

N° 377

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par Mme Fabienne KELLER au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les **demandes de réforme de l'Union européenne** présentées par le **Royaume-Uni**,*

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir le numéro :

Sénat : 346 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
1. <i>L'adoption d'une proposition de résolution européenne du Sénat, expression d'une prise de position politique sur un sujet majeur</i>	6
2. <i>Le contexte dans lequel s'inscrit la préparation du référendum britannique</i>	7
a) Le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne	7
b) L'affirmation progressive d'une place « singulière » en Europe	8
c) La formalisation des demandes britanniques	11
3. <i>La proposition de l'Union européenne : le « paquet Tusk »</i>	12
a) Les caractéristiques du « paquet Tusk »	12
b) L'état des négociations	12
c) Le processus d'adoption du « paquet Tusk » et l'organisation du référendum britannique sur l'appartenance à l'Union européenne	16
4. <i>Position de votre Commission</i>	18
a) La proposition de résolution européenne permet de réaffirmer l'attachement du Sénat aux principes fondateurs de l'Union européenne	18
b) Union entre les peuples, souveraineté et liberté de circulation des personnes sont des principes politiques fondamentaux qui devront être protégés tout au long des négociations	18
c) Compétitivité, approfondissement du marché communautaire et défense de l'euro au cœur de la proposition de résolution	19
d) La proposition d'amendement de la commission : faire référence aux enjeux de la politique de défense	20
EXAMEN EN COMMISSION	23
TEXTE DE LA COMMISSION	33
ANNEXE 1 - TABLEAU COMPARATIF	37
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41
ANNEXE 3 - AUDITION DE MME SYLVIE BERMAN, AMBASSADEUR DE FRANCE AU ROYAUME-UNI	43
ANNEXE 4 - « PAQUET TUSK »	65

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Madame, Monsieur,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a été saisie de la proposition de résolution européenne n° 346, enregistrée à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2016 au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat, sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni.

Cette proposition de résolution européenne, présentée par Mme Fabienne KELLER, a été déposée en conclusion d'un rapport d'information de la commission des affaires européennes intitulé « Royaume-Uni et Union européenne : quelle réponse aux demandes britanniques ? »¹.

Elle est l'occasion d'un débat sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, alors que le Conseil européen des 18 et 19 février va examiner les suites à apporter aux demandes du gouvernement britannique et les propositions contenues dans le « paquet Tusk ».

L'Europe est, sans doute, à un tournant de son histoire.

Votre commission réunie le 9 février a adopté la proposition de résolution en la complétant pour mentionner le fait que, face à l'accroissement des menaces, les Etats membres doivent consentir un effort financier accru en matière de défense.

Si l'inscription à l'ordre du jour n'est pas demandée, la résolution adoptée par votre commission deviendra résolution du Sénat à temps pour le Conseil européen des 18 et 19 février.

¹ Rapport d'information numéro n° 347 (2015-2016).

1. L'adoption d'une proposition de résolution européenne du Sénat, expression d'une prise de position politique sur un sujet majeur

La proposition de résolution adoptée par votre commission pourrait **devenir résolution du Sénat à l'issue d'un délai de trois jours francs**, sauf demande, satisfaite, d'inscription à l'ordre du jour.

La présente résolution est donc un moyen pour notre assemblée de faire entendre sa voix en vue des conseils des 18 et 19 février prochains.

L'article 88-4 de la Constitution¹ prévoit que : « *Selon des modalités fixées par le Règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, (...) sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.* »

Ces dispositions trouvent leurs modalités d'application dans l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat qui est ainsi rédigé : « *La commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution.* ». C'est sur la base du Texte européen 5072/16, transmis le 11 janvier 2016 que la commission des affaires européennes a déposé la proposition de résolution examinée par votre commission.

Les conditions dans lesquelles ces résolutions européennes sont adoptées sont prévues à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat.

Selon cet article, le rapport de la commission des affaires européennes, comportant en l'occurrence, la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué. « *La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission saisie au fond qui se prononce sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes (...). Après l'expiration du délai limite qu'elle a fixé pour le dépôt des amendements, la commission saisie au fond examine la proposition de résolution ainsi que les amendements qui lui sont présentés par tout sénateur(...)*². Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué³. »

¹ Introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 et modifié successivement par les lois constitutionnelles des 25 janvier 1999 et 23 juillet 2008.

² Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires.

³ Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la commission des affaires européennes, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond.

L'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat prévoit que « *La proposition de résolution [ainsi] adoptée devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission (...), sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat.* »

« *Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat.*

« *Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la commission des affaires européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis.* »

2. Le contexte dans lequel s'inscrit la préparation du référendum britannique

a) Le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne

Le Royaume-Uni a intégré la Communauté économique européenne (CEE)¹ le 1^{er} janvier 1973. Conformément au manifeste électoral du Parti travailliste de 1974, qui avait fait de l'appartenance à l'Europe un enjeu électoral, un **premier référendum** est organisé le 5 juin 1975 pour déterminer si le pays doit rester au sein de ce marché commun. Les travaillistes sont divisés sur cette question et bon nombre d'entre eux font campagne pour le « non », tout comme les grandes centrales syndicales, une partie des conservateurs et des partis nationalistes comme le Parti unioniste d'Ulster ou encore le Parti national écossais. **Le résultat est sans appel, puisque 67,2 % des votants se prononcent en faveur du « oui ».**

L'encadré suivant présente les caractéristiques de l'économie britannique, qui a **renoué avec la croissance** et **connaît un taux de chômage parmi les plus bas** des taux des pays de l'Union européenne (UE), et son poids au sein de l'Union européenne.

La contribution britannique au budget communautaire s'élève à 17 milliards d'euros soit environ 12 % du total du budget communautaire. **Malgré l'application du mécanisme dit « de rabais britannique »² qui s'élève à 5,3 milliards d'euros en 2014, le solde net de la participation britannique à l'Union européenne est négatif et atteint 10,8 milliards d'euros.**

¹ La CEE est devenue l'Union européenne en 1993.

² Ce rabais a été négocié par Margaret Thatcher lors du Conseil européen de Fontainebleau à l'été 1984 pour compenser le fait que la Politique agricole commune qui représentait 80 % du budget européen (contre 42 % pour la période 2007-2013) ne bénéficiait que très peu au Royaume-Uni.

Enfin, Le Royaume-Uni effectue 48 % de ses exportations au sein de l'UE, dont 42 % pour la seule zone euro.

Le Royaume-Uni et l'Union européenne

Population : 63 millions d'habitants

Croissance : 3,5 % prévu en 2015

Chômage : 5,7 % de la population active

Déficit budgétaire : 5 % du PIB

Dettes publiques : 80 % du PIB

Dépenses publiques : 42 % du PIB (objectif des Conservateurs : 35 %)

Contribution au budget de l'UE : 17 068 millions d'euros soit 12,2 % du total du budget communautaire (pour mémoire, la contribution de la France s'élève à 23 292 millions d'euros soit 16,7 % du total)

Retour annuel sur le budget UE en 2013 : 6 308 millions d'euros (France : 14 239 millions d'euros)

Dont politique de cohésion : 665 millions d'euros (France : 2 603 millions d'euros)

Dont Ressources naturelles y compris PAC : 3 958 millions d'euros (France : 9 619 millions d'euros)

Rabais britannique en 2014 : 5,3 milliards d'euros

Solde net en 2013 : -10 760 millions d'euros (-0,57 % par rapport à 2012), (France : -9 400 millions d'euros)

Total des fonds européens alloués sur la période 2014-2020 : 118,4 milliards d'euros (contre 27 milliards d'euros pour la France)

Nombre de députés au Parlement européen : 73 sur 754 (74 pour la France)

Nombre de voix au Conseil de l'UE : 29 sur 345 soit 8 % (29 pour la France, l'Allemagne et l'Italie).

