

N° 335

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution européenne de Mme Bernadette BOURZAI, présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'échange d'informations sur les **accords intergouvernementaux** conclus entre des États membres de l'Union européenne et des **pays tiers** dans le domaine de l'énergie (E 6570),*

Par M. Ladislav PONIATOWSKI,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 254 (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. UNE PROPOSITION ENTRANT DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE SÉCURISATION DES APPROVISIONNEMENTS ÉNERGÉTIQUES</b> .....	7
<b>A. LES RISQUES D'UNE DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE ACCRUE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	7
1. <i>Une situation différenciée selon les pays</i> .....	8
2. <i>Des pistes pour limiter la dépendance énergétique</i> .....	9
3. <i>Le rôle déjà joué par l'Union européenne</i> .....	10
<b>B. UNE PROPOSITION DE DÉCISION QUI S'INSCRIT DANS UNE VOLONTÉ DE CONSTITUTION D'UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE COHÉRENTE D'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE</b> .....	11
1. <i>La communication sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale</i> .....	11
2. <i>La proposition de décision instituant un mécanisme d'échange d'informations</i> .....	12
3. <i>L'évolution des discussions au niveau européen</i> .....	15
<b>II. LES TRAVAUX DU SÉNAT FRANÇAIS</b> .....	16
<b>A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	16
<b>B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE</b> .....	17
<b>ANNEXE PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	19
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	21



Mesdames, messieurs,

La politique européenne de l'énergie, telle qu'elle a été définie pour la première fois par le traité de Lisbonne, poursuit quatre objectifs : assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, promouvoir l'efficacité énergétique ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables, développer l'interconnexion des réseaux énergétiques.

L'Union européenne a eu une activité normative intense dans chacun de ces domaines et votre commission de l'économie a été amenée à examiner des projets de textes européens portant sur chacune de ces questions.

C'est le deuxième de ces objectifs, la sécurité de l'approvisionnement énergétique, qui fait l'objet de la proposition de résolution adoptée le 12 janvier 2012 par la commission des affaires européennes, sur le rapport de Mme Bernadette Bourzai.

La commission des affaires européennes a en effet examiné une proposition de décision présentée par la Commission européenne le 7 septembre dernier et tendant, comme l'y avait invitée le Conseil européen du 4 février précédent, à mettre en place un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

Le principe de l'échange d'informations, qui permet à la Commission d'avoir une vision plus globale des niveaux d'approvisionnement en énergie de l'Union, ne peut être qu'approuvé.

Le texte va toutefois plus loin et prévoit une participation de la Commission, à son initiative, aux négociations bilatérales conduites par un État membre avec un tiers concernant la fourniture en énergie. Il s'agit d'une véritable demande de la part de certains États, notamment d'Europe de l'Est, qui subissent une dépendance énergétique importante, voire exclusive dans le cas du gaz, à l'égard d'un seul fournisseur. L'appui de la Commission peut les aider à négocier des contrats de fourniture équilibrés et assurant leur sécurité d'approvisionnement.

Votre commission, comme la commission des affaires européennes, a approuvé l'instauration d'un mécanisme d'échanges d'informations sur les accords conclus entre les États membres.

Elle a toutefois fait valoir la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations comprises dans les accords commerciaux, qui ne devraient pas être soumis à l'obligation de notification.

Elle a également souligné que c'est avec l'accord de l'État concerné que la Commission devrait avoir la possibilité de vérifier la compatibilité d'un projet d'accord intergouvernemental avec le droit européen avant sa signature.

