; savez-vous comment l'Union compte réagir ?

Enfin, dernier sujet sur lequel je souhaite attirer votre attention : le Conseil européen confirme sa volonté de réduire les dépendances européennes sur les chaînes de production stratégiques, notamment la microélectronique. C'est en particulier l'objet du *Chips Act*, porté par le commissaire Breton et destiné à réduire notre dépendance en matière de semi-conducteurs. Or, on nous remonte du terrain des inquiétudes fortes : les industriels estiment que le plan Breton vise la production en Europe de puces dont les caractéristiques ne répondent pas aux besoins premiers de l'industrie. Stellantis, par exemple, serait freiné dans sa production par le manque de ces puces de base, que la Chine produit mais dont elle a réduit l'exportation pour fournir sa propre industrie, aux besoins croissants. Le Gouvernement a-t-il été sensibilisé à ce sujet ?

Avant de vous céder la parole, je précise que cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo qui est retransmise en direct sur le site du Sénat et qui sera disponible en vidéo à la demande.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Je vous remercie de votre accueil.

Il y avait trois points principaux à l'ordre du jour de cette réunion du Conseil européen : le soutien à l'Ukraine, la compétitivité avec notamment la réponse européenne à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain et à la recomposition énergétique, et enfin les questions de migration et de commerce.

Antonio Guterres, le secrétaire général de l'ONU, est intervenu au Conseil européen en faveur du renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'ONU, surtout à l'aune de la guerre en Ukraine. Ce fut l'occasion de souligner la nécessité d'une réponse multilatérale face à la violation flagrante des principes fondamentaux de la charte des Nations unies et de traiter des biens publics mondiaux : la protection de l'environnement, la lutte contre la pollution, la préservation des écosystèmes, la santé, la sécurité alimentaire et l'aide humanitaire.

L'Union européenne a rappelé son soutien indéfectible à l'Ukraine, sa détermination, son unité, sa volonté d'accroître la pression sur la Russie, y compris *via* les sanctions, et de travailler au plafonnement du prix du pétrole. Il a également été question de la nécessité d'assurer la mise en œuvre effective des sanctions et de lutter contre leur contournement par les pays tiers. Le Conseil européen a apporté son soutien

à la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU appelant à une paix juste et durable et au plan de paix du président Zelensky.

La France a soutenu l'accord pour livrer en urgence des munitions à l'Ukraine ; cet accord se décline en trois actions : l'utilisation des stocks existants des États membres, le renforcement des capacités de production et un dispositif d'achat conjoint, les financements européens devant servir à l'achat de productions européennes.

Il a également été discuté de la lutte contre l'impunité, notamment en matière d'enlèvements et de déportations d'enfants en Russie. Ces actes ne sauraient rester impunis. Je salue à cet égard la proposition de résolution européenne de M. Gattolin adoptée le 9 mars dernier par votre commission sur ce sujet. Un sujet si grave exige une expression forte, ferme et unie du Parlement. L'accueil par le Sénat du président de la Rada d'Ukraine y contribue.

Le second point à l'ordre du jour de cette réunion concernait les enjeux économiques et la compétitivité. La dynamique vers une stratégie de souveraineté européenne, conforme à nos ambitions écologiques, est en train de se déployer. On le voit dans les orientations du Conseil européen et les propositions de la Commission.

Je propose de décliner les textes qui sous-tendent cette stratégie du « *Made in Europe* ». Celle-ci repose sur une vision industrielle ambitieuse et fixe des objectifs pour 2030 afin d'inciter à l'implantation de capacités de production européennes répondant à nos besoins stratégiques en ce qui concerne les matières premières, les semi-conducteurs et les technologies participant à la transition verte. L'objectif premier est de réduire les dépendances de l'Union européenne à l'égard des énergies fossiles et de réaliser la transition écologique en créant des emplois. Les propositions de la Commission en matière d'aides d'État, les mesures visant à se protéger contre les distorsions de concurrence en provenance de pays tiers, les règlements sectoriels sur les matières premières critiques forment un premier socle de travail.

Les financements consacrés à cette stratégie devront être à la hauteur des ambitions et les assouplissements réglementaires envisagés devront être efficaces et lisibles. Le principe de neutralité technologique, qui laisse aux États membres la faculté de définir leur bouquet énergétique, doit être préservé.

Il est nécessaire de renforcer nos capacités d'investissement public et privé, notamment dans la recherche et développement et dans la formation dans un contexte où beaucoup d'États membres ont atteint le plein emploi. Nous devons arriver à augmenter les viviers de talents européens et, pour cela, il faut diversifier les offres de formation et accroître le volume des reconversions, afin de répondre aux besoins futurs dans les secteurs clefs. En soutien à l'effort d'investissement, il importe également d'achever l'union de capitaux et l'union bancaire.

La question du fonds de souveraineté a été reportée à la prochaine réunion du Conseil européen en juin.

Toujours sur le volet industriel, nous travaillons aussi à assurer notre souveraineté en ce qui concerne les matières premières, en diversifiant nos sources d'approvisionnement ou en en organisant l'extraction chez nous, de façon propre, quand

nous en avons. Il nous faut en outre investir dans les secteurs stratégiques et simplifier la réglementation des aides d'État, en considérant les crédits d'impôt. Enfin, il convient d'assurer la protection et l'essor du marché intérieur ; je pense aux mécanismes anti-subsvention, antidumping, anti-coercition et à l'exigence de réciprocité. Quant au commerce international, il doit répondre à deux impératifs : nous concluons des accords internationaux à la double condition que soient respectés les accords de Paris et les engagements relatifs au climat et à la biodiversité et que la réciprocité des standards et des normes européens soit assurée, afin que les produits qui arrivent sur notre marché respectent les normes auxquelles sont soumis nos producteurs, notamment agricoles.

Sur la révision de la gouvernance économique, des conclusions avaient été adoptées par le conseil des ministres Écofin lors de sa réunion du 14 mars dernier, notamment sur la politique économique de la zone euro. Nous examinerons attentivement les propositions législatives de la Commission en la matière au cours des prochaines semaines. L'objectif est d'assurer la soutenabilité des finances publiques, la croissance et le soutien aux investissements.

J'en viens à la politique énergétique. En prévision de l'hiver prochain, nous prévoyons des mesures de stockage et la diminution de la consommation de gaz ; nous avons déjà réduit notre consommation de 20 % au cours de l'hiver dernier, ce qui est considérable. Nous mettrons en outre en place une plateforme d'achat conjoint, qui permettra de coordonner les achats de gaz, l'objectif étant de contenir les prix en utilisant ensemble notre pouvoir de marché. Une satisfaction en cette sortie d'hiver est que nos stocks sont à un niveau supérieur à ce qui était attendu.

Toujours concernant l'énergie, se pose la question de la réforme du marché de l'électricité. Je salue vos initiatives à ce sujet, dont l'organisation par votre commission d'une table ronde sur la nouvelle politique de l'énergie. Le fait d'être soutenu par les initiatives et propositions du Parlement nous aide beaucoup à affirmer nos objectifs face à nos partenaires. Nous souhaitons l'adoption de la réforme du marché de l'électricité d'ici à la fin de 2023, tout en respectant bien entendu les prérogatives du Parlement européen. L'objectif est de soutenir le pouvoir d'achat de nos ménages et la compétitivité de nos entreprises. Les premières propositions vont dans ces sens, car elles prennent en compte les capacités nucléaires existantes et offrent la possibilité de conclure des contrats de long terme, afin de diminuer la corrélation au prix du gaz ; ce découplage devrait faire baisser les prix.

En tout état de cause, nous sommes très attachés à la neutralité technologique. Nous nous battons pour ce principe, afin de soutenir la reconnaissance du rôle du nucléaire dans la décarbonation de l'économie.

Voilà ce que je pouvais vous dire sur la proposition de règlement pour une Industrie zéro émission nette (*Net Zero Industry Act*), qui constitue la réponse européenne à l'IRA, et la réforme du marché de l'électricité.

Enfin, cette réunion a été l'occasion de faire un suivi des conclusions du Conseil européen de février dernier sur les migrations. La Commission a fait un point d'étape des actions conduites depuis deux mois. L'importance du travail avec les pays tiers et d'origine a été rappelée et, pour ce qui concerne l'intérieur, le Conseil européen appelle les colégislateurs à poursuivre les négociations en cours concernant le pacte sur la migration et l'asile, dans la perspective d'une adoption à la fin de la législature.

Ayant présenté les enjeux majeurs du Conseil européen, je me propose de répondre maintenant un peu plus précisément à vos questions.

Je commence par la question sur les enfants ukrainiens. Le caractère massif des déportations et du processus d'assimilation forcée mis en œuvre par les autorités russes est avéré. Des témoignages ont été recueillis par la Rada et un recensement effectué par le gouvernement ukrainien comptabiliserait déjà des milliers d'enfants déportés. Cette pratique constitue un crime de guerre et les responsables russes de ces crimes seront jugés. Nous soutenons l'initiative conjointe de la Commission européenne et de la Pologne pour recueillir les preuves de ces exactions et traduire les responsables en justice. Cette initiative doit aussi permettre de recueillir des informations sur le sort de ces enfants et leur lieu d'établissement. La France est favorable à l'adoption de sanctions européennes contre les personnes et institutions russes responsables : il s'agit principalement de geler les avoirs et d'interdire de voyager. Des dizaines de mesures personnelles ont déjà été adoptées. Nous travaillons à leur renforcement.

Le contournement des sanctions sera un point d'attention pour nous au cours des mois qui viennent. Les sanctions visent actuellement 1 473 personnes et 205 entités qui ont soutenu ou financé l'agression de l'Ukraine ou qui y ont participé, mais aussi ceux qui en tirent avantage. Il s'agit de sanctions économiques contre la Russie, mais aussi contre la Biélorussie et l'Iran, ainsi que contre le groupe Wagner, qui agit notamment en Afrique.

Pour lutter contre le contournement des sanctions, nous voulons notamment empêcher la réexportation vers la Russie, *via* des pays tiers, de biens ou matières européens sensibles ou sous sanction, car cela sape nos efforts. La France travaille avec d'autres États membres à des pistes concrètes pour empêcher ces réexportations. David O'Sullivan a été nommé envoyé spécial de l'Union européenne pour les sanctions et conduit les démarches diplomatiques auprès des pays tiers. En tout état de cause, le contournement des sanctions est documenté et passible de sanctions. Il reste à le faire comprendre aux pays concernés.

M. Alain Cadec, président. – Ce ne sera pas le plus simple...

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Non, mais il faut le faire.

Nous pouvons par ailleurs aider la Moldavie de trois façons.

D'abord, nous pouvons lui fournir une aide administrative. En effet, pour mettre en place les acquis de l'Union, il faut une structure administrative robuste. Nous demandons donc à la Commission de fournir plus de personnes pour aider les Moldaves à définir et mettre en œuvre les actions nécessaires pour passer du statut de candidat au stade de l'ouverture des négociations. Le Conseil de l'Europe peut également aider ; je compte sur vous pour l'inciter fortement à le faire.

Si l'accueil du prochain sommet de la Communauté politique européenne représente un défi non négligeable pour un pays comme la Moldavie, cela va conforter sa place dans la famille européenne et lui permettre d'obtenir des aides bilatérales.

Enfin, il y a le sujet de la désinformation. La Moldavie a fermé les chaînes de télévision russe, donc elle dispose de beaucoup moins de contenus audiovisuels. J'ai

contacté Arte, qui va mettre gratuitement à disposition de ce pays des contenus, documentaires et films européens, ce qui permettra de contrebalancer les contenus russes ou biélorusses et de sensibiliser les Moldaves à notre culture.

J'en viens au plan Breton. Le *Chips Act* européen est notre équivalent du *Chips Act* américain, comme le *Net Zero Industry Act* est la réponse à l'IRA. Il vise l'approvisionnement en semi-conducteurs et le développement technologique pour la maîtrise et la production des puces avec une gravure de 2 nanomètres. Lors des négociations au Conseil, il avait été envisagé d'autoriser les aides d'État uniquement pour les installations pionnières de puces, les industries très novatrices. La France a demandé que ce soit élargi, afin d'intégrer aussi les technologies plus matures, comme cela se fait d'ailleurs aux États-Unis. Ainsi, si vous entendez sur le terrain qu'il y a des dispositifs à amender ou à revoir, il faut nous le dire pour que ce soit corrigé à l'échelon européen.