Sources : Commission européenne, Rapport financier 2013 et site Internet Diplomatie.gouv.fr

b) L'affirmation progressive d'une place « singulière » en Europe

Les modalités d'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne ont régulièrement fait l'objet de débats et d'aménagement. Ainsi,

au gré des revendications britanniques satisfaites, un régime particulier, qualifié parfois de « **singularité britannique** »¹ s'est dessiné².

Le Royaume-Uni a émis très régulièrement des **options de retrait, ou « opt-outs »** en anglais, pour refuser l'application de certaines mesures communautaires.

Le Royaume-Uni n'appartient pas à la **zone euro**, ni à l'**espace Schengen** (« opt in » partiel, c'est-à-dire acceptation d'une des clauses relatives au renseignement).

Le Royaume-Uni ne participe pas à la législation adoptée pour créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice », ébauchant le principe d'une coopération judiciaire aux termes du traité d'Amsterdam³, incluant toutes les questions du **pilier Justice et affaires intérieures**. Ce choix d'exercer des options de retrait a été confirmé. En juillet 2013, le Royaume-Uni a ainsi exercé la possibilité que lui offrait le traité de Lisbonne de se retirer, avant le 1^{er} décembre 2014, de 133 instruments de coopération dans le domaine de la police et de la justice pénale. Londres a par la suite réintégré 35 mesures de coopération, parmi lesquelles Europol, le partage d'information avec les pays de la zone Schengen et le mandat d'arrêt européen.

Enfin, le Royaume-Uni a obtenu une option de retrait sur la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, limitant notamment la compétence des tribunaux européens qui ne peuvent se prononcer sur les questions relatives à la charte si elles sont portées devant les tribunaux britanniques.

La tendance eurosceptique s'est affirmée au sein de la société britannique et de ses deux grands partis tout au long des années 1990 et 2000. En parallèle, en 1993, un nouveau parti été fondé : le Parti de l'indépendance (UKIP) appelant à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

En 2012, le gouvernement britannique a lancé un **audit de la répartition des compétences entre l'Union européenne et le Royaume-Uni** qui visait à évaluer la manière dont sont réparties les compétences entre l'État britannique et l'Union européenne tant en fonction des traités existants que de leur pratique. Il s'est achevé en 2014 par la remise de 32 rapports,

¹ Cf. Rapport d'information n° 420 (2014-2015) du 16 avril 2015 « La place du Royaume-Uni dans l'Union européenne, fruit d'une irréductible singularité » Rapport de Mme Fabienne KELLER, fait au nom de la commission des affaires européennes.

² Actuellement, quatre États bénéficient d'options de retrait négociées : le Danemark (quatre options de retrait), l'Irlande (deux options de retrait), la Pologne (une option de retrait) et le Royaume-Uni (quatre options de retrait). Le Royaume-Uni a bénéficié d'une option de retrait portant sur le chapitre social, négocié par John Major en 1991. Tony Blair a aboli cette option de retrait immédiatement après son arrivée au pouvoir à la suite des élections générales de 2007.

³ Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

présentés à la Commission européenne et aux ambassadeurs des pays membres de l'Union¹.

Quatre points devaient faire l'objet d'une réforme de l'Union selon les conclusions de l'audit, les deux premiers étaient d'ordre juridique et institutionnel, les deux derniers d'ordre économique et monétaire :

- **l'amélioration du processus législatif** grâce au **renforcement du rôle des parlements nationaux**,

- le **rééquilibrage du partage des compétences entre l'Union et les États membres**,

- **l'approfondissement du marché intérieur** par l'accroissement de la libre circulation des capitaux, et la libéralisation accrue des domaines des services, de l'énergie, des transports et du numérique,

- et enfin, **la non-discrimination des États membres et des États non membres de l'eurozone** se traduisant par l'association des Pays non-membres aux décisions prises par l'eurozone.

Le 23 janvier 2013, dans un discours dit « de Bloomberg », le Premier ministre David Cameron a annoncé la tenue d'un **référendum avant 2017** sur la question du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne, comme le permet l'article 50 du traité de Lisbonne prévoyant la possibilité juridique de la sortie d'un État membre de l'Union. Le Premier ministre y promettait, s'il remportait les élections législatives de 2015, de commencer les « **négociations pour un changement fondamental** » des **termes et conditions de l'adhésion britannique à l'Union européenne**.

Sur le plan électoral, l'UKIP a progressé régulièrement depuis sa création, notamment lors d'élections au scrutin proportionnel. En mai 2014, il est arrivé premier aux élections européennes², et a remporté deux élections législatives partielles en octobre et en novembre 2014, démontrant, selon les commentateurs britanniques et internationaux, la position eurosceptique de l'opinion britannique.

Un enjeu supplémentaire est venu s'adjoindre aux demandes britanniques de réformes remettant en cause le **principe de libre circulation des personnes**. Le gouvernement britannique a manifesté le souhait de pouvoir suspendre les droits des **migrants intra-européens** aux **prestations sociales** britanniques. Le gouvernement a souligné à plusieurs reprises son désir d'aborder ce qu'il qualifie de « problème » des **migrations intra-Union européenne**, et plus particulièrement les droits des immigrants de l'Union européenne de prétendre aux **prestations de sécurité sociale** au Royaume-Uni. Dans un article paru dans le Daily Telegraph, en mars 2014, David Cameron faisait ainsi référence à la nécessité de construire l'Union

¹ Les conclusions de cet audit sont présentées et analysées dans le rapport n° 420 (2014-2015), précité, de la commission des affaires européennes.

² Avec 27,49 % des voix il a pris possession de 24 sièges dans l'hémicycle européen.

européenne autour « *du droit de travailler et non du droit de réclamer* », tout en soulignant la nécessité d'empêcher les « *vastes migrations* » lorsque de nouveaux pays adhèrent à l'Union européenne¹.