Elle a enfin soutenu la proposition de la Commission de définir des clauses standard dont l'application permettrait de garantir la pleine conformité des futurs accords intergouvernementaux avec la législation de l'UE dans le domaine de l'énergie, dans la mesure où l'emploi de ces clauses demeurerait facultatif.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

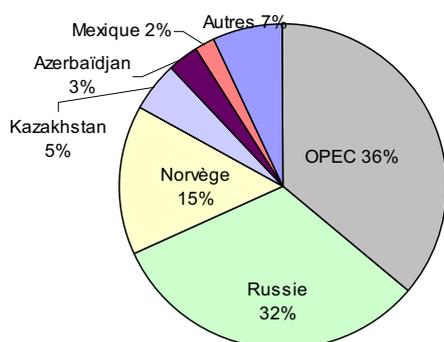
### I. UNE PROPOSITION ENTRANT DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE SÉCURISATION DES APPROVISIONNEMENTS ÉNERGÉTIQUES

Si l'Union européenne a mis en place, dans le cadre de plusieurs « paquets » législatifs successifs, les instruments juridiques d'un marché intérieur de l'énergie, les relations avec les pays tiers demeurent largement régies par des accords bilatéraux conclus entre les gouvernements des États membres et les pays tiers, ou par des accords commerciaux négociés directement par les fournisseurs d'énergie.

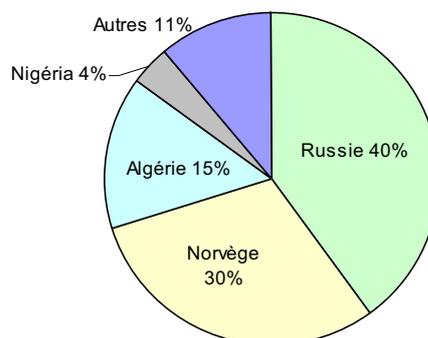
#### A. LES RISQUES D'UNE DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE ACCRUE DE L'UNION EUROPÉENNE

D'après les chiffres fournis par la Commission européenne, l'Union importe aujourd'hui **plus de 80 % du pétrole** et **plus de 60 % du gaz** qu'elle consomme<sup>1</sup>. Certains pays ou régions, notamment la Russie, la Norvège et les pays de l'OPEC, représentent une part déterminante de ces importations, comme le montrent les graphiques ci-dessous.

Importations de pétrole brut de l'Union européenne



Importations de gaz naturel de l'Union européenne



Source : Eurostat (2008), Commission européenne

<sup>1</sup> Key facts and figures on the external dimension of the EU energy policy, *document de travail de la Commission européenne*, 7 septembre 2011 (SEC(2011) 1022 final).

Or les importations nécessitent la mise en place d'infrastructures importantes qui ont souvent un impact sur plusieurs pays de l'Union, en raison de l'interconnexion des réseaux. La rupture ou la mise à l'arrêt d'un gazoduc dans un pays d'Europe de l'Est peut réduire l'approvisionnement en gaz non seulement de ce pays, mais également des autres pays reliés à ce gazoduc.

Les décisions prises dans un pays concernent donc, bien souvent, ses voisins et l'Union européenne elle-même.

**La Russie**, en particulier, possède 15 % des réserves énergétiques mondiales. Elle **représente un tiers des importations de pétrole brut et 40 % des importations de gaz** de l'Union européenne. L'approvisionnement de l'Europe en gaz russe fait l'objet de projets importants de gazoducs (Nord Stream, South Stream, Blue Stream).

La dépendance est toutefois à double sens : si la Russie tente de se diversifier en direction de l'Asie, l'Union européenne est un client indispensable à la Russie dans un secteur où l'importance des investissements ne permet pas de trouver rapidement de nouveaux débouchés.

### 1. Une situation différenciée selon les pays

Votre rapporteur souligne que **la situation des pays de l'Union européenne n'est pas la même au regard de la dépendance énergétique en général, et des accords intergouvernementaux en particulier.**

Les différences tiennent d'abord à la **situation géographique** et à **l'histoire**. Les pays anciennement membres de l'Union soviétique ou sous son influence demeurent, pour beaucoup d'entre eux, très dépendants du gaz russe qui représente une grande partie, voire la totalité du gaz qu'ils importent.