Le Président de la République est attentif aux semi-conducteurs. Aujourd'hui, 80 % de leur production est concentrée à Taiwan, donc il faut diversifier nos sources d'approvisionnement. Nous empruntons une voie distincte de celle des États-Unis. Les États-Unis ont tenté de bloquer l'exportation vers la Chine d'une gamme de semi-conducteurs produits par la société néerlandaise ASML et les Pays-Bas ont justifié la mise en place de contrôle sur ces exportations au nom du risque d'usage militaire. Nous devons avoir une doctrine européenne unifiée sur les exportations, au-delà des biens à double usage.

Enfin, sur l'intelligence artificielle, le robot conversationnel ChatGPT est soumis, comme toute application, au règlement sur l'intelligence artificielle, notamment pour ce qui concerne la transparence. Les développeurs d'OpenAI sont en outre sensibles aux biais détectés et corrigent les dérives. Les applications comme ChatGPT n'entrent pas dans le champ des systèmes d'intelligence artificielle à haut risque ; en revanche, des usages de cette application pourraient en relever. Pour adapter les règles, il faut en effet distinguer entre le modèle d'intelligence artificielle et ses usages. Les autorités françaises sont très sensibles à cette question, mais interdire brutalement l'usage de l'application ne me semble pas efficace.

M. André Reichardt. – Je veux vous interroger sur la compétitivité de l'Union européenne. Nous avons progressé en matière de défense commerciale, dites-vous, mais j'ai lu dans les conclusions du Conseil européen à l'issue de sa dernière réunion qu'il avait « tenu un débat stratégique sur les aspects géopolitiques du commerce et mis en avant la contribution de la politique commerciale à la compétitivité de l'UE ». C'est un peu court. Pourriez-vous développer les orientations sous-jacentes de la politique commerciale ? Le ministre français Bruno Le Maire a déclaré que l'Union européenne devait s'engager en faveur d'une politique de préférence européenne. J'y suis également favorable, mais je ne vois rien venir.

Charles Michel plaide pour l'amélioration de la méthode de négociation des accords commerciaux et pour leur ratification par les États membres, mais la Commission propose de scinder les accords pour ne laisser à l'examen des parlements nationaux que la portion congrue, celle qui correspond aux compétences partagées. Le Président de la République a déclaré que la France s'opposerait à tout traité ne respectant pas les accords de Paris ou ne contenant pas les clauses miroirs, mais cette position de la Commission n'empêcherait-elle pas toute capacité de veto des États

membres ? Pouvez-vous nous rassurer sur la volonté sincère de l'Union européenne d'être à la hauteur du défi qui nous est imposé par l'IRA ?

M. André Gattolin. – J'ai travaillé pour la rédaction de la proposition de résolution européenne relative aux déportations d'enfants avec l'association « Pour l'Ukraine, pour leur liberté et la nôtre ». La France a le *leadership* et l'initiative sur cette question. L'Ukraine nous en est reconnaissante. Cette proposition de résolution européenne a été adoptée hier à l'unanimité par la commission des affaires étrangères. Selon l'Ukraine, 109 personnes sont impliquées dans ces déportations. Il faudra se fonder sur cette liste pour établir les sanctions à venir.

Le contournement des sanctions ne concerne pas que la Turquie. Cela concerne des États européens ou non. Du reste, cette question n'est pas étrangère aux missions de Frontex, au travers du contrôle du fonctionnement douanier. Il faut trouver un mécanisme pour empêcher ces contournements.

Au sujet des contenus audiovisuels qui pourrait bénéficier à la Moldavie, vous avez évoqué Arte, mais nous avons une chaîne excellente, Euronews, que nous sommes en train de laisser mourir, et qui est la seule chaîne de langue française à parler de l'Europe, tous les jours. Je vous le signale.

Une rumeur fait état d'une volonté de la Commission de rouvrir les négociations de l'Accord global sur les investissements entre l'Union européenne et la Chine. C'est étonnant. La Fédération des industries allemandes (*Bundesverband der Deutschen Industrie* ou BDI) met en cause cette réouverture, en signalant que les choses ont beaucoup changé depuis les premières négociations. Sans doute, il ne se passera rien avant les élections européennes, mais on sent une différence d'appréciation entre Charles Michel et Ursula von der Leyen sur ce point.

M. Jacques Fernique. – Aujourd'hui, 6 avril, est la date limite pour se joindre au recours de la Commission et du Parlement européen à la Cour de justice contre la Hongrie, qui n'a pas abrogé sa loi contre l'homosexualité. Onze États l'ont fait ; la France n'en fait pas partie.

Je regrette par ailleurs que notre gouvernement ait fait en sorte d'écartier le secteur nucléaire des sanctions contre la Russie. Le nucléaire russe est à l'abri des sanctions, notre nationalisme industriel le protège. Cet entêtement aura-t-il une limite ?

Sur la politique industrielle européenne, le Président de la République promet une stratégie industrielle forte face à l'IRA, mais le plan de la Commission n'est pas à la hauteur. Un changement de cap du Conseil est-il envisageable ? Le fonds de souveraineté industrielle est reporté *sine die*, le fonds social reste faible, les critères de sécurité d'approvisionnement sont flous... Bref, ce n'est pas suffisant. Surtout, il manque un *Buy European Act*. Il faut privilégier, à travers nos marchés publics, la production en Europe.

Sur les accords commerciaux, où sont les mesures miroirs promises ?

Mme Colette Mélot. – Ma première question porte sur le déploiement accéléré de la stratégie de souveraineté européenne. De nouvelles propositions ont été annoncées dans le domaine commercial. Cet ensemble de mesures ambitionne de

répondre à l'*Inflation Reduction Act*. Il est important, en effet, que l'Europe puisse rivaliser avec les autres grandes puissances ; telle est l'ambition du plan industriel du Pacte vert. Pouvez-vous nous en dire encore davantage sur le sujet ?

Aujourd'hui, le président de la République est en visite en Chine avec la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. D'autres mesures seront peut-être annoncées concernant les relations commerciales avec la Chine. Quelle stratégie faut-il adopter pour rendre plus compétitif le « *Made in Europe* » ?

Enfin, je m'interroge sur les offres de formation et de reconversion. Des annonces sont-elles prévues pour aller plus loin dans le développement d'un marché européen de l'emploi ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Si l'on veut être honnête et réaliste, on doit reconnaître que les moins bons promoteurs de l'Europe, ce sont les Européens. Quand on explique aux Américains ce que nous sommes en train de faire, ils nous regardent d'un œil tout à fait différent.

Notre stratégie s'appuie sur plusieurs piliers. Le premier concerne le déploiement du plan industriel du pacte vert, avec notamment le *Net Zero Industry Act*., réponse européenne à l'IRA ; son ampleur financière – 400 milliards d'euros – rivalise avec les fonds prévus par l'IRA, sachant que cette décision a été prise en trois mois seulement et alors que l'IRA n'est toujours pas mis en œuvre.

Pour ce plan industriel, nous avons avancé dans le sens d'une plus grande simplification. Des crédits d'impôt ont pu être octroyés dans le cadre d'aides d'État, ce qui favorise la prévisibilité et la simplicité. Nous avons également adopté des dispositions simplifiant les procédures d'autorisation d'implantation de sites industriels.

Simplifier ne signifie pas réduire : simplement, plutôt que de séquencer les différents processus, nous les menons en parallèle. Prenons l'exemple du projet important d'intérêt européen commun (Piiec) en matière d'hydrogène : autrefois, il fallait deux, trois ou quatre ans avant d'obtenir une autorisation, contre moins de six mois aujourd'hui.

Enfin, ce plan industriel a une vocation stratégique. Il s'agit de ne pas disperser les deniers ni les efforts, mais de les concentrer dans les technologies numériques de pointe – avec le *Chips Act* – et, plus globalement, dans tout ce qui concerne la transition numérique et écologique. En France, la santé est également un domaine stratégique.

Un autre pilier concerne le marché intérieur. Nous souhaitons trois choses : la protection, la réciprocité et la possibilité d'être offensif lorsque nous avons des intérêts à défendre. Concernant la protection, je pense aux instruments mis en place pendant la présidence française de l'Union européenne contre les subventions, le *dumping* et le rachat de nos entreprises par des entreprises étrangères subventionnées par leur État. La réciprocité consiste à pas ne laisser une entreprise d'un pays n'ouvrant pas son marché public candidater à des marchés publics sur notre territoire. Cette réciprocité se retrouve également dans les accords commerciaux. Sur le fait d'être offensif, jamais dans l'histoire de l'UE nous n'avions mis en place autant de sanctions

aussi rapidement. Si l'on souhaite entrer sur notre territoire, il convient désormais de souscrire à nos règles sociales, environnementales et phytosanitaires.

Monsieur le sénateur Gattolin, vous avez mentionné l'accord global sur les investissements entre l'UE et la Chine (*Comprehensive Agreement on Investment - CAI*). La position de l'UE comme celle de la France est très claire : il n'y aura pas de signature de cet accord avec la Chine tant que les sanctions sur les parlementaires européens ne seront pas levées. L'accord est bloqué et les pays sont unanimes sur le sujet.

Nous avons, en Europe, 440 millions de consommateurs, avec un pouvoir d'achat de 25 000 euros par habitant. L'Europe est la plus grande économie du monde et nous n'avons pas à rougir de nos avancées technologiques. Qui dispose de la 5G dans le monde ? L'Europe. Qui fabrique les puces les plus avancées en matière de lithographie ? Une entreprise des Pays-Bas. Il faut que arrêtons de nous sous-estimer et que nous assumions d'être une économie forte, avec des personnes éduquées. À l'avenir, nous aurons encore plus besoin de talents ; d'où le déploiement d'un plan Talents dans le cadre de « l'année des compétences ».

Nous sommes une puissance internationale capable de rivaliser avec les États-Unis et la Chine. Nous pouvons vendre des produits non stratégiques à la Chine, nous sommes en mesure de discuter avec elle de climat, de lui demander de ne pas soutenir la Russie dans la guerre contre l'Ukraine, ou encore de ne pas lui livrer de technologies sensibles.

Les accords commerciaux doivent répondre à trois critères. Premièrement, aucun accord n'est signé sans respect de nos engagements écologiques et environnementaux. Deuxièmement, ces accords doivent être équilibrés en termes de concessions ; je pense, par exemple, à l'accord signé avec la Nouvelle-Zélande. Troisièmement, ces accords doivent être stratégiques pour nous, comme ce fut le cas avec le Chili.

Nous demandons des mesures miroirs, c'est-à-dire transverses, afin que l'on ne soit pas obligé de négocier ces clauses pour chaque accord commercial et qu'elles mesures s'appliquent à tous. La Commission européenne est tout à fait sur cette ligne.

Vous avez évoqué le *Buy European Act*. Le « *Made in Europe* » embarque tous les pays de l'UE. Ce que nous voulons, c'est produire en Europe pour créer des entreprises et des emplois en Europe. Et nous le faisons en respectant des règles, contrairement à certains États tiers, car l'ordre et les règles doivent nous permettre d'avancer dans un monde juste et efficace. Il est donc important, comme nous y travaillons avec le plan industriel, de favoriser l'implantation d'usines en Europe.

Sur le *Critical Raw Materials Act*, encore une fois, nous sommes très pragmatiques. L'objectif est d'assurer l'approvisionnement en matières premières dont nous avons besoin pour la transition énergétique et la transition numérique. Pour cela, il s'agit de stocker, d'exploiter là où on peut le faire et dans de bonnes conditions écologiques, et de diversifier nos sources d'approvisionnement. Nous sommes alliés avec le « G7+ », de manière à être une force capable de peser sur le marché international des matières premières. Cela marque la fin d'une certaine naïveté sur le sujet et un retour au pragmatisme.

Concernant la situation des LGBT en Hongrie, nous travaillons à une coordination franco-allemande sur le sujet. La date limite est effectivement fixée à aujourd'hui.

Vous avez évoqué l'uranium et les sanctions sur le nucléaire. Le 28 février dernier, en marge du Conseil informel des ministres européens de l'énergie, la France a proposé à ses partenaires des approvisionnements alternatifs à la Russie. Nous voulons, à l'image de ce qui est fait aux États-Unis, développer des solutions européennes souveraines de combustibles. La France ne dépend pas de la Russie pour le fonctionnement de son parc électronucléaire. En revanche, nous avons recours, pour une part minoritaire de notre approvisionnement, à des services d'enrichissement d'uranium naturel en Russie.

Maintenant que l'agence Frontex a un nouveau directeur général, elle va pouvoir accroître ses effectifs. La question des contournements est en discussion avec les pays et les entreprises concernés. Je crois savoir que des bateaux ont été stoppés.