Le parti conservateur a remporté les élections législatives générales le 7 mai 2015. Le Premier ministre a alors immédiatement confirmé sa principale promesse électorale : la tenue d'un **référendum** sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne.

c) La formalisation des demandes britanniques

Le **9 novembre 2015**, David Cameron a adressé au Président du Conseil européen, M. Donald Tusk, une lettre faisant état des réformes que le Royaume-Uni souhaitait voir se réaliser avant de confirmer son appartenance à l'Union européenne. Le Premier ministre a conditionné sa participation à la campagne en faveur du maintien de son pays au sein de l'Union à l'obtention de résultats probants dans les secteurs suivants² :

- **la compétitivité**. Les objectifs sont triples. Il s'agit d'approfondir le marché unique en l'élargissant aux secteurs du numérique, des services, des transports et de l'énergie, de réduire la réglementation et de multiplier les accords commerciaux avec des pays comme les États-Unis, la Chine et le Japon,

- **la protection des Etats hors zone euro**, afin que les Etats non membres ne pâtissent pas des décisions prises par les pays membres de l'eurozone,

- **la souveraineté**. Le Royaume-Uni souhaite la modification de la référence à « *une union toujours plus étroite* » entre les peuples, prévue par le Préambule du traité de l'Union européenne, ou une exemption britannique dans ce domaine. Le gouvernement britannique demande aussi le **renforcement du système** qui permet à plusieurs **Parlements** de pays membres de se grouper pour **bloquer** certaines décisions de l'UE.

- **et l'aménagement du principe de libre circulation des personnes**. Le Royaume-Uni souhaite qu'un délai de quatre ans soit appliqué avant que les travailleurs européens, non-britanniques, puissent bénéficier des allocations liées à l'emploi (délivré sous forme d'impôt négatif appelé le

¹ Cité dans la publication de la Fondation Robert Schuman du 19 octobre 2015 : « *Brexit : un compromis possible entre le Royaume-Uni et les États membres de l'UE* ».

² « Dans un discours prononcé le même jour à Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales à Londres, le Premier ministre a assuré qu'il ferait campagne « de tout son cœur et de toute son âme » pour « garder la Grande-Bretagne au sein d'une Union européenne réformée », à condition qu'un maintien dans l'UE soit « sans la moindre ambiguïté dans notre intérêt national ». Il s'est dit convaincu qu'« étant donné les défis auxquels font face les dirigeants européens aujourd'hui », les changements demandés « ne tombent pas dans la boîte marquée : "impossible" ». » *Le Monde* « David Cameron et l'UE face à face sur le Brexit » 10.11.2015 Par Philippe Bernard et Cécile Ducourtieux.

complément de salaire), des allocations familiales et de l'aide personnalisée au logement.

3. La proposition de l'Union européenne : le « paquet Tusk »

Mardi 2 février 2016, le président du Conseil européen, Donald Tusk, en charge des négociations avec le Royaume-Uni, a présenté la réponse de Bruxelles aux demandes britanniques. Composée de plusieurs textes, cette réponse a rapidement reçu le nom de « paquet Tusk ».

a) Les caractéristiques du « paquet Tusk »

Le « **paquet Tusk** » serait ainsi composé :

- d'une lettre du Président du Conseil européen,
- d'une décision des « chefs d'État et de gouvernements », réunis au sein du Conseil européen¹,
- d'une déclaration des chefs d'État et de gouvernement, qui prévoit l'adoption par le conseil d'un mécanisme de sauvegarde lié à la zone euro et l'Union bancaire,
- d'une déclaration du Conseil européen sur la compétitivité,
- et de trois déclarations de la Commission mettant en œuvre les décisions qui seraient prises par les chefs d'État et de gouvernements sur la lutte contre les abus en matière de libre circulation des personnes, les restrictions à la mobilité des travailleurs, et la réduction de la charge administrative.

Ce paquet devrait être juridiquement contraignant sans changement de traité pour autant. Les États membres indiqueraient ainsi dans l'un des documents composant le « paquet Tusk » leur intention de modifier les traités à une date ultérieure afin notamment de limiter l'applicabilité de la clause de l'« **union sans cesse plus étroite** » en ce qui concerne le Royaume-Uni. Les institutions européennes s'engageraient *de facto* à ne pas tenter de recours sur ce fondement dans la période intermédiaire.

b) L'état des négociations

Les propositions faites par le Président du Conseil semblent ouvrir la voie à un **possible consensus** dans les deux domaines suivants.

Le premier sujet qui ne semble plus poser de difficultés particulières, sous réserve des négociations en cours, est **la compétitivité**. **Aucun désaccord** ne paraît subsister sur ce point. Donald Tusk annonce des efforts pour accroître la compétitivité, simplifier la législation et réduire les obstacles aux échanges commerciaux.

¹ Une réunion du Conseil européen est prévue les 18 et 19 février 2016.

Notons que le programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante dit programme REDIT a d'ores et déjà entraîné le retrait de près de 300 propositions législatives et a commencé à inculquer une « *nouvelle philosophie de la réglementation, au sein de cette institution* », selon les propos du Commissaire européen chargé de l'Amélioration de la législation, des Relations inter-institutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux, Frans Timmermans.

Les sujets relatifs à la corbeille « **souveraineté** » : **la clause d'union étroite et les droits des Parlements nationaux** paraissent en bonne voie.

Les deux points soulevés, dans ce domaine, par le Royaume-Uni trouveraient satisfaction. On l'a vu ci-dessus, ce pays bénéficierait d'une clause d'exemption, qui lui serait propre, de l'application du principe d'« *union toujours plus étroite entre les peuples européens* ». Cette proposition est de portée avant tout symbolique. Pour votre commission, cette union entre les peuples européens a fondé la construction européenne.

L'exemption britannique s'appliquerait dans des conditions définies au Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 qui précisait que « *la notion d'union toujours plus étroite permet aux différents peuples d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement* »¹.

Le « paquet Tusk » prévoit également un **mécanisme permettant aux Parlements nationaux de l'Union européenne, s'ils sont suffisamment nombreux, de s'opposer à une initiative législative**, en appliquant ainsi le principe de subsidiarité défini par les textes européens.

Le niveau du seuil d'application de ce mécanisme dit « carton rouge² » semble pouvoir encore faire l'objet de négociations même si le pourcentage de 55 % des Parlements nationaux est régulièrement cité par les différents commentateurs.

Conformément au protocole sur la subsidiarité³, article 7, chaque Parlement national a 2 voix. Ainsi, en France, l'Assemblée nationale comme le Sénat dispose d'une voix. Le calcul des 55 % se ferait sur l'ensemble des voix.

Sur ce thème, le projet de décision des chefs d'état ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne du « paquet Tusk » est ainsi rédigé : « *Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif, adressés dans un délai*

¹ Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, publiées sur le site Europa.eu.

² Par référence aux mécanismes de contrôle prévus par le traité de Lisbonne, systèmes dit « du carton jaune » et du « carton orange ».

³ Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, au Traité de Lisbonne.

de douze semaines à compter de la transmission dudit projet, représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil inscrit la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'un débat approfondi.

« À la suite de ce débat, et tout en respectant les exigences procédurales établies par les traités, les représentants des États membres, agissant en leur qualité de membres du Conseil, mettent fin à l'examen du projet d'acte législatif en question, sauf si le projet est modifié de manière à tenir compte des préoccupations exprimées dans les avis motivés. »

En revanche, des discussions sont encore à prévoir avant le prochain Conseil européen dans les domaines suivants.

Le premier est **la protection des Etats hors zone euro**. La lettre du président Donald Tusk prévoit la création d'un mécanisme garantissant aux Pays non membres de la zone euro que leurs intérêts seront pris en compte. Les conditions d'application et d'activation de ce mécanisme, de type Ionnina¹, doivent encore être discutées. Il est toutefois bien précisé que ce dispositif ne peut pas constituer un veto ou contribuer à reporter des décisions urgentes pour la sécurité financière et l'équilibre économique de la zone euro.