**Part de marché de Gazprom dans les importations de gaz naturel de certains pays de l'Union européenne<sup>1</sup>**

Pays	Part de marché de Gazprom (par rapport aux importations de gaz naturel)
Belgique	15,3 %
France	16,7 %
Royaume-Uni	26,6 %
Italie	30,0 %
Allemagne	35,5 %

<sup>1</sup> Sources : Gazprom, Rapport 2010, Moscou ; BP Energy statistical review, 2010 ; Sadek Boussena, Catherine Locatelli, LEPII – EDDEN (Grenoble), Cahier de recherche n° 6/2011.

Pays	Part de marché de Gazprom (par rapport aux importations de gaz naturel)
Grèce	62,3 %
République tchèque	68,1 %
Autriche	68,2 %
Pologne	78,1 %
Hongrie	88,9 %
Bulgarie, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Roumanie	100,0 %

**Votre rapporteur souligne notamment la situation très particulière de la Lituanie**, qui joue un rôle important dans les négociations sur le projet de décision soumis à votre commission.

Jusqu'à une époque récente, la Lituanie était, avec la France, le pays qui consommait en proportion le plus d'électricité d'origine nucléaire dans le monde. Ce pays a toutefois été contraint, suite à son entrée dans l'Union européenne, de fermer ses deux réacteurs nucléaires<sup>1</sup>, héritage de l'époque soviétique, car ils ne répondaient plus aux normes de sécurité actuelles. C'est donc à un bouleversement rapide de son bouquet énergétique que ce pays doit faire face, ce qui explique sans doute pourquoi ce pays a une position très volontariste dans les négociations.

Votre rapporteur considère toutefois que la situation de la Lituanie ne saurait, en raison de sa spécificité, être transposée, telle quelle, à l'ensemble des pays d'Europe de l'Est, ni *a fortiori* aux autres États membres de l'Union.

## **2. Des pistes pour limiter la dépendance énergétique**

La **limitation de la dépendance énergétique** passe par un bouquet d'actions diversifié :

- les économies d'énergie dans tous les secteurs de l'économie (industrie, secteur de l'énergie, bâtiments, transports...) ;
- le développement des énergies renouvelables, aussi bien sur le territoire de l'Union (hydraulique, éolien, photovoltaïque, biomasse...) que dans des pays tiers (projet Desertec/Medgrid, qui permettrait d'importer de l'électricité d'origine solaire produite en Afrique du Nord) ;

---

<sup>1</sup> Les réacteurs Ignalina-1 et Ignalina-2, d'une puissance nette de 1 185 MW chacun, ont été arrêtés respectivement en décembre 2004 et en décembre 2009.

– la recherche de nouveaux fournisseurs pour les énergies traditionnelles : les ports méthaniers permettent par exemple d’importer du gaz naturel liquéfié provenant de pays lointains.

Ces moyens d’action n’auront toutefois qu’un effet progressif et de long terme. Il demeure indispensable de veiller à la stabilité des accords intergouvernementaux et commerciaux pour assurer l’approvisionnement en énergie des pays de l’Union, notamment pour ce qui concerne les énergies traditionnelles (pétrole, gaz).

### 3. Le rôle déjà joué par l’Union européenne

L’Union européenne trace peu à peu les grandes lignes d’une politique extérieure de l’énergie, dimension essentielle à la sécurité d’approvisionnement.

D’une part, les **pays voisins** sont encouragés à participer au système énergétique européen. Les pays de l’Espace économique européen, dont fait partie la Norvège<sup>1</sup>, font déjà partie du marché intérieur de l’Union.

La **Communauté de l’énergie** organise la coopération en matière énergétique entre l’Union européenne et les États voisins de la région des Balkans ainsi qu’en direction de l’est<sup>2</sup>. L’entrée de l’Ukraine dans la Communauté de l’énergie, le 1<sup>er</sup> février 2011, constitue un signal positif pour garantir le bon acheminement du gaz d’origine russe en direction des pays de l’Union européenne.