M. Didier Marie. – Madame la secrétaire d'État, je partage vos propos sur la force de l'UE. La différence avec les États-Unis et la Chine, c'est que l'UE est composée de 27 pays, avec autant de gouvernements et d'intérêts particuliers qui ont parfois des difficultés à s'entendre, comme on peut le constater lors de chaque réunion du Conseil européen.

Concernant l'Ukraine, il était prévu de mettre sur la table un onzième paquet de sanctions. Cela a été discuté, puis repoussé. Quels sont les éléments bloquants ?

Par ailleurs, nous nous sommes engagés à fournir à l'Ukraine tout l'armement nécessaire pour résister à l'offensive russe et préparer une éventuelle contre-offensive. Aujourd'hui, nous sommes dans l'incapacité de lui fournir les munitions dont elle a besoin dans la durée. Le commissaire Thierry Breton a effectué une tournée européenne pour mesurer ce qu'il était envisageable de faire ; manifestement, tout cela prendra du temps et nous sommes obligés aujourd'hui d'acheter sur étagère ce qui existe pour accompagner l'Ukraine. Se posent donc à fois la question de nos capacités industrielles et militaires et celle de notre capacité financière à dégager les moyens nécessaires.

Sur le sujet du marché de l'électricité, vous nous présentez les choses de façon très positive. Or, j'ai cru comprendre que l'Allemagne s'opposait à la reconnaissance du nucléaire comme énergie neutre. Où en sont les négociations avec notre partenaire sur le sujet ?

Vous avez évoqué la réponse à l'IRA. Concernant l'engagement de « zéro émission nette », je distingue quatre points de vigilance, sur lesquels vous pouvez peut-être donner votre appréciation. Premièrement, comment finance-t-on tout cela ? Cela renvoie à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel. Les ressources propres sont pour le moment limitées. Un deuxième point de vigilance concerne le risque de distorsion entre les pays qui auront les capacités de financer par eux-mêmes les investissements et ceux qui ne les auront pas. Une Europe à deux vitesses est susceptible de s'installer. Que prévoient la Commission et le Conseil pour éviter ce risque de distorsion ? Ma troisième inquiétude porte sur l'absence d'objectifs contraignants. Enfin, dernier point de vigilance : les questions de simplification

administrative, qui ne doivent pas s'accompagner d'un recul sur le respect de nos normes, notamment en matière environnementale.

Enfin, nous sommes confrontés aux prémices d'une crise financière. Les faillites de banques aux États-Unis ou en Suisse nous alertent. Le Conseil européen a-t-il avancé sur la nécessité de l'achèvement de l'union des marchés de capitaux (UMC) ? Le sujet de l'union bancaire a-t-il été évoqué ? On en revient aux difficultés de la relation entre la France et l'Allemagne, dans la mesure où les Allemands ne cachent pas une certaine frilosité à l'égard du mécanisme de garantie des dépôts.

M. Jean-Yves Leconte. – En novembre dernier, une décision du Conseil a précisé les choses en matière d'infraction pour les contournements. L'UE décide des sanctions, mais la mise en œuvre dépend de chaque État. Doit-on se satisfaire des principes actuels concernant le respect des sanctions ? Ne faudrait-il pas affirmer le besoin d'un *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) européen ou, à tout le moins, donner de nouvelles compétences au parquet européen sur ce sujet ? Se pose aujourd'hui la question de la crédibilité de nos sanctions par rapport à celles des États-Unis.

Avec l'aide des pays européens, les Ukrainiens ont trouvé d'autres voies que celles des ports du sud du pays pour que leurs céréales arrivent sur les marchés mondiaux. Mais, compte tenu de leur qualité et de leur prix, ces céréales restent ensuite en Europe. Que peut-on faire pour accompagner la commercialisation de la production ukrainienne, tout en faisant en sorte que cela ne déstabilise pas nos propres marchés ?

Je m'interroge également sur les prémices d'une crise financière. Les taux augmentent et cela peut engendrer de sérieux risques. Nous avons des besoins d'investissements liés au *Green Deal* et à l'industrie et, si les taux ne sont pas intéressants, les entreprises n'investiront pas. Nos taux sont-ils en décalage par rapport à nos besoins ?

Ma dernière remarque porte sur la question migratoire. J'ai déjà évoqué la question de la Tunisie. On a l'impression que l'UE est tétanisée par la situation. Les propos du président tunisien sur les migrants subsahariens ont engendré des départs rapides, avec beaucoup de morts, en direction de l'Europe. Se pose la question du respect de l'État de droit dans ce pays. De notre côté, aurons-nous une réaction pire que celle de 2011 ? Ou allons-nous enfin adopter une politique digne de ce nom vis-à-vis de la Tunisie ?

Depuis l'ouverture au Conseil de la négociation du pacte sur la migration et l'asile, on observe deux éléments nouveaux : l'expérience que nous avons vécue avec les Ukrainiens accueillis comme réfugiés temporaires et les évolutions sur le marché du travail. Cela mériterait que le Conseil demande à la Commission de revoir ses propositions initiales.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite revenir sur la Moldavie, sur le contrat d'association et la problématique du partenariat oriental. Sachant la guerre en Ukraine et ses répercussions directes en Moldavie, l'UE a fait preuve de souplesse pour adapter ses réponses concernant les marchés, l'export et le commerce. Je souhaiterais que s'articulent les acquis du partenariat oriental et l'accord d'association entré en vigueur 2016 qui, au-delà de l'aspect commercial, prévoyait de nombreuses contraintes et de

nombreux axes d'évolution ; je pense à la question des droits et de la justice, et à la lutte contre la corruption. Des instruments étaient prévus, notamment un conseil de surveillance, pour assurer l'évaluation de cet accord. Y-a-t-il une convergence entre les services de l'UE s'occupant du processus d'élargissement et ceux qui suivent le partenariat oriental ? J'ai l'impression d'une étanchéité...

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Monsieur le sénateur Marie, nous sommes 27 pays et nous avons des différences. Mais, quand on discute avec des non-Européens, ils sont frappés par notre unité. Nous faisons bloc autour du règlement général sur la protection des données (RGPD), autour d'une taxe carbone aux frontières et d'une stratégie très claire à l'horizon de 2050 ou autour de la problématique des véhicules électriques avec la fin des véhicules thermiques en 2035. Vu de l'extérieur, nous sommes donc un bloc. Bien sûr, il s'agit toujours à l'intérieur d'échanger et de négocier, avec des cultures, des histoires et des économies différentes.

Nous travaillons actuellement sur le onzième paquet de sanctions. L'idée est de s'attaquer plus particulièrement à ceux qui contournent ces sanctions. Si vous le souhaitez, je pourrai revenir vous voir quand tout sera finalisé.

Concernant les munitions, cette agression de la Russie envers l'Ukraine a mis en lumière le fait que, comme d'autres pays ayant vécu en paix depuis les années 1990 et la chute du mur de Berlin, nous n'avons pas de capacités suffisantes de défense autonome. Mais je crois que nous sommes en train d'inverser très rapidement cette tendance. En moins d'un an, nous avons impulsé à la fois l'Europe de la défense – chose impensable jusqu'à cette guerre –, la boussole stratégique, des exercices militaires conjoints ou encore les fonds d'investissement portés par le commissaire Thierry Breton. Nous avons cette volonté d'accroître notre capacité de production industrielle.

Nous agissons à l'égard des Ukrainiens de manière pragmatique. Nous essayons de leur fournir ce dont ils ont besoin sans amoindrir nos capacités de défense. Nous avons mis 1 milliard d'euros en commun pour des achats conjoints et nous avons tous décidé d'accélérer la production de munitions et de missiles.

Au-delà de la question du financement s'impose l'idée d'un changement de logique industrielle ; nous étions dans une logique de réponse à la demande, alors qu'il s'agit maintenant de fournir les besoins sur étagère. Forcément, on ne change pas cela du jour au lendemain.

Jamais nous n'avons eu de taux de chômage aussi bas. Pour lancer des projets d'investissement, les ressources humaines sont décisives. Nous pouvons faire beaucoup mieux concernant l'emploi des jeunes et des seniors ; le Gouvernement s'y attache, des propositions vont dans ce sens. Nous devons aussi nous poser la question du personnel qualifié provenant d'autres pays pour nous aider à accélérer sur les industries stratégiques.

Sur la réforme du marché de l'électricité, je ne vais pas nier les divergences avec l'Allemagne. Nous n'avons pas le même mix énergétique, mais nous avons les mêmes objectifs de décarbonation ; nous mettons toujours cela sur la table pour faciliter le dialogue. Chacun part avec ses forces propres en matière de bouquet énergétique, et c'est encore le meilleur moyen d'atteindre nos objectifs de décarbonation. De notre

côté, nous devons – et la ministre de la transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, s’y attelle – consolider notre outil nucléaire.

Dans le prolongement du *Net Zero Industry Act*, la Commission est en train d’estimer le besoin de financement supplémentaire. Pour les pays qui sont capables de déployer le dispositif, les règles d’aides d’État sont assouplies dans un cadre commun et les crédits d’impôt autorisés ; pour ceux qui ne le peuvent pas, il est possible d’utiliser les fonds du plan de relance et de résilience – liés à l’emprunt commun – et les fonds de cohésion, ce qui permet de maintenir des conditions équitables pour tout le monde.

Beaucoup de pays ont éprouvé des difficultés, en partie en raison de la pénurie de main-d’œuvre, à mettre en place les plans d’investissements discutés dans le cadre du plan de relance et de résilience. Cette réorientation des fonds est donc bienvenue pour eux. Encore une fois, l’UE a su se montrer flexible et pragmatique.

Au sujet de la crise bancaire, Christine Lagarde a pu répondre aux questions des chefs d’État ou de gouvernement lors sommet de la zone euro. Il est important pour nous d’avancer sur l’union des marchés de capitaux et l’union bancaire. Sur ce sujet, les différences sont « morcelées » entre les pays européens. On a parlé d’Europe de la défense pendant des décennies, et on a fini par la faire. Alors, avec ces taux d’intérêt qui montent et les besoins d’investissement qui sont les nôtres, j’ai bon espoir que se réalisent rapidement l’union des marchés de capitaux et l’union bancaire.

Vous avez évoqué la question des céréales ukrainiennes. Comme vous le savez, nous avons d’abord contribué à faire sortir les céréales des territoires où elles étaient bloquées, pour qu’elles puissent atteindre les pays d’Afrique et du Moyen-Orient. Un soutien financier est prévu pour les agriculteurs des pays voisins de l’Ukraine. Puis, nous aidons les pays de l’autre côté de la Méditerranée à acheter ces céréales quand les prix sont trop élevés. Au début, on a constaté une envolée des prix, avec peut-être de la spéculation. Nous serons vigilants afin que ces céréales puissent parvenir aux personnes qui en ont le plus besoin.

Madame la sénatrice Jourda, il est en effet toujours judicieux de mettre en cohérence les différents processus existants. Je suis allée en Moldavie, avec les ministres femmes de l’Europe, à l’occasion de la journée des femmes en mars dernier. J’ai rencontré la présidente et les ministres. Le point que vous soulevez a été évoqué, et nous l’avons rapporté à la Commission européenne à notre retour. La Moldavie a besoin d’une aide technique sur tous ces acquis et sur l’État de droit. Je sais qu’une délégation du Sénat doit se rendre prochainement en Moldavie ; si vous le souhaitez, nous pourrions échanger sur le sujet avant votre départ.

M. Alain Cadec, président. – Madame la secrétaire d’État, vous avez répondu à toutes les interrogations. À vous entendre, on a l’impression que tout va très bien. Je ne suis pas sûr de cela ; ce n’est pas une critique, c’est un constat. Vous avez indiqué que l’Europe était un bloc ; je doute que Viktor Orban dise la même chose. Cela étant, dans la situation actuelle, nous avons besoin de solidarité européenne et nous souhaitons, quelles que soient nos sensibilités, que la France soit plus présente encore au sein du Conseil européen.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo, disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Mercredi 12 avril 2023

Présidence de M. Cyril Pellevat, vice-président

Environnement et développement durable

Emballages et déchets d’emballages : proposition de résolution européenne portant avis motivé de Mme Marta de Cidra sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE (COM (2022) 677 final)

M. Cyril Pellevat, président. – Mes chers collègues, le président Rapin est actuellement aux Pays-Bas avec le Président de la République pour une visite d’État. Il m’a donc demandé de le suppléer aujourd’hui pour présider notre réunion. Il sera néanmoins rentré demain pour l’audition par notre commission de notre ambassadrice à Londres.