Basées sur le « respect mutuel », selon la lettre du président Donald Tusk aux membres du Conseil européen concernant sa proposition en vue d'un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, les solutions proposées visent à faire en sorte que les États membres disposant de la monnaie commune et souhaitant s'intégrer davantage ne discriminent pas, notamment sur le plan du commerce et du marché intérieur, les pays qui n'y participent pas. Inversement, les pays non membres de la zone euro devraient se garder de prendre des mesures qui pourraient créer des dommages chez leurs autres partenaires européens.

¹ Le « compromis de Ioannina » est une pratique institutionnelle de l'Union européenne, qui tire son nom d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères, le 29 mars 1994 à Ioannina en Grèce qui visait, sur la base d'une majorité particulière, définie pour l'occasion, de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée. Le Conseil devait alors faire tout ce qui était en son pouvoir pour aboutir, « dans un délai raisonnable », à une solution satisfaisante. Le traité de Nice a mis provisoirement fin aux dispositions du Compromis de Ioannina mais celles-ci sont indirectement évoquées à nouveau par le traité modificatif de 2007, pendant la période transitoire de 2014 à 2017. Le traité de Lisbonne (article 16 du traité sur l'Union européenne) introduit une nouvelle définition de la règle de majorité qualifiée qui s'applique depuis partir du 1^{er} novembre 2014. Entre cette date et le 31 mars 2017, il est possible à tout État membre d'exiger l'application des règles de pondération antérieures. Il sera aussi possible de faire appliquer le « compromis de Ioannina » qui permet à un tiers des États membres ou des États représentant 25 % de la population de s'opposer au vote d'un acte à la majorité qualifiée par le Conseil afin d'essayer de trouver une solution dans un délai raisonnable. À partir du 1^{er} avril 2017, la nouvelle règle de majorité qualifiée deviendra obligatoire. Le « compromis de Ionnina » sera alors arrivé à échéance et au moins 65 % de la population de l'Union et au moins 55 % du nombre des États membres, conformément au traité de Lisbonne, seront nécessaires à l'adoption d'un texte.

Selon les souhaits britanniques, il devrait être rappelé qu'aucune mesure d'urgence devant aider un membre de la zone euro ne ferait appel à des contributions financières des pays non membres de l'euro et qu'un mécanisme de remboursement serait mis en place si le budget de l'UE devait être mis à contribution pour financer un dispositif d'aide à un pays membre de la zone euro.

Enfin, il est bien précisé que ce dispositif **ne peut pas constituer un veto ou contribuer à reporter des décisions urgentes pour la sécurité financière et l'équilibre économique de la zone euro.**

Si les précédents points du « paquet Tusk » ne posaient guère de difficultés –autre que symbolique–, les discussions relatives à l'application technique de ce mécanisme de réassurance des Pays non-membres de l'eurozone seront suivies avec attention par la France qui a affirmé à plusieurs reprises son opposition à la création d'un veto dans ce domaine.

Le second point qui fait encore l'objet d'arbitrages importants concerne **l'aménagement du principe de libre circulation des personnes.** Dans ce domaine, Bruxelles propose la création d'un **mécanisme dit de « frein d'urgence » pour les mesures de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs migrants communautaires.**

Cette clause avait déjà été évoquée lors du dernier Sommet européen des 17 et 18 décembre 2015. Les **modalités techniques d'entrée en vigueur de ce mécanisme ainsi que sa durée sont encore en cours de discussion.** Il apparaîtrait toutefois que ce mécanisme ne devrait pouvoir être mis en œuvre que pour répondre à une **situation qualifiée d'exceptionnelle et probablement « en lien » avec les autorités européennes.**

Le projet de décision des chefs d'état ou de gouvernement, réunis au sein du conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne du « paquet Tusk » est, sur ce point, ainsi rédigé : « *Si la libre circulation des travailleurs visée à l'article 45 du TFUE implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et d'emploi, ce droit peut être soumis à des limitations pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, si des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la promotion de l'embauche, la réduction du chômage, la protection des travailleurs vulnérables ou la prévention d'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier d'un système de sécurité sociale le justifient, la libre circulation des travailleurs peut être restreinte par des mesures proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi* ».

Les modalités d'application aujourd'hui en discussion sont les suivantes : « *Un État membre qui souhaiterait faire usage de ce mécanisme informerait la Commission et le Conseil qu'il est confronté à une situation exceptionnelle de ce type dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son*

ystème de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi, ou engendre de graves difficultés qui sont susceptibles de perdurer sur son marché de l'emploi ou qui soumettent à une pression excessive le bon fonctionnement de ses services publics. Sur proposition présentée par la Commission une fois qu'elle a examiné cette notification, le Conseil pourrait, au moyen d'un acte d'exécution, autoriser l'État membre concerné à restreindre l'accès aux prestations sociales liées à l'emploi dans la mesure nécessaire. Cet acte d'exécution autoriserait l'État membre à limiter l'accès des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés sur son marché du travail aux prestations liées à l'emploi pendant une durée totale pouvant aller jusqu'à quatre ans à partir du début de l'emploi. La limitation devrait être graduelle: le travailleur serait totalement exclu du bénéfice de ces prestations dans un premier temps, mais il y aurait progressivement accès au fur et à mesure de son rattachement au marché du travail de l'État membre d'accueil. ».

En revanche, ce mécanisme ne devrait pas être réservé au seul Royaume-Uni, mais serait ouvert à tous les pays membres, cumulant les deux conditions suivantes : faire face à un afflux de travailleurs d'autres États membres d'une magnitude exceptionnelle et sur d'une durée prolongée.

Rappelons que le Traité de Lisbonne évoque déjà spécifiquement la possibilité d'un mécanisme de frein en matière de politique pénale ainsi que **dans le domaine de la coordination des régimes de sécurité sociale**, où un État membre peut saisir le Conseil européen d'un projet de loi susceptible de nuire à son équilibre fondamental.

Ce sujet, qui cristallisait les oppositions notamment des Pays de Visegrad, pourrait finalement remporter une **adhésion de principe**. Sous réserve de nouvelles prises de positions, les principales oppositions semblent aujourd'hui **avant tout soucieuses des modalités d'application de ce mécanisme**, notamment sa durée d'application, qui devrait être limitée à 4 ans selon les récentes déclarations de Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne. Rappelons que ce principe a également trouvé un écho dans une décision récente de la Cour européenne de justice qui a réaffirmé le droit des états membres de ne pas octroyer des aides à des étrangers ne cherchant pas de travail¹.

c) Le processus d'adoption du « paquet Tusk » et l'organisation du référendum britannique sur l'appartenance à l'Union européenne

Avant de devenir définitif, ce compromis doit encore être **débatu** par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement lors du **Conseil européen des 18 et 19 février 2016**. En cas de désaccord, un Conseil

¹ CJE, Arrêt Dano du 11 novembre 2014, décision s'appliquant à un plaignant vivant en Allemagne. Cité dans l'article « La Cour de justice européenne sanctionne le «tourisme social» » de Vincent COLLEN, Renaud HONORE et Thibaut MADELIN, le 11/11/14 *Les Echos*.

européen supplémentaire pourrait être organisé avant la fin du mois de février.