**L’Union européenne négocie par ailleurs**, pour le compte de ses vingt-sept États membres, **un traité avec l’Azerbaïdjan et le Turkménistan** afin de construire un gazoduc transcasprien. Ce projet apporterait à l’Union un accès direct au gaz de cette région, en évitant le territoire russe. L’Union négocie également avec la Russie un nouveau cadre juridique en remplacement de l’actuel accord de partenariat et de coopération, entré en vigueur en 1997.

**L’Union et le droit européen peuvent enfin constituer un appui pour les États membres** lors de leurs négociations avec des États tiers. Ainsi, lors de la renégociation par la Pologne en 2010 de son accord gazier avec la Russie, l’intervention de la Commission européenne a permis, en s’appuyant sur les règles de séparation patrimoniale instaurées par le « troisième paquet énergie », d’imposer la gestion du gazoduc Yamal par une entité, en

---

<sup>1</sup> L’Espace économique européen (EEE) comprend l’Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ainsi que les vingt-sept États membres de l’Union européenne.

<sup>2</sup> La Communauté de l’énergie regroupe depuis 2006 l’Union européenne et les pays suivants : l’Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l’ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la Mission d’administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, ainsi que la Moldavie et l’Ukraine qui ont rejoint la Communauté plus récemment.

l'occurrence polonaise, indépendante des autorités, et non par une entreprise commune russo-polonaise.

L'intervention de l'Union européenne présente toutefois des limites. Elle ne saurait par exemple remettre en cause la souveraineté des États en matière de définition du bouquet énergétique. L'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que la procédure du vote à l'unanimité au Conseil s'applique aux « *mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* ». L'article 194 confirme que les mesures prises en codécision par le Parlement européen et le Conseil « *n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* ».

#### ***B. UNE PROPOSITION DE DÉCISION QUI S'INSCRIT DANS UNE VOLONTÉ DE CONSTITUTION D'UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE COHÉRENTE D'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE***

Le Conseil européen du 4 février 2011 a appelé la Commission à présenter une communication sur la sécurité de l'approvisionnement et la coopération internationale dans le domaine de l'énergie.

Il a également invité les États membres à informer la Commission, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, de tous les accords bilatéraux en matière d'énergie qu'ils ont conclus avec des pays tiers, la Commission devant mettre ces informations à la disposition des autres États membres en tenant compte de la nécessité de protéger les informations sensibles sur le plan commercial<sup>1</sup>.

La Commission a, en application de ce mandat, présenté deux textes sur la sécurité d'approvisionnement en énergie le 7 septembre 2011.

#### **1. La communication sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale**

La Commission européenne a d'abord présenté une **communication**<sup>2</sup> sur la **sécurité de l'approvisionnement énergétique** et la **coopération**

---

<sup>1</sup> *Conclusions du Conseil européen, 4 février 2011.*

<sup>2</sup> *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale – « La politique énergétique de l'UE: s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières », 7 septembre 2011 (COM(2011) 539 final).*

**internationale**, qui a pour ambition de définir une stratégie globale concernant les relations extérieures de l'Union dans le domaine de l'énergie.

Elle insiste sur la **nécessité d'améliorer la coordination entre les États membres** dans la définition de priorités claires pour la politique extérieure de l'Union européenne en matière d'énergie.

Il ressort de la **consultation publique** menée à cette occasion<sup>1</sup> que, si la sécurité énergétique de l'Europe doit reposer à titre principal sur les mécanismes de marché et les compagnies, la politique étrangère a également son mot à dire. Ainsi, la coopération est essentielle avec l'Ukraine et la Turquie, qui sont les principaux pays de transit.

Comme l'indiquent toutefois également les résultats de cette consultation, un **équilibre** doit être atteint entre, d'une part, la volonté de l'Union de parler d'une seule voix et, d'autre part, la liberté de chaque État membre de définir son propre bouquet énergétique et d'établir des liens internationaux stratégiques à cet effet.