Notre réunion de ce jour est consacrée à l’examen d’une proposition de règlement européen qui a été soumis au Sénat par la Commission européenne au titre du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Suivant la proposition de son groupe de travail sur la subsidiarité, qui s’était réuni le 30 mars, notre commission a décidé d’approfondir, sous l’angle de sa conformité au principe de subsidiarité, l’examen de ce projet de règlement européen relatif aux emballages et aux déchets d’emballages qui s’inscrit dans le cadre du Pacte vert et d’un paquet de textes sur l’économie circulaire. Notre collègue Marta de Cidrac, qui préside le groupe d’études Économie circulaire, s’est vue confier cette mission ; je vous propose d’entendre son analyse puis d’examiner ses conclusions.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – J’ai été chargée par notre commission d’examiner, au titre du contrôle de subsidiarité, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d’emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive 2019/904 et abrogeant la directive 94/62/CE.

Quel est l’objectif de cette proposition de règlement ?

La Commission européenne souhaite actualiser, harmoniser et renforcer le cadre législatif européen relatif à la production d’emballages et à la gestion des déchets d’emballages. Elle considère que la directive actuelle, qui date de 1994, mais qui a été modifiée à plusieurs reprises – la dernière modification date de 2018 – n’a pas donné les résultats attendus et a même « manqué son objectif », pour reprendre les termes du commissaire européen à l’environnement.

Les statistiques dont nous disposons montrent, en effet, que l’Europe ne parvient pas à réduire la production d’emballages et de déchets d’emballages, en particulier en matière plastique. Ils continuent même, en poids et en volume, à augmenter à un rythme élevé, en raison notamment du développement de la vente en ligne et de la vente à emporter. La pandémie de covid n’a fait qu’accentuer cette

tendance. La Commission européenne considère donc que, en l'absence d'initiative forte, le volume et le poids des déchets d'emballages devraient continuer à progresser dans les prochaines années, de l'ordre de 20 %, et même de plus de 45 % pour les déchets plastiques d'ici à 2030.

Je citerai un chiffre pour illustrer cette réalité : en 2020, un Européen a produit 177 kg de déchets d'emballages ; il en produisait 154 kg en 2010. L'Europe n'est pas sur la bonne trajectoire, d'autant plus que le taux de recyclage des déchets d'emballages n'est pour l'instant que de 65 % et que la part des emballages non recyclables tend à progresser également.

C'est pourquoi un nouveau texte a été présenté, le 30 novembre dernier. Il fixe des objectifs obligatoires, des exigences plus élevées ainsi que des règles harmonisées au sein de l'Union européenne, afin de réduire les incidences négatives des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement.

Pour la première fois, il est prévu un objectif national de réduction des déchets d'emballages, par habitant et par État membre, par rapport à 2018, de 5 % d'ici à 2030, de 10 % d'ici à 2035 et de 15 % d'ici à 2040. Le texte instaure aussi différentes mesures en matière de recyclage, de recharge et de réemploi des emballages. L'objectif est entre autres de rendre tous les emballages recyclables d'ici à 2030.

Dans ce cadre, la Commission européenne propose la mise en place par les États membres d'un système de consigne obligatoire pour les bouteilles en plastique et les canettes en aluminium d'ici à 2029.

Pourtant, l'Union européenne dispose d'une législation particulièrement ambitieuse dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. Elle prévoit des objectifs de réduction quantitative de la production et de la consommation d'emballages, ainsi que des objectifs de recyclage et de réemploi de ces emballages d'ici à 2026. La France, avec la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi Agec, a décidé de mesures très ambitieuses, avec des objectifs avancés par rapport aux textes européens.

La proposition de règlement est-elle conforme au principe de subsidiarité ?

Le choix d'un règlement en remplacement d'une directive ne doit pas remettre en cause la souplesse nécessaire à sa mise en application. Pour inverser la tendance et atteindre les nouveaux objectifs fixés par le texte qui nous est soumis, la Commission européenne a fait le choix d'un règlement, qui, étant d'application directe, est plus contraignant que la directive sur laquelle repose la législation actuelle. Certes, la Commission européenne justifie son choix par le peu d'effets qu'a eus la directive actuelle en matière de réduction de la production d'emballages et de volume de déchets produits au sein de l'Union européenne. La Commission indique que les disparités des réglementations nationales constituent un frein à l'atteinte des objectifs à l'échelle européenne et une source d'insécurité juridique pour les acteurs économiques.

Toutefois, le choix de cet instrument juridique peut se discuter au regard de la nécessité de préserver des marges de manœuvre et une forme de flexibilité pour les États membres dans la gestion de leurs déchets d'emballages. Ils doivent notamment pouvoir conserver la possibilité de mettre en place des réglementations plus restrictives

que le texte européen, sans entraver le fonctionnement du marché intérieur. D'ailleurs, la directive est l'instrument retenu pour d'autres textes traitant de ce domaine d'action.

Le choix de cet instrument juridique n'a d'ailleurs pas les faveurs de plusieurs États membres, notamment de l'Autriche, de la Belgique ou de la République tchèque. Les autorités françaises, pour leur part, n'ont pas d'objection à ce changement d'instrument décidé par la Commission européenne.

J'estime qu'il nous appartient de faire preuve de vigilance, afin que les États membres puissent conserver une réelle souplesse dans l'application de la législation européenne, pour tenir compte des spécificités nationales et des dispositifs déjà mis en œuvre en matière de réduction des déchets et de lutte contre la pollution liée aux emballages. Il s'agit aussi de leur permettre de poursuivre des objectifs plus ambitieux que ceux proposés au niveau européen.

La base juridique est-elle pertinente ?

La Commission européenne fonde sa proposition sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui concerne le fonctionnement du marché intérieur. Or cette seule base juridique « marché intérieur » ne paraît pas pleinement satisfaisante. Certes, le texte qui nous est soumis doit favoriser le développement d'un véritable marché intérieur des emballages, mais il recouvre également une forte dimension environnementale – c'est d'ailleurs son ambition prioritaire. La directive sur la gestion des déchets a été prise sur le fondement de l'article 192 du TFUE, qui prévoit la manière dont est mise en œuvre la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement. Ainsi, une double base juridique « marché intérieur » et « environnement » pourrait s'avérer pertinente. Cette proposition est d'ailleurs avancée par un certain nombre d'États membres, dont la France.

En effet, à titre exceptionnel, il est établi qu'un acte législatif qui poursuit plusieurs objectifs, indissociablement liés, et sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, peut être fondé sur plusieurs bases juridiques, sauf si ces bases prévoient des procédures incompatibles.

Il me semblerait donc opportun de fonder ce règlement sur cette double base légale – « marché intérieur » et « environnement » – afin de ne pas remettre en cause des pratiques nationales très ambitieuses déjà mises en œuvre, ou qui pourraient l'être, notamment en matière de gestion des déchets d'emballages.

La mise en place obligatoire d'une consigne pour les bouteilles en plastique et les canettes respecte-t-elle le principe de subsidiarité ?

L'article 44 de la proposition de règlement oblige les États membres à mettre en place des systèmes de consigne pour les bouteilles en plastique et les canettes en aluminium d'ici à 2029, à l'exception de certains types d'emballages, comme les vins, les spiritueux, le lait et les produits laitiers. Certes, il est prévu une dérogation à cette obligation. Pour en bénéficier, les États membres devront avoir atteint un taux de collecte des emballages visés de 90 % sur les deux années consécutives 2026 et 2027, au lieu de 2029, soit dans un délai beaucoup plus restreint.

En proposant une trajectoire encore plus ambitieuse, la Commission européenne tend donc à modifier les règles du jeu en cours d'exercice, et ce alors que les dispositifs en matière de collecte des déchets mis en place par les États membres n'ont pas encore pu pleinement porter tous leurs fruits. Ces dispositifs ont fait l'objet d'investissements importants, notamment de la part des collectivités territoriales, et ils ont déjà commencé à montrer leur efficacité. Je tiens aussi à souligner que la pandémie de COVID a toutefois obligé les collectivités territoriales françaises à reporter certains des investissements prévus pour l'extension des consignes de tri.

La Commission européenne estime qu'une telle obligation – la consigne – doit permettre aux consommateurs de jouer un rôle plus actif dans le cadre des dispositifs de réduction des déchets. Certes, ce système de consigne a été mis en place par plusieurs États membres, mais ce n'est pas le choix qu'a fait la France dans le cadre de la loi Agec du 10 février 2020, il y a trois ans seulement, lors de la transposition du paquet « économie circulaire ».

Je rappelle que sous l'influence du Sénat, ce dispositif de consigne, initialement envisagé par le Gouvernement, a finalement été écarté pour des raisons économiques, environnementales et financières. La France a ainsi choisi une expérimentation volontaire de la part des collectivités territoriales. Son évaluation est en cours. Elle s'appuie sur les retours d'expérience des collectivités territoriales et sur la remise d'un bilan par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), prévue pour le mois de mai prochain. C'est à l'issue d'une concertation – je regrette que le Gouvernement l'ait engagée, prématurément, dès la fin du mois de janvier dernier – qu'il faudra se prononcer sur la mise en place généralisée ou non de ces consignes.

Dans ce contexte, le système proposé par la Commission européenne de consigne obligatoire pour les bouteilles en plastique et les canettes en métal ne paraît pas prendre suffisamment en compte les spécificités nationales dans la mise en œuvre des politiques de collecte et de gestion des déchets d'emballages, et tend même à remettre en cause des dispositifs déjà mis en place par les États membres, ou en cours de réalisation, qui ont fait – je le rappelle – l'objet d'investissements importants de la part des autorités nationales ou des collectivités territoriales.

Cet article 44 de la proposition de règlement fait l'objet d'une réserve d'examen de la part de la France dans le cadre des négociations actuelles au Conseil.

Non seulement cette disposition n'apparaît pas suffisamment justifiée au regard des objectifs de réduction, de collecte et de recyclage des emballages en plastique, mais, en outre, elle déroge au principe de neutralité technologique : appliquée aux dispositifs de collecte et de traitement des déchets, la neutralité technologique exige de ne pas définir les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs de collecte en vue du recyclage ou du réemploi. Seule l'effectivité de la mesure doit être considérée.

Il revient à la Commission européenne de définir les grandes orientations, ce qui nécessite d'identifier des objectifs et des priorités. Toutefois, dans ce cadre, les États membres doivent pouvoir conserver des marges de manœuvre et une forme de flexibilité quant aux moyens.

Certes, nous souscrivons entièrement au niveau élevé d'ambition que propose la Commission européenne afin de limiter l'impact négatif des emballages et de leurs déchets sur l'environnement. Cependant, je considère que la Commission européenne ne peut imposer aux États membres un dispositif spécifique pour la collecte des bouteilles en plastique et des canettes en métal à usage unique. Il est essentiel, au regard des actions déjà engagées, de laisser le choix des moyens pour atteindre l'objectif de 90 % de collecte des bouteilles en plastique en France d'ici à 2029.

Le système de consigne doit demeurer une option qui ne peut être mise en place que dans le cadre d'une réflexion nationale sur la politique de gestion et de prévention des déchets d'emballages au sein de chaque État membre.

Pour toutes ces raisons, qui sont résumées dans la proposition de résolution portant avis motivé qui vous a été transmise, je propose que le Sénat considère que cette proposition de règlement européen ne respecte pas le principe de subsidiarité.

M. Claude Kern. – Je souscris aux propos de Marta de Cidrac. Ce règlement n'est pas conforme au principe de subsidiarité. La consigne n'est pas la bonne solution pour répondre aux exigences de réduction des déchets en plastique. En Allemagne, où la consigne est instaurée, il n'y a plus d'innovation : les bouteilles plastiques y sont trois fois plus lourdes, elles n'ont pas changé de composition depuis 20 ans. Il faudra prévoir d'autres formes d'emballages, car les verriers, aujourd'hui, n'arriveraient pas à suivre. En outre, les pays qui ont établi la consigne exportent à 70 % leur plastique pour le recycler.

M. Didier Marie. – Nous sommes loin d'avoir atteint nos objectifs, les chiffres le prouvent : 154 kg de déchets plastiques par personne en 210, plus de 177 kg aujourd'hui, et un accroissement de 30 % si rien n'est fait. Ainsi, le règlement que propose la Commission européenne est bienvenu et va dans le bon sens. L'économie circulaire est l'un des points clefs du Pacte vert ; or la France est mieux-disante que l'Union européenne, notamment depuis la loi Agec.