Ce calendrier permettrait au Royaume-Uni de tenir son **référendum** sur l'appartenance à l'Union européenne à la fin du mois de juin 2016, aux termes des quatre mois prévus par la procédure législative organisant le référendum, et avant les congés annuels écossais et britanniques. Ces contraintes britanniques en termes d'agenda ajoutent une pression supplémentaire aux négociations à Bruxelles.

La loi sur le référendum sur l'UE, en anglais *European union referendum Act*, a été promulguée le 17 décembre 2015. Conformément à la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000, la loi du 17 décembre 2015 fixe les modalités du prochain scrutin.

Outre un amendement limitant la dérogation prévue à la règle du silence total avant le référendum, de ses membres¹, le gouvernement britannique a dû accepter un amendement suivant les recommandations de la commission électorale qui suggérait que la question soit reformulée sous la forme d'une alternative afin d'éviter de favoriser un camp plutôt qu'un autre, comme cela était le cas selon elle dans la formulation initiale (« Souhaitez-vous que le Royaume-Uni demeure membre de l'UE ? ») qui aurait avantagé la réponse « oui ».

La question sera désormais formulée de la manière suivante : « Souhaitez-vous que le Royaume-Uni demeure au sein de l'UE ou souhaitez-vous que le Royaume-Uni quitte l'UE ? ». Cette reformulation a été vue comme un progrès par les eurosceptiques.

La loi ne prévoit pas d'autre butoir que le 31 décembre 2017 pour la tenue du référendum. Elle exclut toutefois les mois de mai 2016 et 2017 afin que la consultation n'ait pas lieu en même temps que les élections des exécutifs locaux.

Le référendum doit encore donner lieu à **deux votes**. Un texte doit fixer les modalités de **désignation des organes officiels de campagne** et un autre doit fixer, cette fois-ci, la **date du référendum et la durée de la période référendaire**.

L'adoption de ces deux textes sera très probablement l'occasion des premiers débats entre les partisans du maintien et ceux de la sortie de l'Union européenne.

¹ Cette dérogation, d'après le gouvernement, était nécessaire pour que des responsables britanniques puissent réagir à des événements internationaux concernant l'Europe sans crainte de contrevenir aux réglementations. Le Premier ministre a dû limiter dans le temps cette dérogation.

4. Position de votre Commission

a) La proposition de résolution européenne permet de réaffirmer l'attachement du Sénat aux principes fondateurs de l'Union européenne

La proposition de résolution européenne adoptée le 28 janvier 2016 par la commission des affaires européennes a précédé la présentation du « paquet Tusk ».

Pour autant, dans la mesure où cette proposition est une prise de position politique, visant à soutenir les négociations, sans interférer dans le processus de discussion technique et en laissant toute la souplesse nécessaire à l'obtention d'un accord par la négociation. La présentation du « paquet Tusk » ne l'a pas rendu caduque.

La proposition de résolution européenne a le mérite de rappeler les lignes rouges de la position française, ces invariants politiques sur lesquels la marge de négociation n'est pas envisageable. Dans ces temps où le projet européen est fragilisé par la crise de la dette, la crise des réfugiés, la montée de la sécurité aux frontières de l'Europe, l'Union européenne ne pourrait supporter qu'un coup fatal lui soit porté : il est des murs porteurs qu'on ne peut abattre sans en payer les conséquences.

Ainsi, la proposition de résolution rappelle que **les régimes dérogatoires ne sauraient être la règle commune** au sein de l'Union européenne (alinéa 11), et affirme le **souhait que le Royaume-Uni reste membre de l'Union** (alinéa 12), particulièrement dans le **contexte de crises multiformes** que traverse l'Union (alinéa 10). Il est précisé que dans cette perspective une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne serait de nature à porter **atteinte à la cohésion européenne**.

Il est donné acte des demandes de réforme du Royaume-Uni (alinéa 13) tout en soulignant que les **réformes**, si elles étaient adoptées, ne pourraient être envisagées que dans le **strict respect des principes fondateurs de l'Union**.

Il est précisé que le Sénat rappelle son attachement à ces principes fondateurs (alinéa 14).

b) Union entre les peuples, souveraineté et liberté de circulation des personnes sont des principes politiques fondamentaux qui devront être protégés tout au long des négociations

La proposition de résolution européenne fixe des lignes rouges que la négociation ne devrait pas franchir :

- le **principe de libre circulation des personnes est réaffirmé** (alinéa 20), la **lutte contre la fraude et les abus** et **l'acceptation de mesures permettant de faire face à des circonstances exceptionnelles sont prévus**. Cette rédaction permet de viser explicitement le mécanisme de « frein d'urgence » prévu par le « paquet Tusk » dont il est ainsi entendu qu'il devra

rester parfaitement compatible avec le principe de libre circulation tout au long des négociations.

- est également réaffirmé **l'attachement au principe d'une union toujours plus étroite entre les peuples**. Il est souligné (alinéa 17) que ce principe est un fondement du projet européen, ce qui est conforme à la vision politique que défend la France au sein de l'Union européenne. La suite de cet alinéa vise à rappeler que la délimitation des compétences de l'Union européenne découle du droit écrit des traités et repose bien sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, rappelant opportunément l'état du droit découlant des traités.

- les **principes de subsidiarité et de proportionnalité** régissant l'exercice des compétences communautaires et nationales sont réaffirmés (alinéa 19) et **l'idée de renforcer le rôle des Parlements nationaux est défendue** (alinéa 18). Il est prévu, comme le défend la France, de donner aux Parlements une **part plus large dans l'élaboration du droit européen**, tout en **respectant les prérogatives reconnues à la Commission et au Parlement européen** par les traités. Le mécanisme dit « de carton rouge » proposé par le paquet « Tusk » renforcerait naturellement le rôle des Parlements nationaux.

Le texte de la résolution rappelle ainsi les lignes rouges de la diplomatie française tout en donnant suffisamment de souplesse pour parvenir à un accord soutenable par le gouvernement britannique lors de la campagne référendaire.

c) Compétitivité, approfondissement du marché communautaire et défense de l'euro au cœur de la proposition de résolution

De même, les **principes fondant l'action économique financière et monétaire de l'Union européenne sont défendus** par la proposition de résolution européenne :

- la proposition de résolution (alinéa 16) rappelle que **l'euro est la monnaie unique de l'Union**, aux termes des traités, ce qui en l'état actuel des documents composant le paquet « Tusk » n'est pas remis en cause.

Elle **interdit la reconnaissance de manière officielle** dans un texte, fût-ce un simple protocole, du fait que la **coexistence actuelle de plusieurs monnaies dans l'Union puisse devenir la norme**. La proposition souligne que les mesures de réassurance accordée aux États non membres de la zone euro garantissent **l'intégrité de la zone euro et son autonomie de décision**.