**Au total**, il apparaît que **les accords bilatéraux** conclus par des États membres avec des États tiers dans le domaine de **l'énergie ne prennent pas toujours suffisamment en compte** les règles du **marché intérieur de l'énergie** et les **intérêts des autres États membres**.

Ce constat justifie une **action commune** pour garantir une **meilleure transparence** des accords bilatéraux actuels et à venir, à condition toutefois d'éviter à cette occasion la diffusion trop large d'informations commerciales sensibles. C'est l'objet de la proposition de décision présentée par la Commission européenne.

## **2. La proposition de décision instituant un mécanisme d'échange d'informations**

La Commission a présenté, en même temps que sa communication, une **proposition de décision** du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Results of the public consultation on the external dimension of the EU energy policy, *document de travail de la Commission européenne*, 7 septembre 2011 (SEC(2011) 1023 final).

<sup>2</sup> Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, 7 septembre 2011 (COM(2011) 540 final).

### LES MÉCANISMES D'ÉCHANGE D'INFORMATION EXISTANTS

Le droit de l'Union européen prévoit déjà des mécanismes d'échange d'information, limités à certains secteurs énergétiques :

– **s'agissant de l'uranium**, le traité Euratom<sup>1</sup> a défini une politique commune d'approvisionnement.

L'article 103 de ce traité définit un **mécanisme d'information** qui prévoit une possibilité de **contrôle de la Commission** préalablement à la signature des contrats. Les États doivent communiquer à la Commission européenne leurs projets d'accords ou de conventions bilatérales avec un tiers dans le domaine d'application du traité. La Commission peut alors, dans un délai d'un mois, adresser des observations à l'État intéressé si le projet d'accord ou de convention contient des clauses faisant obstacle à l'application du traité Euratom. La Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie en urgence pour statuer sur la compatibilité du projet ; sa délibération a force obligatoire pour l'État ;

– **s'agissant des contrats d'approvisionnement en gaz naturel**, le règlement n° 994/2010 du 20 octobre 2010<sup>2</sup> définit dans son article 13 un **mécanisme beaucoup moins contraignant d'échange d'informations**.

Les États doivent communiquer à la Commission européenne les accords intergouvernementaux signés avec des pays tiers qui ont un impact sur l'évolution des infrastructures gazières et des approvisionnements en gaz. Cette obligation porte sur les accords signés, et n'implique pas une participation de la Commission pendant la phase de négociation.

Des obligations pèsent également sur les entreprises de gaz naturel. Celles-ci doivent notifier à l'autorité de régulation nationale les principales informations intéressant la sécurité d'approvisionnement et comprises dans les contrats que ces entreprises concluent avec des fournisseurs de pays tiers : durée du contrat, volume total par an et par mois, volumes quotidiens maximum prévus par le contrat et points de livraison.

Ces informations ne sont communiquées à la Commission européenne par l'autorité de régulation nationale que sous une forme agrégée et leur confidentialité doit être respectée.

Sur le plan formel, il convient de rappeler qu'une **décision** se distingue d'une **directive** par son application immédiate : elle ne requiert pas l'adoption, dans chaque État membre, de mesures de transposition. Par ailleurs, alors que le **règlement** est de portée générale, la décision peut s'appliquer seulement à certains acteurs : en l'occurrence, la décision s'adresse aux États membres et n'a donc pas d'effet direct sur les personnes privées.

---

<sup>1</sup> *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, dit traité Euratom.*

<sup>2</sup> *Règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil.*

L'article 1<sup>er</sup> délimite le **champ de la décision**, qui porte sur un mécanisme pour l'échange d'informations entre les États membres et la Commission européenne concernant les accords intergouvernementaux.

En principe, les accords intergouvernementaux soumis à une autre procédure spécifique de notification ne sont pas concernés par la présente décision. Toutefois, cette exclusion ne concerne pas les **accords relatifs aux infrastructures gazières et aux approvisionnements en gaz**, pour lesquels la présente décision s'appliquera : ces accords font actuellement l'objet d'une obligation de notification moins poussée, définie par le règlement n° 994/2010 du 20 octobre 2010 et décrite ci-dessus.