Ce règlement nous paraîtrait cohérent, mais la consigne ne semble pas être la solution. Notre groupe a voté contre la consigne lors de l'examen de la loi Agec, car elle va à l'encontre de l'innovation et de la recherche et met en difficulté les collectivités. Cela étant dit, il est important de fixer un objectif de recyclage de 90 % des bouteilles en plastique d'ici à 2029.

Cependant, invoquer le respect de la subsidiarité n'est pas forcément bienvenu : mieux aurait valu s'intéresser au fond du texte. L'objectif est de donner le moyen aux États d'aller plus loin ; le règlement est en lui-même pertinent. Nous attendons les résultats des expérimentations en cours et le rapport de l'Ademe qui sera publié en juin.

Pour conclure, nous soutiendrons cet avis motivé, malgré cette réserve sur le choix d'un tel véhicule.

M. Jacques Fernique. – L'enfer est pavé de bonnes intentions. Les trajectoires ne sont pas bonnes. Nous constatons les écarts entre les volumes de déchets et les taux de recyclage et de réemploi. Lors de réunions de concertation sur la mise en place de la consigne plastique, j'avais posé une question, dès la première réunion, sur

cette proposition de règlement, qui vidait les concertations de leur substance. Cette généralisation ne permettra pas d'enrayer la consommation de plastique. De plus, pour la pérennité du service public de gestion des déchets, il n'est pas opportun de sortir de son flux une part de ce qui fait sa rentabilité.

Le levier déterminant reste la bouteille en verre. La Commission a certes de bonnes intentions, mais nous imposer les moyens utiles, à rebours des efforts en cours, n'est pas intelligent. Nous sommes d'accord avec l'avis motivé qui nous est soumis.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je vous remercie pour vos remarques et observations. Comme le disent nos collègues Claude Kern et Jacques Fernique, la Commission ignore la concertation en cours qui correspond à la méthodologie prévue par la loi Agec.

Quant à la réserve de Didier Marie sur le vecteur juridique, nous sommes confrontés à un changement de méthode sans que nous ayons été consultés. Il était demandé d'atteindre l'objectif de 90 % d'ici à 2030. La Commission européenne, jugeant notre trajectoire insuffisante, propose de nous dispenser de mettre en place la consigne des bouteilles plastiques et des canettes en aluminium si cet objectif est atteint dès 2026 et 2027. Cependant, le vecteur juridique du règlement fait que la décision échappe aux États membres. C'est pour cela que notre avis motivé est valide : on ne change pas les règles en cours de processus. En outre, la crise COVID est passée par là ; le plastique est revenu en force, car nous ne pouvions faire autrement.

M. Didier Marie. – Nous sommes loin d'atteindre les objectifs fixés, la consommation de plastique augmente de façon exponentielle. Nous ne devons pas renoncer à des objectifs ambitieux, il faut donc aller un peu plus loin que la directive précédente, d'où la pertinence du règlement.

Émettre aujourd'hui un avis négatif implique de freiner cette dynamique. Je le répète : peut-être, plutôt que d'invoquer la subsidiarité, nous aurions pu nous intéresser au fond du texte. Les consignes, dans l'état actuel des choses, ne sont pas la bonne solution et peuvent même être contre-productives.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Nous restons ambitieux. Nous visons bien l'objectif des 90 % de collecte des bouteilles plastiques à l'horizon de 2030 ; mais ne nous trompons pas d'objectif : il n'est jamais bon de modifier les règles en cours. Avancer la date de cette échéance en la conditionnant n'est pas bienvenu. Mais, sur le fond, nous sommes tous d'accord.

M. Pierre Cuypers. – Existe-t-il un volet recherche sur les plastiques biodégradables ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Avoir opté pour cette méthode dans la loi Agec nous pousse vers l'innovation et la recherche. Oui, en France, l'innovation existe. Le plastique reste nécessaire dans notre vie quotidienne. Je demeure convaincue que cette méthode est pertinente.

M. Daniel Gremillet. – Nos décisions, très vertueuses, posent parfois des difficultés concrètes pour certaines productions. Voilà qui peut expliquer que tous les États membres ne soient pas alignés. Par exemple, nous n'avons pas de production

technologique adéquate et sécurisée pour certaines productions alimentaires. Si la filière du plastique biodégradable émerge, nous pourrions recycler à l'infini. Un effort de recherche considérable est nécessaire. Cependant, face aux réalités de la vie industrielle, les difficultés sont nombreuses. La stratégie de revirement de l'Allemagne sur les moteurs thermiques est révélatrice à cet égard.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Nous ne devons pas perdre de vue nos objectifs, avec toutes les difficultés d'application afférentes. Nous sommes engagés, la question porte sur la méthode.

M. Jacques Fernique. – Pensons aussi au réemploi.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Tout à fait. N'opposons pas les solutions.

La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement COM(2022) 677 final, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE

La proposition de règlement COM(2022) 677 final du Parlement européen et du Conseil tend à modifier, d'une part, le règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits et la directive (UE) 2019/904 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, et d'autre part, à abroger la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Cette proposition de règlement a pour objet d'actualiser la législation de l'Union européenne relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour répondre aux enjeux du Pacte vert pour l'Europe. Elle s'inscrit dans le cadre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire, présenté le 11 mars 2020. Elle prévoit de nouvelles exigences pour la mise sur le marché d'emballages ainsi qu'en matière de collecte, de recyclage et de réemploi des déchets d'emballages, afin de réduire la quantité de déchets d'emballages, de rendre recyclables tous les emballages produits dans l'UE et de renforcer l'utilisation de matières recyclées dans les emballages en plastique.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– le choix d'un instrument d'application directe, à savoir un règlement, en remplacement d'une directive, destiné à harmoniser les cadres réglementaires nationaux en matière de gestion des déchets d'emballages afin d'atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne prive les États membres de marge de manœuvre dans la détermination des moyens qu'ils retiennent pour parvenir au résultat attendu ; du fait de sa nécessaire transposition en droit interne, une directive permettrait aux États membres, tout en leur fixant les mêmes obligations de résultat, d'adapter les moyens mis en œuvre pour les atteindre aux réalités nationales, voire d'adopter des normes plus élevées sans les imposer à l'ensemble des pays de l'Union ;

– en se fondant uniquement sur l'article 114 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour créer « des conditions harmonisées pour la mise sur le marché des emballages », la proposition de règlement COM(2022) 677 final risquerait de remettre en cause des législations nationales plus ambitieuses en matière d'économie circulaire ; en outre, les mesures liées à la gestion des déchets entrent dans le champ d'application de la politique environnementale (article 192 du TFUE), qui vise à préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, à protéger la santé humaine et à utiliser les ressources naturelles de manière prudente et rationnelle ; à ce titre, une double base juridique fondée sur les articles 114 et 192 du TFUE apparaîtrait justifiée au regard des enjeux et du contenu du texte, puisqu'il vise tout autant à assurer un haut niveau de protection de l'environnement qu'à assurer le développement d'un marché intérieur des emballages ; cette double base juridique a d'ailleurs été retenue pour le règlement relatif aux batteries et aux déchets de batteries COM(2020) 798 final ;

– l'article 44 de la proposition de règlement COM(2022) 677 final impose aux États membres, sauf à ceux qui atteindraient les objectifs de collecte de 90 % par d'autres moyens en 2026 et 2027, la mise en place d'un système de consigne pour les bouteilles en plastique et les canettes d'aluminium à usage unique ; or, afin de tenir compte des spécificités nationales et en vertu du principe de neutralité technologique, la décision de mettre en place des systèmes de consigne doit demeurer une prérogative des États membres, même si elle peut naturellement être encouragée par la Commission européenne. En ce sens, l'obligation prévue à cet article de mettre en place un tel dispositif de collecte dans l'ensemble des États membres apparaît contraire au principe de subsidiarité ;

Le Sénat estime, en conséquence, que la proposition de règlement COM(2022) 677 final n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, au principe de subsidiarité prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

*Jeu*di 13 avril 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Institutions européennes

Audition de Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France au Royaume-Uni

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir, madame l’ambassadrice, pour un large tour d’horizon de notre relation bilatérale avec le Royaume-Uni, où vous représentez la France depuis un peu plus de six mois.

Cette audition sera une occasion de rappeler l’importance déterminante du dialogue franco-britannique dans notre politique extérieure, importance soulignée par le fait que le roi Charles III, auquel vous avez récemment remis vos lettres de créance, aurait dû être accueilli au Sénat le mois dernier, à l’occasion d’une visite reportée, à une date ultérieure.

Alors que l’année prochaine marquera le 120^e anniversaire de l’Entente cordiale, et sans revenir sur la riche histoire de la coopération bilatérale entre les deux pays, le partenariat entre la France et le Royaume-Uni est un pivot structurant, aussi bien de notre politique étrangère que de notre politique de défense.

En dépit des divergences récentes apparues en 2021 à l’occasion de la mise en œuvre du Brexit et de l’annonce de l’alliance AUKUS entre les Britanniques, les Australiens et les Américains en Indopacifique, les politiques extérieures de la France et du Royaume-Uni demeurent étroitement liées. C’est une bonne chose !

Les spécificités que la France partage avec le Royaume-Uni, en sa qualité de puissance dotée de l’arme nucléaire et de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, constituent un facteur de rapprochement, transcendant les désaccords ponctuels qui peuvent survenir entre les deux pays. L’échange de ce matin nous permettra donc d’aborder l’ensemble des grands enjeux de notre politique étrangère et de défense.

À ce titre, le bouleversement géostratégique déclenché par l’agression de l’armée russe en Ukraine le 24 février 2022 est un témoignage de la convergence structurelle entre la France et le Royaume-Uni.

Les autorités britanniques ont été parmi les plus réactives et les plus déterminées à soutenir l’effort de guerre de l’Ukraine. Alors que l’aide militaire du Royaume-Uni à ce pays est estimée à plus de 6,5 milliards d’euros depuis le début du conflit, vous nous donnerez la position actuelle du gouvernement britannique sur le conflit. Dans quelle mesure son aide fait-elle l’objet d’une coordination efficace avec celle que l’Union européenne apporte ?

C'est dans ce contexte de convergence géostratégique que le Président de la République a accueilli le Premier ministre Rishi Sunak, le 10 mars dernier, à l'occasion d'un sommet franco-britannique ayant permis d'évoquer de nombreux domaines de coopération entre nos deux pays.

Avant de revenir sur les composantes diplomatiques et militaires de notre coopération, je souhaiterais profiter de votre présence pour souligner l'appartenance commune de la France et du Royaume-Uni à l'Alliance atlantique, qui constitue un cadre déterminant pour notre coopération bilatérale.

La semaine dernière, conformément à la volonté commune de la France et du Royaume-Uni, la Finlande a pu rejoindre formellement l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), après ratification de son instrument d'adhésion par l'ensemble des Alliés.

Pour autant, le processus d'adhésion reste en suspens pour la Suède, dont l'instrument d'adhésion doit encore être ratifié par la Hongrie et la Turquie. Alors que l'adhésion rapide de la Suède à l'Alliance atlantique est un objectif partagé par la France et le Royaume-Uni, vous nous direz comment ces deux pays coordonnent leur effort pour accélérer ce processus.

Sur le volet diplomatique de notre relation bilatérale, vous pourrez également nous entretenir de la façon dont a été accueilli, au Royaume-Uni, le format de la Communauté politique européenne (CPE), proposé voilà un peu moins d'un an par le Président de la République.

Après une première réunion à Prague en octobre dernier, qui a permis d'aborder la question des infrastructures critiques, ainsi que le soutien à l'Ukraine, vous nous direz quelle est la perception de ce nouveau format diplomatique, réunissant 44 pays et dépassant le périmètre de l'Union européenne.

En particulier, quelques mois avant un nouveau sommet en Moldavie le 1^{er} juin et un an avant que la 4^{ème} édition de la CPE ne soit organisée au Royaume-Uni, vous nous direz quel rôle les Britanniques entendent jouer dans ce nouvel instrument de politique extérieure, excédant les limites de l'Union européenne.

Sur le volet militaire de notre relation bilatérale, nous serons heureux de vous entendre préciser l'état d'avancement de plusieurs projets de coopération.

Le cadre fixé par les accords de Lancaster House du 2 novembre 2010 demeure une référence incontournable. Alors que la longue mise en œuvre du Brexit a parfois donné le sentiment de ralentir cette coopération, nous serons attentifs à votre analyse sur les perspectives en matière de coopération militaire bilatérale.