Cette ligne rouge définissant les positions françaises est bien reprise dans la lettre du Président du Conseil européen Donald Tusk (alinéa 15),

- la proposition conduit à souhaiter une **Europe plus compétitive** dans le respect d'une **concurrence loyale** et en assurant une **convergence**

fiscale et sociale (alinéa 22). Cette rédaction **conforme aux traités** régissant l'Union n'appelle pas de remarques particulières.

Il est précisé enfin que le Sénat soutient la proposition britannique **d'approfondir le marché unique** en poursuivant **l'harmonisation des marchés de capitaux, et de créer un marché unique du numérique et de l'énergie** (alinéa 21). Comme on l'a vu ci-dessus, le « paquet Tusk » est très favorable au développement de la compétitivité au sein de l'Union européenne¹.

La proposition de résolution souligne l'importance d'outils de régulation et de transparence efficaces, souhaitant ainsi, selon la commission des affaires européennes « *ne pas gêner le gouvernement dans la négociation, mais envoyer un message* ».

d) La proposition d'amendement de la commission : faire référence aux enjeux de la politique de défense

Votre commission soutient en tous points le texte équilibré de la proposition de résolution européenne, adoptée à l'unanimité des groupes politiques lors de sa discussion à la commission des affaires européennes. Elle propose un amendement tendant à insister sur l'importance des défis sécuritaires auxquelles l'Union européenne doit faire face.

Les considérants qui introduisent le texte de la proposition de résolution européenne, décrivant le contexte dans lequel elle a été adoptée, sont les suivants :

- l'alinéa 5 rappelle que l'Union européenne traverse une période difficile en raison de **défis majeurs économiques et politiques**,

- l'alinéa 6 souligne **l'ampleur de la crise économique** qui frappe l'Europe depuis 2008, pesant sur sa croissance, sa compétitivité et sur l'emploi,

- l'alinéa 7 considère que l'Union européenne doit replacer la **sécurité en tête de ses priorités**, face aux menaces extérieures,

- l'alinéa 8 indique qu'un **renforcement de la solidarité européenne dans le domaine de la défense de la sécurité intérieure** est nécessaire face au terrorisme, frappant frontalement les libertés et les valeurs de l'Europe,

- l'alinéa 9 indique que la **crise migratoire** contribue à **déstabiliser** les mécanismes mis en place pour assurer la **libre circulation des personnes** à l'intérieur de l'espace européen. Un appel à une **solidarité renforcée** au sein de cet espace européen est lancé.

¹ Est ainsi indiqué dans le projet de déclaration relative à la section a de la décision des chefs d'état ou de gouvernement, réunis au sein du conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne que « L'Europe doit doper sa compétitivité internationale dans tous les secteurs des services et des produits et dans des domaines clés tels que l'énergie et le marché unique numérique ».

Au sein de l'union européenne, le Royaume-Uni a un rôle particulier en matière de défense et de politique étrangère. Membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU il dispose d'une diplomatie globale, d'une armée à la compétence reconnue et d'une tradition de projection extérieure.

Rappelons que la France et le Royaume-Uni collaborent de façon très étroite, dans le cadre du traité de Lancaster House (2010) dans les domaines de la sécurité et de la défense. C'est avec le Royaume-Uni que la France est intervenue en Lybie en 2011. Les conflits au Moyen-Orient et la lutte contre le terrorisme ont été l'occasion d'échanges fructueux et constructifs avec la diplomatie et les services de renseignements britanniques.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne serait pas un élément favorisant la construction d'une réponse européenne aux défis sécuritaires qui menacent l'Union. Certes la coopération franco-britannique pourrait se poursuivre sur un plan bilatéral, mais elle n'aurait pas alors la possibilité d'être une force d'entraînement pour les autres États membres, ce que votre commission appelle de ses vœux. Ceci constitue une raison supplémentaire de chercher un **aboutissement favorable aux négociations engagées entre le Royaume-Uni et l'Union européenne**, mais aussi rappeler l'importance du renforcement des moyens consacrés aux politiques de défense et de sécurité par chaque État membre.

Votre commission propose donc de compléter l'alinéa 7 de la proposition de résolution européenne, ci-dessus présenté, pour rappeler que les pays membres de l'Union européenne doivent consentir un effort financier accru en matière de défense.

L'alinéa serait donc ainsi rédigé : *« Considérant que l'Union européenne, face à l'accroissement des menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, et que les pays membres de l'Union européenne doivent consentir un effort financier accru en matière de défense. »*.

Sous réserve de cet ajout, votre commission a adopté la proposition de résolution à l'unanimité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 9 février 2016 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et du texte proposé par la commission pour la proposition de résolution européenne n° 346 (2015-2016) présentée en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons débattre de la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes sur le rapport de Mme Fabienne Keller sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Notre commission a été saisie de la proposition de résolution européenne n° 346 de Mme Keller adoptée à l'unanimité le 28 janvier par la commission des affaires européennes.

En vertu du règlement du Sénat, nous allons adopter à l'issue de notre réunion une proposition de résolution qui deviendra automatiquement la résolution du Sénat dans les trois jours francs suivant sa publication si personne ne demande son examen en séance, c'est-à-dire à temps pour que notre gouvernement puisse s'en prévaloir en vue du Conseil européen des 18 et 19 février où seront discutées les propositions du « paquet Tusk » en réponse aux demandes formulées par le gouvernement britannique.

L'objet de cette résolution est de rappeler l'attachement du Sénat aux principes fondateurs de l'Union, en soutien de la position du gouvernement dans le cadre des négociations avec le Royaume-Uni, sans trop fermer la négociation mais en fixant des lignes rouges.

L'euro-scepticisme croissant au Royaume-Uni depuis les années 1990 et l'émergence du Parti de l'indépendance (UKIP) ont conduit le Premier ministre David Cameron, le 23 janvier 2013, à annoncer que s'il remportait les élections législatives générales de 2015, il organiserait un référendum avant 2017 sur la question du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Le 7 mai 2015, la victoire acquise, le principe du référendum l'était donc aussi. Le Royaume-Uni a mené un audit sur la répartition des compétences entre l'Union et le Royaume-Uni, audit qui n'a pas été suivi de réforme drastique de l'Union européenne. Le 9 novembre 2015, David Cameron a donc adressé au Président du Conseil européen, M. Donald Tusk, une lettre faisant état des réformes que le Royaume-Uni souhaitait voir aboutir avant de confirmer son appartenance à l'Union.

Quatre axes de réforme, ou « corbeilles », sont présentés. La « corbeille » compétitivité propose d'approfondir le marché unique en l'élargissant aux secteurs du numérique, des services, des transports et de l'énergie, de réduire la réglementation et de multiplier les accords commerciaux avec des pays comme les États-Unis, la Chine et le Japon. La deuxième « corbeille » traite de la protection des États hors zone euro, en d'autres termes, de la protection des intérêts de la City. L'idée est que les États hors zone euro puissent prendre part ou être associés aux décisions relatives à la zone euro.

La troisième « corbeille » a trait à la souveraineté, déclinée en deux axes : le renforcement des pouvoirs des Parlements nationaux et la modification de la référence à « une union toujours plus étroite » entre les peuples européens, vue par les Britanniques comme une pente inéluctable vers une l'Union européenne fédérale dont ils ne veulent pas.