L'article 2 définit les **accords couverts par la décision** : il s'agit d'accords juridiquement contraignants, conclus entre les États membres et les États tiers, susceptibles d'avoir un impact :

- soit sur la gestion ou le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie ;
- soit sur la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'Union.

L'article 3 établit un **mécanisme d'échange d'informations** entre la Commission européenne et les États membres :

- les États membres doivent notifier à la Commission tous les accords intergouvernementaux existants ou nouveaux, y compris les textes auxquels ils renvoient. La Commission met tous ces documents à la disposition des autres États membres ;
- les États membres informent la Commission des négociations qu'ils entendent engager avec des pays tiers afin de modifier un accord intergouvernemental existant ou d'en conclure un nouveau. La Commission peut, sur sa demande ou celle des autres États membres concernés, participer aux négociations à titre d'observateur.

L'article 4 prévoit qu'un État membre peut **demandeur à la Commission européenne de l'assister** durant ses négociations avec un pays tiers.

L'article 5 donne à la Commission européenne la possibilité, de sa propre initiative, **d'évaluer la compatibilité avec le droit de l'Union européenne** d'un projet d'accord intergouvernemental avant sa signature. Cette évaluation doit être réalisée dans un délai de quatre mois, période pendant laquelle l'État membre concerné ne peut pas signer l'accord.

L'article 6 prévoit que la Commission facilite la coordination entre les États membres, notamment afin de définir des **clauses standard** permettant de garantir la conformité des futurs accords intergouvernementaux avec le droit européen de l'énergie.

L'article 7 permet aux États membres de demander à la Commission de préserver la **confidentialité de certaines informations**, notamment de nature commerciale. La Commission doit tenir compte de cette demande. Cette

disposition ne dispense pas l'État de la transmission à la Commission de ces informations confidentielles.

L'article 8 prévoit la remise par la Commission d'un **rapport sur l'application** de la décision, dans un délai de quatre ans.

L'article 9 fixe l'**entrée en vigueur** de la décision au vingtième jour suivant celui de sa publication.

Enfin, l'article 10 précise que les États membres sont destinataires de la décision. Celle-ci n'a donc **pas d'effet juridique direct à l'égard des autres personnes**, notamment les sociétés commerciales.

### 3. L'évolution des discussions au niveau européen

Si le principe du mécanisme d'échange d'information fait consensus, puisqu'il résulte de la demande faite par le Conseil européen du 4 février 2011, les modalités de mise en œuvre ne font pas l'objet d'une approche commune entre la Commission, le Conseil de l'Union européenne<sup>1</sup> et le rapporteur au Parlement européen, M. Krišjānis Kariņš<sup>2</sup>.

La position du Parlement européen lui-même n'est pas encore connue, pas plus que celle de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE), compétente au fond. Il est toutefois certain que les positions des uns et des autres devront évoluer avant de parvenir à un accord, que la présidence danoise souhaite obtenir d'ici au mois de juin.

- La France a exprimé son **opposition à l'obligation d'informer la Commission** de l'intention de négocier un accord bilatéral ou du déroulement des négociations et à **la possibilité, à l'initiative de la Commission, de vérifier la compatibilité** au droit européen du projet d'accord.

Cette position sur un point crucial paraît **largement partagée** au Conseil, tout particulièrement depuis la réunion d'un groupe « Énergie » le 17 janvier. En effet, alors que le projet de décision élaboré en décembre prévoyait encore que les États « devaient » transmettre à la Commission les projets d'accord pour examen, la position semble avoir évolué pour que cette transmission soit facultative.