En matière opérationnelle, vous pourrez nous rappeler le rôle des 10 000 militaires de la Force expéditionnaire conjointe franco-britannique, la CJEF, et nous indiquer quelles directions sont envisagées pour renforcer son potentiel à moyen terme.

En matière capacitaire, alors que le Gouvernement a présenté la semaine dernière le projet de loi de programmation militaire, nous serons heureux de vous entendre sur les grands projets industriels menés en commun, en particulier sur l'état

d'avancement du futur missile antinavire et futur missile de croisière, ainsi que du projet « One MBDA » de création de centres d'excellence partagés entre les filiales françaises et britanniques du groupe.

Vous voyez, à l'évocation de tous ces sujets, combien votre audition est importante pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, mais également pour la commission des affaires européennes.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est la première fois que, conjointement, nos deux commissions vous entendent, en votre qualité de nouvelle ambassadrice de France au Royaume-Uni, et nous en sommes, madame l'ambassadrice, ravis.

Je rappelle que, dès le Brexit engagé, nos commissions ont mis en place un groupe de suivi commun sur le sujet. Celui-ci s'attache désormais à suivre l'évolution de la nouvelle relation euro-britannique. Une délégation de ce groupe s'est d'ailleurs rendue à Dublin et Londres en octobre dernier, juste avant votre prise de fonctions. Votre prédécesseure, Mme Catherine Colonna, avait été reçue à plusieurs reprises dans ce cadre. Il faut dire que la mise en œuvre des accords de retrait et de commerce n'a pas été un long fleuve tranquille, c'est le moins qu'on puisse dire !

Le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, annexé à l'accord de retrait, en est l'illustration. Il fut source de vives tensions entre Londres et Bruxelles pendant de nombreux mois. Face aux difficultés constatées sur le terrain, la Commission européenne avait proposé, en octobre 2021, d'assouplir les conditions de mise en œuvre du protocole. Malgré ses propositions, le climat de confiance dans les négociations avait été altéré par la décision de Boris Johnson, prise en juin 2022, de déposer un projet de loi prévoyant la désactivation unilatérale de certaines stipulations du protocole.

La relation euro-britannique semblait alors dans l'impasse. Il aura fallu attendre l'arrivée au pouvoir du nouveau Premier ministre, M. Rishi Sunak, pour entrevoir la possibilité d'une issue.

Après des mois de négociations, le Premier ministre britannique et la présidente de la Commission européenne ont finalement annoncé, le 27 février dernier, la conclusion d'un accord sur les dispositions du protocole nord-irlandais, dit cadre de Windsor. Cet accord vise à alléger les contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires imposés aux marchandises provenant de Grande-Bretagne et entrant en Irlande du Nord, mais non destinées à être exportées en Irlande, c'est-à-dire dans l'Union européenne.

Selon vous, madame l'ambassadrice, cet accord largement salué marque-t-il l'ouverture d'un « nouveau chapitre » dans la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, comme a pu l'exprimer Maros Sefcovic, vice-président de la Commission européenne ? Comment cet accord a-t-il été accueilli outre-Manche ? Peut-on vraiment espérer, d'ailleurs, qu'il mette fin au blocage politique persistant en Irlande du Nord ?

Outre la mise en œuvre du protocole, d'autres points de crispation enveniment la relation euro-britannique depuis le Brexit, à commencer par la pêche. Notre commission s'est penchée à plusieurs reprises sur le sujet, que je suis également de très près, en ma qualité d'élu du Pas-de-Calais.

L'obtention de licences de pêche pour accéder aux eaux britanniques a été un combat long et difficile pour nos pêcheurs français. Il semblerait que des tensions aient refait surface au sujet des îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey, qui auraient durci les modalités de permis de pêche pour accéder à leurs eaux. Pourriez-vous nous apporter des informations à ce sujet ?

Par ailleurs, l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni réduit progressivement de 25 % la part des droits de pêche de l'Union européenne dans les eaux britanniques sur une période de cinq ans et demi. Eu égard aux tensions, notamment liées aux licences, comment voyez-vous les perspectives pour l'après-2026, quand l'accès aux eaux britanniques devra faire l'objet d'une négociation annuelle ?

Au-delà de l'épineuse question de la pêche, l'enjeu migratoire mobilise aussi notre commission des affaires européennes. Les migrants n'ont jamais été aussi nombreux à traverser la Manche sur de petites embarcations pour rallier le Royaume-Uni. Plus de 45 000 sont arrivés sur les côtes anglaises en 2022, contre 28 526 en 2021. Sur ce sujet, la France et le Royaume-Uni ont pris de nombreux engagements à l'issue, notamment, du sommet franco-britannique du 10 mars dernier. Qu'en est-il vraiment ? Pourriez-vous nous indiquer si les mesures annoncées ont été mises en œuvre, ou si elles vont l'être rapidement ? Avec quel financement et selon quel calendrier ? Quel sera l'impact concret de ces mesures sur le terrain ?

Sur le même sujet, alors que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a décidé d'examiner, en début de semaine, la requête d'un demandeur d'asile irakien menacé d'expulsion du Royaume-Uni vers le Rwanda, dans le cadre d'un accord controversé entre Londres et Kigali, pourriez-vous nous indiquer quelles sont les principales dispositions du projet de loi britannique contre l'immigration illégale ? Où en est sa discussion ?

Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France au Royaume-Uni. – Je vous remercie de m'accueillir ce matin, mesdames, messieurs les sénateurs. Je reconnais d'ailleurs avec plaisir certains visages que j'ai pu déjà rencontrer dans ma carrière, notamment en tant qu'ambassadrice auprès de l'Otan. J'aurai à mon tour l'occasion d'accueillir certains d'entre vous prochainement car, ayant pris mes fonctions il y a cinq mois, je constate une reprise des contacts avec le Royaume-Uni. C'est positif !

Je suis heureuse de pouvoir échanger avec vous sur la relation franco-britannique, à l'issue du 36^e sommet entre nos deux pays, et d'évoquer d'autres sujets, comme la conclusion de l'accord de Windsor.

Ce sommet de Paris du 10 mars était attendu. Cinq années s'étaient écoulées depuis le dernier sommet franco-britannique, celui de Sandhurst, cinq années marquées par la pandémie de covid-19, le retour de la guerre sur le continent européen, la crise énergétique, l'inflation, les tensions liées à l'annonce du partenariat AUKUS et le départ de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. Par le passé, les rencontres entre nos deux pays étaient annuelles ou bisannuelles : cela dit bien l'ampleur des retrouvailles et le sens du récent sommet.

Le Président de la République a rappelé à cette occasion, comme il l'avait fait lors du sommet de Sandhurst, qu'aucun événement ou aucune décision politique ne pourrait jamais changer ni la géographie ni l'histoire. Nous avons avec le Royaume-Uni une histoire millénaire, qui nous a parfois opposés, nous partageons des valeurs et les liens entre nos peuples sont solides. Il était donc important de relancer les relations avec un pays qui, certes, n'est plus membre de l'Union européenne, mais demeure un voisin et partenaire important.

Sur le plan économique, par exemple, la France est le huitième client et le sixième fournisseur du Royaume-Uni, qui représente notre deuxième excédent commercial – 5 milliards d'euros en 2022 - et le troisième investisseur dans le pays. C'est le troisième pays comptant le plus de filiales françaises.

Dans le domaine de la défense, le Royaume-Uni est également notre premier partenaire en termes d'interactions opérationnelles, d'entraînement, de missions, d'escales, de survols, avec des échanges permanents et à tous les niveaux entre nos états-majors. Le Royaume-Uni est notre premier partenaire en termes de réseau d'échange des officiers de liaison, et la France est le 2^{ème} partenaire du Royaume-Uni. Nos domaines de coopération sont multiples et, même pendant les périodes les plus difficiles, ces coopérations étroites, historiques et constantes en matière de défense n'ont pas cessé. En tant qu'ambassadrice auprès de l'Otan, j'ai vu se mettre en place, en 2017, la présence avancée renforcée en Estonie, aux côtés des Britanniques.

Par ailleurs, environ 250 000 de nos compatriotes vivent au Royaume-Uni, avec, en parallèle, 150 000 Britanniques résidant de façon permanente dans notre pays. C'est une richesse, mais nous avons aussi, vis-à-vis de ces communautés, la responsabilité d'entretenir entre nos pays de bonnes relations.

Sur le plan culturel, nous pouvons compter sur le dynamisme du *British Council* et de l'Institut français. Le réseau des alliances françaises au Royaume-Uni est l'un des plus anciens, avec 11 alliances françaises. Le français est en outre la langue la plus enseignée dans le système éducatif britannique, même s'il subit une concurrence de plus en plus rude de l'espagnol. Nous travaillons ainsi à entretenir cet attachement au français. Il existe par ailleurs 80 doubles diplômés et le Royaume-Uni est, en matière de recherche, notre premier partenaire scientifique pour les co-publications.

Enfin, sur le plan diplomatique, France et Royaume-Uni sont tous deux membres permanents du Conseil de sécurité et membres de l'Alliance atlantique. Comme j'ai pu le constater dans mes précédentes fonctions, ils défendent très souvent une approche similaire sur les grands dossiers de ce monde.

Dans les circonstances actuelles, des éléments nous invitent à nous rapprocher davantage, en particulier en matière de sécurité, de défense et de politique étrangère – c'était tout l'enjeu du sommet du 10 mars.

Tout d'abord, nos deux pays évoluent dans un contexte international renouvelé, plaçant l'Europe, au sens géographique du terme, face à de nouvelles responsabilités. La France et le Royaume-Uni ont un rôle majeur à jouer pour faire prévaloir les principes universalistes et humanistes auxquels ils sont fondamentalement attachés et assurer une bonne coopération entre l'Union européenne et l'Otan.

Je veux ainsi saluer le virage pris par le gouvernement britannique avec le cadre de Windsor, lequel marque une volonté de réengagement et d'une relation stabilisée avec l'Union européenne. Cet accord ménage ce qui compte pour nous – l'intégrité de notre marché intérieur –, il maintient des contrôles nécessaires en simplifiant les procédures, pour les marchandises allant de Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord, et apporte un signal positif pour la préservation des acquis de l'accord du Vendredi saint, dont on célèbre le 25^e anniversaire, au moment de la venue du Président américain Joe Biden en République d'Irlande et Irlande du Nord. Cet accord permet aussi d'envisager la poursuite de relations constructives dans de nombreux domaines – économie et finance, sécurité et politique étrangère –, sachant qu'il était essentiel de rétablir la confiance.

Le Premier ministre britannique a obtenu le soutien d'une large majorité à la Chambre pour le valider, bien que les unionistes nord-irlandais et plusieurs députés conservateurs aient fait entendre leurs différences. La négociation a été longue, mais très bien conduite. Ce cadre marque donc un nouveau départ. Il faudra cependant être vigilant sur sa mise en œuvre, mais c'était une étape à franchir pour recréer un lien entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Ce nouveau départ, nous voulons le mettre à profit pour une meilleure coordination de notre soutien à l'Ukraine, nos deux pays partageant la même volonté de ne pas voir la Russie gagner cette guerre. Depuis le premier jour, France et Royaume-Uni soutiennent l'Ukraine sur le plan humanitaire, militaire et économique. Notre coopération est très étroite en matière de sanctions. Nous avons également choisi de mener des opérations concrètes, par exemple sur la formation des militaires ukrainiens ou les équipements opérationnels à haute valeur. Pour faciliter cette coordination, il y a des officiers de liaison dans les missions européenne et britannique. C'est ensemble que nous préparons les semaines et mois à venir, avec une conviction commune : il faudra trouver une issue à ce conflit, c'est-à-dire une paix durable qui respecte le droit international et les intérêts du peuple ukrainien. Notre coopération pour la reconstruction de l'Ukraine sera aussi accrue, dans la perspective notamment de la prochaine conférence organisée à Londres en juin.

La coopération est tout autant étroite au niveau de l'Otan, dont le prochain sommet aura lieu en juillet. Nous constatons des convergences sur la nécessité d'investir dans la défense – nous soutenons le *Defence Investment Pledge* (DIP) malgré nos différences, avec un budget à plus de 2 % -, sur le financement commun, sur le soutien à l'Ukraine ou encore sur notre présence avancée en Estonie.