Enfin, les Britanniques demandent l'aménagement du principe de libre circulation des personnes avec la possibilité d'instaurer un délai de quatre ans avant que les travailleurs européens, non-britanniques, bénéficient des allocations liées notamment à l'emploi. C'est un point sensible pour l'opinion publique britannique, comme nous l'a rappelé la semaine dernière notre ambassadrice à Londres et comme me l'a également dit, il y a quelques jours, le nouvel ambassadeur britannique à Paris.

David Cameron s'est engagé à faire campagne pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union à la condition impérative d'obtenir de réelles avancées sur toutes ces demandes de réformes transmises au président du Conseil.

Une négociation en format très resserré, réunissant huit représentants du Conseil européen et du Royaume-Uni, a débouché sur la présentation du « paquet Tusk » le 2 février. Composé de plusieurs textes qui figurent dans mon rapport, ce paquet comprend l'annonce d'efforts pour accroître la compétitivité, simplifier la législation et réduire les obstacles aux échanges commerciaux dans les secteurs de l'énergie et du numérique. Il prévoit aussi l'instauration d'une clause d'exemption d'application de la clause d'union étroite au Royaume-Uni et à lui seul. Enfin, ce « paquet » prévoit la création d'un mécanisme de « carton rouge », permettant aux Parlements nationaux, s'ils sont suffisamment nombreux – sans doute 55 % d'entre eux – de s'opposer à une initiative législative de la Commission européenne.

Les demandes dans le domaine de la souveraineté trouveraient là satisfaction, sans que les lignes rouges de la position française soient franchies. En effet, le renforcement des droits des Parlements nationaux se ferait dans le respect des répartitions de compétences entre eux et la Commission européenne.

En revanche, des discussions devront encore avoir lieu avant le prochain Conseil européen dans divers domaines. En ce qui concerne la protection des États hors zone euro, la lettre du président Donald Tusk prévoit la création d'un mécanisme garantissant aux pays non membres de la zone euro que leurs intérêts seront pris en compte. Les conditions d'application de ce mécanisme doivent encore être discutées. Il est toutefois bien précisé que ce dispositif ne peut pas constituer un veto ni contribuer à reporter des décisions urgentes pour la sécurité financière et l'équilibre économique de la zone euro. Pour ce qui relève de l'aménagement du principe de libre circulation des personnes, Bruxelles propose un mécanisme dit de « frein d'urgence » pour les mesures de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs migrants communautaires. Ce mécanisme ne serait mis en œuvre que pour répondre à une situation exceptionnelle et probablement en lien avec les autorités européennes. En revanche, il ne devrait pas être réservé au seul Royaume-Uni, mais ouvert à tous les pays membres, sous réserve qu'il s'agisse de faire face à un afflux de travailleurs d'autres États membres d'une magnitude exceptionnelle et d'une durée prolongée.

Avant de devenir définitif, le « paquet Tusk » sera débattu par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 18 et 19 février. En cas de désaccord, un Conseil européen supplémentaire pourrait être organisé avant fin février. Ce calendrier permettrait au Royaume-Uni de tenir son référendum sur l'appartenance à l'Union à la fin juin 2016, avant les congés annuels tout en respectant le délai de quatre mois prévus par la procédure législative organisant le référendum.

Ces contraintes d'agenda ajoutent une pression supplémentaire aux négociations à Bruxelles mais elles permettent de clore plus vite ce chapitre tourmenté de l'histoire de l'Union.

J'en viens à la proposition de résolution adoptée le 28 janvier. Elle n'est pas rendue caduque par le « paquet Tusk » rendu public le 2 février, dans la mesure où ce texte se situe au niveau de grands principes et non pas dans le détail technique des différentes dispositions. Notre texte rappelle nos priorités dans les négociations, sans interférer dans le processus des discussions techniques et il laisse toute la souplesse nécessaire pour parvenir à un accord négocié. Cette proposition de résolution rappelle les invariants politiques sur lesquels aucune marge de négociation n'est envisageable. Alors que le projet européen est fragilisé par l'accroissement de la dette, la crise des réfugiés et la montée de l'insécurité aux frontières de l'Union, la proposition de résolution rappelle opportunément que les régimes dérogatoires ne sauraient être la règle au sein de l'Union, affirme le souhait que le Royaume-Uni reste membre de l'Union et rappelle que sa sortie serait de nature à porter atteinte à la cohésion européenne. D'ailleurs, notre texte donne acte des demandes du Royaume-Uni tout en soulignant que les réformes, si elles étaient adoptées, ne pourraient être envisagées que dans le

strict respect des principes fondateurs de l'Union auxquels le Sénat est attaché : l'union entre les peuples, la souveraineté et la liberté de circulation des personnes.

Cette proposition fixe les lignes rouges que la négociation ne saurait franchir. Ainsi, le principe de libre circulation des personnes est réaffirmé dans une rédaction qui vise explicitement le mécanisme de « frein d'urgence » prévu par le « paquet Tusk ».

Est également réaffirmé l'attachement au principe d'une « union toujours plus étroite entre les peuples ». Il est bien souligné que ce principe, fondement du projet européen, est conforme à la vision politique que défend la France au sein de l'Union. La suite du texte rappelle que la délimitation des compétences de l'Union découle du droit écrit des traités et repose sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le mécanisme de « carton rouge » proposé par le « paquet Tusk » renforcerait naturellement le rôle des Parlements nationaux, ce qui est un principe que nous pouvons soutenir, tout en respectant les prérogatives reconnues à la Commission et au Parlement européen par les traités.

Les principes fondant l'action économique, financière et monétaire de l'Union sont défendus par cette proposition de résolution qui rappelle que l'euro est la monnaie unique de l'Union, aux termes des traités, ce qui n'est pas remis en cause par le « paquet Tusk ». La proposition interdit la reconnaissance de manière officielle, fût-ce par un simple protocole, du fait que la coexistence actuelle de plusieurs monnaies dans l'Union puisse devenir la norme. Elle souligne que les mesures de réassurance accordée aux États non membres de la zone euro garantissent l'intégrité de la zone euro et son autonomie de décision.

Les positions françaises sont bien reprises dans la lettre du président du Conseil européen Donald Tusk. La proposition appelle de ses vœux une Europe plus compétitive dans le respect d'une concurrence loyale et une convergence fiscale et sociale. Cette rédaction, conforme aux traités régissant l'Union, n'appelle pas de remarques particulières. Il est aussi précisé que le Sénat soutient la proposition britannique d'approfondir le marché unique en harmonisant les marchés de capitaux et en créant un marché unique du numérique et de l'énergie.

La proposition de résolution souligne enfin l'importance d'outils de régulation et de transparence. La commission des affaires européennes souhaite envoyer un message mais ne pas gêner le Gouvernement dans les négociations. Je vous propose de soutenir ce texte équilibré, adopté à l'unanimité des groupes politiques lors de sa discussion à la commission des affaires européennes.

En complément de ce texte très complet, je vous sou mets une proposition d'amendement afin de mieux faire référence aux enjeux de la politique de sécurité et de défense de l'Union, qui sont cités trop rapidement.