En revanche, le **rapporteur** au Parlement européen a proposé une **position que l'on peut qualifier de maximaliste**. Allant au-delà du texte de la Commission, il propose que celle-ci soit chargée d'un contrôle *ex ante* en deux étapes, accompagné de recommandations pour éliminer les éventuelles

---

<sup>1</sup> Voir le projet de décision amendé par le groupe de travail Énergie du Conseil, document 14648/3/11, 6 décembre 2011, procédure 2011/0238(COD).

<sup>2</sup> Voir le projet de rapport du Parlement européen, présenté le 13 décembre 2011 par M. Krišjānis Kariņš, procédure 2011/0238(COD).

incompatibilités des accords. Les États seraient obligés de suivre ces recommandations, en renégociant si nécessaire l'accord.

- S'agissant de la **protection de la confidentialité des informations**, en revanche, **les positions sont plus proches**.

Le Conseil propose que les accords commerciaux ne soient pas du tout soumis à l'obligation de notification. Le rapporteur au Parlement européen souhaite qu'il soit précisé que toute indication marquée comme confidentielle par un État membre ne sera pas communiquée aux autres États, ce qui n'est pas explicite dans le texte de la Commission.

- Enfin, la France s'est également **opposée à la création de clauses standards** rédigées par la Commission européenne pour de futurs accords intergouvernementaux. Le Conseil, au contraire, reconnaît l'utilité de ces clauses, mais souhaite que leur usage soit facultatif et non obligatoire ; c'est également la position défendue par le rapporteur au Parlement européen. **La France paraît donc assez isolée sur cette question**, qui n'est toutefois pas, il faut le souligner, la plus importante.

## II. LES TRAVAUX DU SÉNAT FRANÇAIS

### *A. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES*

La commission des affaires étrangères, sur le rapport de Mme Bernadette Bourzai, a adopté le 12 janvier 2012 une proposition de résolution portant sur la proposition de décision présentée le 7 septembre dernier par la Commission européenne.

La commission des affaires européennes a **soutenu l'initiative de la Commission européenne**, en signe de solidarité avec les pays d'Europe de l'Est.

Elle a toutefois fait valoir que **la transparence ne devait pas se faire au détriment des entreprises européennes**, qui doivent préserver leurs intérêts commerciaux.

Elle a également **soutenu le principe de l'association de la Commission européenne** à des négociations ouvertes par un État membre avec un pays tiers, à condition qu'elle se fasse avec l'accord de l'État membre.

Elle a enfin **approuvé la possibilité** donnée à la Commission européenne par l'article 5 de **vérifier la compatibilité au droit européen d'un accord intergouvernemental avant sa signature**, tout en proposant de

réduire à quatre semaines, contre quatre mois dans le texte de la Commission, la durée dont elle dispose pour rendre son avis.

Sur ce dernier point, la commission des affaires européennes **apporte une nuance à la position exprimée par le Gouvernement français**, qui a exprimé son opposition à ce contrôle *a priori*. Mme Bernadette Bourzai, dans son rapport, considère en effet qu'« *on ne peut pas parler sans cesse de l'Europe de l'énergie et dire non aux outils de coordination et de mise en cohérence* » : cet avis ne serait d'ailleurs pas, selon elle, contraignant.

### ***B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE***

Votre commission de l'économie **approuve** dans l'ensemble la **proposition de résolution** adoptée par la commission de l'économie.

La dimension européenne des marchés de l'énergie et les nécessités de la sécurité d'approvisionnement justifient la création d'un mécanisme d'échange d'informations.

Elle **met l'accent**, comme la commission des affaires européennes, sur la **nécessité de préserver les intérêts commerciaux des entreprises** énergétiques européennes.

Elle a toutefois considéré que la demande de certains États d'une plus grande implication de la Commission européenne dans les négociations avec les États tiers ne devait pas avoir pour effet d'imposer cette participation à un État qui ne l'estimerait pas nécessaire. Elle a ainsi **adopté**, sur la proposition de votre rapporteur, un **amendement**, modifié sur la proposition de M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, prévoyant que **l'intervention de la Commission**, pour vérifier *ex ante* la compatibilité d'un accord intergouvernemental avec le droit européen, **devrait avoir lieu avec l'accord de l'État concerné**.