S'agissant de la communauté politique européenne (CPE), le Royaume-Uni a annoncé y participer, avant son premier sommet tenu à Prague en octobre dernier. Les prochains sommets auront lieu en Moldavie en juin, puis en Espagne et au Royaume-Uni. La CPE offre une autre occasion de travail conjoint, un espace de coopération et de dialogue au service de la sécurité et de la stabilité de notre continent. C'est une façon, pour le Royaume-Uni, de rappeler qu'il appartient bien au continent européen et qu'un certain nombre de sujets – énergie, infrastructures, connectivité, cybersécurité, lutte contre la désinformation et l'immigration – doivent s'appréhender au-delà du périmètre strict de l'Union européenne.

La CPE vient donc compléter et amplifier les actions menées dans d'autres cadres – au niveau national, au sein de l'UE, du G7, et de l'Otan – pour renforcer notre résilience collective face aux menaces.

Le sommet de Paris a en outre permis de renforcer la coopération en matière de défense et de sécurité, qui est très forte ; les accords de Lancaster House sont assez uniques en leur genre. Il s'agit de renforcer l'interopérabilité, tant technique qu'humaine, qui est parfois peu visible mais essentielle, quand on pense notamment à la convergence des radios. Nous entendons également avancer sur le projet relatif aux missiles, dont le calendrier est ambitieux, avec une échéance à 2030 pour le futur missile antinavire et futur missile de croisière, ou sur l'interopérabilité de nos systèmes aériens futurs. Il est enfin des domaines nouveaux que nous souhaitons explorer ensemble, comme les armes à énergie dirigée ou la maîtrise des fonds marins. Nous envisageons également des adaptations du potentiel de la Force expéditionnaire conjointe (CJEF)- au nouvel environnement de sécurité et aux nouvelles régions contestées comme le Grand Nord. De même, nous souhaitons améliorer notre coopération en matière logistique, accroître les échanges de renseignement en soutien aux opérations, et faciliter, de façon concrète, l'accès de chacun aux bases militaires de l'autre.

Par ailleurs, le sommet de Paris a marqué la volonté de nos deux pays de renforcer la coordination de leur déploiement militaire maritime dans la région indopacifique, en vue d'instaurer une présence européenne pérenne dans la région.

En ce qui concerne le nucléaire militaire, les travaux se poursuivent dans le cadre de la commission nucléaire conjointe. Le sommet a en effet comporté tout un volet économique et industriel très important. Sur le nucléaire civil, le chantier de Hinkley Point, visant la construction de deux réacteurs EPR par EDF, constitue la concrétisation la plus visible de la coopération franco-britannique. S'y ajoute le projet de Sizewell C, qui pourrait concerner deux réacteurs EPR supplémentaires et que nous soutenons pleinement.

Le sommet de Paris a marqué notre volonté de renforcer la coordination en matière de décarbonation et d'énergies renouvelables, et de travailler à la réforme de l'architecture financière internationale, en préparant le sommet de Paris de juin prochain sur le nouveau pacte financier

J'en viens à l'immigration irrégulière, un sujet sur lequel la coopération franco-britannique est essentielle. Les deux pays y travaillent depuis longtemps : à titre d'exemple, en 2022, plus de 1 300 traversées d'embarcations de fortune ont été empêchées, 55 filières de criminalité organisée démantelées et plus de 500 arrestations réalisées.

Après le cadre bilatéral renouvelé conclu le 14 novembre dernier, une étape supplémentaire a été franchie lors du sommet de Paris, avec un engagement des Britanniques sur une contribution pluriannuelle de 141 millions d'euros pour 2023-2024, 191 millions d'euros pour 2024-2025 et 209 millions d'euros pour 2025-2026. Ces sommes permettront de financer 500 nouveaux membres des services opérationnels et d'autres ressources humaines en France, et d'investir dans de nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements de surveillance, afin de permettre une détection plus rapide des tentatives de traversées. Ces investissements doivent permettre

de mettre en circulation davantage de drones, d'hélicoptères et d'aéronefs, et d'accroître les capacités de gestion des migrants irréguliers, notamment par la création d'un centre de rétention, qui permettra d'augmenter le nombre de retours et de prévenir les tentatives de traversées.

La pêche n'était pas au centre des discussions qui ont eu lieu lors du sommet de mars dernier, les échéances sur le dossier n'intervenant qu'en 2026. Mais, comme vous l'avez souligné, monsieur le Président Rapin, les discussions sur le sujet ont été complexes du fait des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'autorisation d'accès aux eaux britanniques pour les bateaux de pêche européens qui y pêchaient précédemment, notamment pour la zone des 6 à 12 milles et autour des îles anglo-normandes, ainsi que pour les bateaux de moins de 12 mètres. Ces questions avaient engendré à l'époque des tensions diplomatiques, ce qui avait valu à ma prédécesseure une convocation au Ministère des affaires étrangères britannique, ce qui n'est pas fréquent. Les travaux approfondis menés par la Commission européenne et les autorités françaises auprès de leurs homologues britanniques ont permis d'apaiser la situation, mais certains sujets demeurent problématiques. Nous sommes en particulier vigilants sur la question de l'activité dans les eaux des îles anglo-normandes et des bateaux remplaçants. La poursuite des échanges est importante pour que les bateaux puissent continuer leurs activités dans ces eaux. La mise en place d'une instance de concertation locale est à cet égard très importante.

Nous avons clairement en tête l'échéance de 2026. Dans cette optique, nous nous attacherons à défendre au mieux les intérêts de nos pêcheurs, comme cela a été fait tout au long de la négociation de l'accord de commerce et de coopération. À ce stade, les interventions britanniques sont peu précises et devront inclure les positions des nations – car la pêche est une compétence dévolue. Les orientations seront connues plus tard en raison des élections générales qui auront lieu l'an prochain.

Avant 2026, il y a cependant un certain nombre de sujets que nous suivons de près, comme le déploiement de nouvelles politiques de pêche en remplacement de la politique commune européenne, et la question notamment des zones protégées. Je suis très attentive à ce sujet de la pêche, et nos représentants à Bruxelles également.

Le récent sommet, enfin, était important pour renouer les liens entre nos sociétés, car il ne faudrait pas que celles-ci se perdent de vue avec le temps et la limitation des échanges humains. Nos pays se sont donc engagés à approfondir leur coopération culturelle, éducative et scientifique. En particulier, nous avons souhaité qu'un dialogue sur la mobilité de la jeunesse soit engagé, car c'est important pour l'avenir.

Nous regardons également vers 2024, avec la commémoration du 120^e anniversaire de l'Entente cordiale, à laquelle la représentation nationale, les collectivités locales et les nombreuses villes jumelées devront participer.

C'est donc à la relance d'un dialogue que nous assistons. Certes, ce n'est pas un aboutissement dans un certain nombre de domaines – énergie, économie... –, mais cette reprise souhaitée des discussions nous permettra de mieux nous comprendre et, ainsi, d'anticiper d'éventuelles difficultés.

M. Claude Kern. – Une loi promulguée au Royaume-Uni, le 23 mars dernier, permettra aux autorités britanniques de sanctionner, voire de refuser l'accès aux ports du royaume des navires employant des marins rémunérés en dessous du salaire minimal national. Une proposition de loi similaire a été adoptée à l'Assemblée nationale française le 28 mars et sera prochainement examinée par le Sénat. Ces textes font suite à l'affaire P&O Ferries, qui a licencié, l'an dernier, 800 marins britanniques pour les remplacer par une main d'œuvre bon marché. Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de protéger nos marins contre une concurrence déloyale, les salaires minimaux divergent néanmoins entre nos deux pays. Qu'en est-il de la coordination entre la France et le Royaume-Uni sur le sujet afin que le régime le plus protecteur pour les marins s'applique pour les liaisons transmanche?

M. Didier Marie. – Voilà plusieurs mois que la Grande-Bretagne est secouée par d'importants mouvements de grève. Un mot d'ordre de débrayage total a été lancé par les organisations syndicales. Quelle est, selon votre analyse, la part du Brexit dans cette évolution de la situation économique et sociale, par rapport à d'autres facteurs, comme les conséquences de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine ? Quelles en sont les répercussions politiques ?

Les sondages en Grande-Bretagne attestent d'une évolution de l'opinion des Britanniques sur le Brexit. Une majorité d'entre eux estime que c'était une erreur et que les gouvernements successifs n'ont pas été à la hauteur de la situation. Qu'en pensez-vous ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je souhaiterais évoquer quatre sujets distincts. Des signes montrent-ils une évolution vers un système plus simple du dispositif Erasmus ? L'actuel gouvernement britannique souhaite-t-il se rapprocher à nouveau de l'Union européenne en matière de coopération spatiale ? Envisage-t-on une coopération renforcée sur la cybercriminalité et la cybersurveillance ? Enfin, une ouverture semble poindre en matière de coopération financière : retournerions-nous à une situation similaire à l'avant-Brexit ?

Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice. – Pour ce qui concerne le salaire des marins et le dumping social, je vous renvoie à la déclaration conjointe ayant clôturé le sommet de Paris. Il y est écrit : « La France et le Royaume-Uni s'efforceront d'améliorer les conditions sociales des gens en mer, en accordant la priorité à leur santé et à leur sécurité. Ils présenteront ainsi tous deux, de manière indépendante, des projets de loi à leur Parlement respectif protégeant ces personnes contre l'exploitation. » Le gouvernement britannique est particulièrement attentif au sujet, surtout après le licenciement brutal des 800 marins de P&O Ferries au printemps dernier. La France défend aussi depuis longtemps, dans le cadre de l'Union européenne, l'établissement de standards minimaux pour les gens de mer. Il est souhaitable que les entreprises qui respectent les règles de salaire minimum national, comme Brittany Ferries, n'aient pas à souffrir d'une forme de dumping social de la part de certaines compagnies étrangères.

Le Royaume-Uni a promulgué le 23 mars dernier le *Seafarers' Wages Act*, imposant que la rémunération des personnels employés sur des navires effectuant des liaisons régulières - plus de 120 par an - à partir d'un port britannique soit au moins égale au salaire minimum national. Ce texte prévoit également que les autorités portuaires imposent aux opérateurs d'attester du respect de cette règle et puissent leur infliger des pénalités en cas de défaut. Des contrôles sur pièce et sur place devraient être

effectués sur les navires pour s'assurer du respect de ces règles. Par ailleurs, en janvier, le gouvernement britannique a pris une disposition visant à limiter les pratiques de *fire and rehire*, consistant à licencier ses employés pour les réembaucher dans des conditions moins favorables, avec de possibles condamnations pour les entreprises faisant usage de cette menace sur leurs employés pour leur faire accepter des conditions de travail moins avantageuses.

Vous avez évoqué un projet de texte en France : nous veillerons à ce qu'il n'y ait pas trop de divergence, une fois le texte voté et publié.

Vous m'avez interrogée sur les conséquences du Brexit sur la situation sociale et économique. Il est difficile de répondre à cette question. Beaucoup de facteurs se mêlent. Certains acteurs économiques, avant même l'accord de retrait ou la ratification de l'accord de coopération, avaient anticipé les conséquences économiques du Brexit. Il y a également eu un effet couperet au 1^{er} janvier 2021, ainsi que des effets conjoncturels dus à la période covid et au redémarrage de l'économie. Il y a également eu des facteurs plus structurels, comme les détournements de flux commerciaux, qui traversent de plus en plus la République d'Irlande. Il est donc difficile de répondre de manière exhaustive et précise. Ce que l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) documente clairement, c'est une perte de productivité et un affaiblissement durable de l'économie du pays. Les prévisions économiques du Fonds monétaire international (FMI) ne sont pas positives pour l'instant ; l'OBR prévoit une croissance négative, avec un PIB en baisse de 0,2 point.

Ce n'est pas à moi de juger du débat britannique sur le Brexit. Les positions sont en train d'évoluer, et le sujet doit être appréhendé dans la durée.

Pour l'instant, nous ne percevons que peu d'évolutions sur le programme Erasmus. Le sujet est important pour améliorer les liens entre les sociétés. Le cadre de Windsor permettra, si les Britanniques le souhaitent, la participation du Royaume-Uni au programme Horizon 2020, afin notamment d'améliorer les échanges entre les chercheurs, qui concerneront également les étudiants.

Sur les questions cyber, notre coopération avec le Royaume-Uni, historique, demeure très bonne. À l'occasion du sommet, nous avons relancé le dialogue, et nous continuerons d'avancer sur ce sujet.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères. – Madame l'ambassadrice, nous vous remercions de cet échange, qui nous permet de prendre la mesure de ce qui reste à faire pour relancer notre coopération, une fois la page du Brexit tournée. Nous ferons en sorte que les échanges interparlementaires, qui n'ont jamais cessé et auxquels nous attachons beaucoup d'importance, se poursuivent.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2023, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants.

Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat (<https://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do>) :

• **Agriculture et pêche**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'étiquetage des aliments biologiques pour animaux familiers

COM(2022) 659 final – Texte E17328

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III, IV et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de chlorure de benzalkonium (CBA), de chlorprophame, de chlorure de didécylidiméthylammonium (CDDA), de flutriafol, de métazachlore, de nicotine, de profenofos, de quizalofop-P, d'aluminosilicate de sodium, de thiabendazole et de triadiménol présents dans ou sur certains produits

D080714/03 – Texte E17330

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'isoxabène, de novaluron et de tétraconazole présents dans ou sur certains produits

D084205/04 – Texte E17380

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution 2014/170/UE établissant une liste des pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, en ce qui concerne le Cameroun

COM(2023) 4 final – Texte E17389

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de pyridabène, de pyridate, de pyriproxyfène et de triclopyr présents dans ou sur certains produits

D085454/02 – Texte E17419

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de bromopropylate, de chloridazon, de fenpropimorphe, d'imazaquine et de tralkoxydim présents dans ou sur certains produits

D085455/02 – Texte E17420

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification de l'annexe I (Questions vétérinaires et phytosanitaires) et de l'annexe II (Réglementations techniques, normes, essais et certification) de l'accord EEE (Engrais)

COM(2023) 95 final – Texte E17564

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 2019/833 établissant des mesures de conservation et d'exécution applicables dans la zone de réglementation de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest

COM(2023) 108 final – Texte E17585

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant les annexes III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de phosmet présents dans ou sur certains produits

D085711/03 – Texte E17613

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne *Bacillus amyloliquefaciens* souche AH2, *Bacillus amyloliquefaciens* souche IT-45 et *Purpureocillium lilacinum*, souche PL 11

D087771/02 – Texte E17614

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de folpet présents dans ou sur certains produits

D087770/02 – Texte E17627

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de cyantraniliprole présents dans ou sur certains produits

D084206/03 – Texte E17639

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'huile de poisson, de pendiméthaline, de graisse ovine et de spirotétramate présents dans ou sur certains produits

D087765/03 – Texte E17640

• **Énergie, climat, transports**

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil ministériel de la Communauté de l'énergie et au sein du groupe permanent à haut niveau de la Communauté de l'énergie (14-15 décembre 2022, Vienne, Autriche)

COM(2022) 714 final – Texte E17351

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et le Japon sur certains aspects des services aériens

COM(2022) 725 final – Texte E17376

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole modifiant l'accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM(2023) 47 final – Texte E17477

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole modifiant l'accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM(2023) 48 final – Texte E17478

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM(2023) 49 final – Texte E17479

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM(2023) 50 final – Texte E17480

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne et ses États membres, signé les 25 et 30 avril 2007, tel que modifié par le protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne et ses États membres, signé les 25 et 30 avril 2007, signé par les États-Unis d'Amérique et par l'Union européenne et ses États membres le 24 juin 2010, afin de tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie

COM(2023) 51 final – Texte E17481

Proposition modifiée de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne et ses États membres, signé les 25 et 30 avril 2007, tel que modifié par le protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne et ses États membres, signé les 25 et 30 avril 2007, signé par les États-Unis d'Amérique et par l'Union européenne et ses États membres le 24 juin 2010, afin de tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie

COM(2023) 52 final – Texte E17482

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, et, le cas échéant, liée à la notification du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, conformément à l'article 21, paragraphe 1, de l'AETR

COM(2023) 144 final – Texte E17638

• **Environnement et développement durable**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, en ce qui concerne certains amendements d'articles de ladite convention

COM(2023) 109 final – Texte E17586

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil afin de tenir compte des modifications adoptées lors de la 19^{ème} réunion de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

D088187/2 – Texte E17615

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne la soumission d'une proposition d'amendement à l'annexe I de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, en vue de la quatorzième session de la conférence des parties

COM(2023) 143 final – Texte E17637

• **Justice et affaires intérieures**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants

COM(2022) 209 final – Texte E16928

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la soixante-sixième session de la Commission des stupéfiants, en ce qui concerne l'inscription de substances aux tableaux annexés à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le protocole de 1972, et à la Convention sur les substances psychotropes de 1971

COM(2023) 2 – Texte E17388

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse établissant une base pour l'échange d'informations sur les personnes bénéficiant d'une protection temporaire

COM(2022) 712 final – Texte E17415

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas

COM(2023) 19 final – Texte E17432

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne l'établissement du formulaire type pour les demandes d'entraide judiciaire visé à l'article 635, paragraphe 1, dudit accord

COM(2023) 56 final – Texte E17485

Proposition de décision du Conseil relative à l'autorisation octroyée à la France de négocier un accord bilatéral avec l'Algérie sur des questions liées à la coopération judiciaire en matière de droit de la famille

COM(2023) 64 – Texte E17508

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation octroyée à la France de négocier un accord bilatéral avec l'Algérie sur des questions liées à la coopération judiciaire en matière civile et commerciale

COM(2023) 65 final – Texte E17509

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de l'Équateur sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités équatoriennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2023) 97 final – Texte E17594 final

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'État plurinational de Bolivie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités boliviennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2023) 130 final – Texte E17608 final

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis mexicains sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités mexicaines compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2023) 131 final – Texte E17609 final

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités brésiliennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2023) 132 final – Texte E17610 final

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République du Pérou sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités péruviennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2023) 133 final – Texte E17611 final

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur l'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) ou un protocole additionnel à celle-ci concernant la révision de la définition des infractions terroristes

COM(2023) 151 final – Texte E17644 final

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2023) 15 final – Texte E17647 final

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas

COM(2023) 16 final – Texte E17648 final

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2023) 21 final – Texte E17649 final

• **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument du marché unique pour les situations d'urgence et abrogeant le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil

COM(2022) 459 final – Texte E17195

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426, (UE) 2019/1009 et (UE) n° 305/2011 en ce qui concerne des procédures d'urgence pour l'évaluation de la conformité, l'adoption de spécifications communes et la surveillance du marché en situation d'urgence pour le marché unique

COM(2022) 461 final – Texte E17279

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2000/14/CE, 2006/42/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE et 2014/68/UE en ce qui concerne des procédures d'urgence pour l'évaluation de la conformité, l'adoption de spécifications communes et la surveillance du marché en situation d'urgence pour le marché unique

COM(2022) 462 final – Texte E17280

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10155/21; ST 10155/21 ADD 1) du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg

COM(2022) 737 final – Texte E17378

Décision du Conseil modifiant la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales au regard des commissaires aux comptes extérieurs de l'Oesterreichische Nationalbank

5045/23 – Texte E17426

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (EU-OSHA)

COM(2023) 143 final – Texte E17643

• Politique commerciale

Proposition de décision du Conseil concernant la prolongation de la période d'application du droit accordé aux coproductions audiovisuelles en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel annexé à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part

COM(2022) 713 final – Texte E17358

Proposition de décision du Conseil concernant la prolongation du droit accordé aux coproductions en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel joint à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part

COM(2022) 411 final – Texte E17411

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité « Commerce » institué conformément à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Vietnam, dans la perspective de la modification du protocole 1 concernant la définition de la notion de « produits originaires » et les méthodes de coopération administrative

COM(2023) 55 final – Texte E17484

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande

COM(2023) 82 final – Texte E17571

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des règles spécifiques concernant les médicaments à usage humain destinés à être mis sur le marché en Irlande du Nord

COM(2023) 122 final – Texte E17589

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les règles spécifiques applicables à l'entrée en Irlande du Nord en provenance d'autres parties du Royaume-Uni de certains envois de biens de consommation, de végétaux destinés à la plantation, de plants de pommes de terre, de machines et de certains véhicules utilisés à des fins agricoles ou forestières, ainsi qu'aux mouvements non commerciaux de certains animaux de compagnie à destination de l'Irlande du Nord

COM(2023) 124 final – Texte E17591

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 2020/2170 en ce qui concerne l'application des contingents tarifaires et des autres contingents à l'importation de l'Union à certains produits transférés vers l'Irlande du Nord

COM(2023) 125 final – Texte E17592

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande

COM(2023) 87 final – Texte E17593

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur un protocole entre l'Union européenne et la République du Kazakhstan relatif à la protection des indications géographiques des produits agricoles, des denrées alimentaires, des vins et des spiritueux, modifiant l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et la République du Kazakhstan

COM(2023) 104 final – Texte E17599

• **Politique de voisinage et élargissement**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil d'association UE-Ukraine concernant l'actualisation de l'annexe XLIV de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part

COM(2023) 6 final – Texte E17390

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2022/563 en ce qui concerne le montant de l'assistance macrofinancière à la République de Moldavie

COM(2023) 53 final – Texte E17499

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Macédoine du Nord

COM(2023) 74 final – Texte E17570

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part

COM(2023) 106 final – Texte E17573

• Questions sociales, travail, santé

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'inscription du 2-hydroxy-4-méthoxybenzaldéhyde sur la liste de l'Union des arômes

D084425/02 – Texte E17314

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation de carbomère dans les compléments alimentaires

D084677/02 – Texte E17315

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (UE) n° 10/2011 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en ce qui concerne les modifications apportées à certaines autorisations de substances et l'ajout de nouvelles substances

D084605/02 – Texte E17340

Règlement (UE) de la commission concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires et abrogeant le règlement (CE) n° 1881/2006

D084680/02 – Texte E17353

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction faisant l'objet de restrictions

D084711/2 – Texte E17398

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes sur la population et le logement, modifiant le règlement (CE) n° 862/2007 et abrogeant les règlements (CE) n° 763/2008 et (UE) n° 1260/2013

COM(2023) 31 final – Texte E17417

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la conférence des parties à la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, en ce qui concerne certains amendements à la convention et à son annexe III

COM(2023) 42 final – Texte E17451

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la onzième réunion de la conférence des parties à la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, en ce qui concerne les propositions d'amendement de l'annexe A de ladite convention

COM(2023) 41 final – Texte E17452

Règlement (UE) de la Commission du XXX refusant d'autoriser certaines allégations de santé portant sur des denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles

D087655/01 – Texte E17486

Règlement (UE) de la Commission du XXX refusant d'autoriser une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et se rapportant au développement et à la santé infantiles

D087656/01 – Texte E17487

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'adjonction de chlorure de nicotinamide riboside aux denrées alimentaires

D087657/01 – Texte E17488

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mention de substances parfumantes allergisantes sur l'étiquette des produits cosmétiques

D088781/1 – Texte E17651

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation, dans les produits cosmétiques, de certaines substances classées comme cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction

D088781/1 – Texte E17652

Règlement (UE) de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de bixafen, de cyprodinil, de fenhexamide, de fenpicoxamide, de fenpyroximate, de flutianil, d'isoxaflutole, de mandipropamide, de méthoxyfénozide et de spinetoram présents dans ou sur certains produits

D087772/02 – Texte E17653

• **Recherche et innovation**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union

COM (2021) 206 final – Texte E15817

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'adaptation des règles en matière de responsabilité civile extracontractuelle au domaine de l'intelligence artificielle (Directive sur la responsabilité en matière d'IA)

COM(2022) 496 final – Texte E17098

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 8 février 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

Le 24 février 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran

Le 7 mars 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le volet relatif à la politique étrangère et de sécurité commune des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le 13 mars 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2023.

Le 20 mars 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants.

Le 22 mars 2023, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation.

Le 17 avril 2023, est devenue définitive la proposition de résolution européenne condamnant les déportations d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie.

Le 24 avril 2023, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE

Débats

Le 8 février 2023, un débat d'actualité sur le thème « Quelle réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines ? » a eu lieu en séance publique.

Le 15 mars 2023, un débat préalable au Conseil européen des 23 et 24 mars 2023 a eu lieu en séance publique.

**Réunion des présidents des commissions des affaires européennes
des parlements nationaux des États membres
de l'Union européenne (COSAC)**

M. Jean-François Rapin s'est rendu à Stockholm les 29 et 30 janvier 2023 pour assister à la réunion des présidents de la Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC).

Rencontres

Le 7 février 2023, une délégation de la commission des affaires européennes, accompagnée d'une délégation de la commission des lois, s'est rendue à Luxembourg pour rencontrer les juges de la Cour de justice de l'Union européenne.