Enfin, elle a **adopté**, sur la proposition de votre rapporteur, un **amendement soutenant** la proposition de définir des **clauses standard** dont l'application permettrait de garantir la pleine conformité des futurs accords intergouvernementaux avec la législation de l'UE dans le domaine de l'énergie, dans la mesure où l'emploi de ces clauses demeure **facultatif**.



## ANNEXE

### PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie (E 6570),
- ④ Soutient l'initiative de la Commission qui constitue un geste fort de solidarité de l'Union vis-à-vis des États membres confrontés à des relations délicates avec des pays tiers en matière énergétique ;
- ⑤ Attire l'attention sur la nécessité de préserver les intérêts commerciaux des entreprises énergétiques européennes, un excès de transparence pouvant s'exercer à leur détriment ;
- ⑥ Considère que l'association de la Commission à des négociations ouvertes par un État membre avec un pays tiers est un facteur important de cohérence de l'Union, mais qu'elle ne peut se faire qu'avec l'accord de l'État membre concerné dans le respect de sa souveraineté ;
- ⑦ Reconnaît l'intérêt de la possibilité donnée à la Commission de vérifier *ex-ante*, avec l'accord de l'État membre concerné, la compatibilité d'un accord intergouvernemental avec le droit européen avant sa signature, sous réserve que l'avis non contraignant de la Commission soit rendu dans un délai de quatre semaines maximum ;
- ⑧ Approuve la possibilité donnée à la Commission de rédiger des clauses standard dont l'application permettrait de garantir la pleine conformité des futurs accords intergouvernementaux avec la législation de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie, sous réserve que l'utilisation de ces clauses soit une faculté et non une obligation pour les États membres.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission de l'économie
<p><b>Proposition de résolution européenne sur l'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays tiers dans le domaine de l'énergie (E 6570)</b></p>	<p><b>Proposition de résolution européenne sur l'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays tiers dans le domaine de l'énergie (E 6570)</b></p>
Le Sénat,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie (E 6570),	<b>Alinéa sans modification</b>
Soutient l'initiative de la Commission qui constitue un geste fort de solidarité de l'Union vis-à-vis des États membres confrontés à des relations délicates avec des pays tiers en matière énergétique ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Attire l'attention sur la nécessité de préserver les intérêts commerciaux des entreprises énergétiques européennes, un excès de transparence pouvant s'exercer à leur détriment ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Considère que l'association de la Commission à des négociations ouvertes par un État membre avec un pays tiers est un facteur important de cohérence de l'Union, mais qu'elle ne peut se faire qu'avec l'accord de l'État membre concerné dans le respect de sa souveraineté ;	<b>Alinéa sans modification</b>
Reconnaît l'intérêt de la possibilité donnée à la Commission de vérifier <i>ex-ante</i> , <del>à son initiative</del> , la compatibilité d'un accord intergouvernemental avec le droit européen avant sa signature, sous réserve que l'avis non contraignant de la Commission soit rendu dans un délai de quatre semaines maximum.	Reconnaît l'intérêt de la possibilité donnée à la Commission de vérifier <i>ex-ante</i> , <u>avec l'accord de l'État membre concerné</u> , la compatibilité d'un accord intergouvernemental avec le droit européen avant sa signature, sous réserve que l'avis non contraignant de la Commission soit rendu dans un délai de quatre semaines maximum ;

**Texte de la commission des affaires européennes**

—

**Texte de la commission de l'économie**

—

Approuve la possibilité donnée à la Commission de rédiger des clauses standard dont l'application permettrait de garantir la pleine conformité des futurs accords intergouvernementaux avec la législation de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie, sous réserve que l'utilisation de ces clauses soit une faculté et non une obligation pour les États membres.