Si l'Europe s'est construite autour de l'économie et de l'agriculture, les enjeux de sécurité et de défense, aujourd'hui essentiels, doivent être renforcés. Mon amendement insiste sur l'importance des défis sécuritaires auxquels l'Union doit faire face.

Au sein de l'Union, le Royaume-Uni a un rôle particulier en matière de défense et de politique étrangère. Membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, il dispose d'une diplomatie globale, d'une armée à la compétence reconnue et d'une tradition de projection extérieure. Nos deux pays collaborent de façon très étroite, dans le cadre du traité de Lancaster House de 2010, dans les domaines de la sécurité et de la défense. C'est avec le Royaume-Uni que la France est intervenue en Libye en 2011. Les conflits au Moyen-Orient et la lutte contre le terrorisme ont été l'occasion d'échanges fructueux et constructifs avec la diplomatie et les services de renseignement britanniques.

Il est évident que la sortie du Royaume-Uni de l'Union ne favoriserait pas la construction d'une réponse européenne adaptée aux défis sécuritaires qui nous menacent. Certes, la coopération franco-britannique pourrait se poursuivre sur un plan bilatéral, mais elle ne serait pas alors une force d'entraînement pour les autres États membres, ce que notre commission appelle de ses vœux.

C'est aussi pour cette raison qu'il convient de chercher un aboutissement favorable aux négociations engagées entre le Royaume-Uni et l'Union, tout en rappelant l'importance du renforcement des moyens consacrés aux politiques de défense et de sécurité par chaque État membre. Je vous propose donc de compléter l'alinéa 7 ainsi : « Considérant que l'Union européenne, face à l'accroissement des menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, et que les pays membres de l'Union européenne doivent se fixer comme objectif prioritaire de consacrer 2 % de leur PIB au budget de défense, 20 % de cet effort devant bénéficier aux dépenses d'investissement ». Cet alinéa supplémentaire marquerait l'attachement de la France à sa politique de défense et à la nécessité d'aller de l'avant. Sous réserve de cet ajout, je vous propose d'adopter la proposition de résolution.

M. Daniel Reiner. – La semaine dernière, nous avons largement anticipé le débat de ce soir lors de la réception de Mme Sylvie Bermann, ambassadrice de France en Grande-Bretagne. La proposition de résolution nous agrée, puisqu'elle rappelle les principes généraux auxquels nous sommes attachés et ne fait pas référence à la lettre du président du Conseil européen dont nous sommes quelque peu insatisfaits. Nous souhaitons que la Grande-Bretagne reste dans l'Union européenne, mais pas à n'importe quel prix.

Je comprends le sens de l'amendement, qui rappelle que la sécurité doit être replacée en tête des priorités de l'Union, ce qui est une évidence

absolue. En revanche, il serait maladroit de reprendre l'engagement des pays membres de l'Otan au sommet du Pays de Galles, à Newport, de consacrer 2 % du PIB au budget de la défense, et de préciser que 20 % de cet effort devrait bénéficier aux dépenses d'investissement. Cela laisserait penser à une fusion des objectifs de l'Union européenne et de l'Otan, que nous ne souhaitons pas.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – J'entends votre objection. Cet amendement est toutefois important, devant la démission de certains États européens en matière de défense. Nous ne pouvons rester seuls avec les États-Unis, et quelques autres pays, comme la Pologne, à agir. Nous pourrions modifier la rédaction et écrire : « Considérant que l'Union européenne, face à l'accroissement des menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, et que les pays membres de l'Union européenne consacrent une partie croissante de leur PIB au budget de défense ». Cela vous conviendrait-il ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nous nous sommes rendus hier à Bruxelles avec Gisèle Jourda, pour l'instruction d'une proposition de résolution sur la défense européenne. Nous y avons rencontré l'ambassadeur du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne et deux collaborateurs de Mme Mogherini.

Il y a trois ans, on sentait le pragmatisme du Royaume-Uni sur la défense européenne. C'est aujourd'hui encore le cas et leur ambassadeur nous a demandé de ne pas agiter de chiffon rouge : attention donc aux termes de la résolution. Le collaborateur de Mme Mogherini chargé de l'élaboration du texte sur la défense européenne proposé au Conseil européen de juin nous incite à la prudence. Je ne suis donc pas favorable à cet amendement dont je souhaite le retrait.

Ajouter une proposition de l'Otan dans une résolution européenne serait sans doute mal perçu. Retirons donc cet amendement et attendons la résolution sur la politique européenne de sécurité et de défense en préparation, qui reviendra certainement sur cette question.

Mme Gisèle Jourda. – Je partage ce qui vient d'être dit.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous intervenez avec la double casquette de commissaire des affaires européennes et des affaires étrangères. Je comprends votre sensibilité mais ne perdons pas de vue la spécificité de notre commission qui est aussi de traiter de la défense de notre pays.

M. Christian Cambon. – Je soutiens l'amendement de Mme la rapporteure en soulignant la solidité de son travail, même si les arguments présentés ici l'éclairent d'un jour nouveau. Le Brexit serait extrêmement grave et ses conséquences économiques très lourdes. Ne serait-il pas possible d'aborder ce sujet en invitant des parlementaires britanniques de différents bords à venir échanger avec nous ? J'ai du mal à comprendre la stratégie de

M. Cameron pour sortir du piège dans lequel il s'est mis. Je souhaiterais vraiment que notre commission puisse avoir cet échange.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je partage cette analyse. Le référendum britannique aura une portée considérable, quel que soit le résultat. On ne peut que se préoccuper d'éventuelles demandes d'autres États membres estimant devoir bénéficier des mêmes avancées que celles obtenues par la Grande-Bretagne.

Nous avons prévu une rencontre avec des parlementaires britanniques en juin, mais nous pourrions organiser ce rendez-vous plus tôt.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – L'enjeu essentiel est l'acceptation du « paquet Tusk » au Conseil européen des 18 et 19 février. L'objet de cette résolution est à la fois de montrer le soutien de la France et d'avoir un effet d'entraînement. Sans accord à ce Conseil, tout serait remis en cause.

Il sera difficile de faire venir des parlementaires britanniques avant le référendum, tous étant extrêmement mobilisés pour ce débat qui sera sans doute d'une certaine violence.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Un voyage de parlementaires britanniques en France peut aussi faire partie de la campagne.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souscris aux propos de notre collègue Cambon. La sortie du Royaume-Uni aurait un impact en Ecosse et en Irlande du Nord où deux communautés tentent de vivre en paix depuis une dizaine d'années et qui verraient un nouveau fossé se creuser. Les enjeux du Brexit au sein même du Royaume-Uni sont importants. J'organise une réunion à la fondation Jean-Jaurès pour entendre le témoignage de Gallois et d'Écossais sur les enjeux internes.

La résolution est excellente mais l'amendement de Mme la rapporteure me pose problème, en ce qu'il ajoute une nouvelle contrainte au seul rappel des fondamentaux de l'Union. Évitions ces chiffres qui vont à l'opposé du texte.

M. Jacques Legendre. – Il est important d'écrire que tous les pays de l'Union doivent accroître leur effort de défense, et non pas uniquement la France et le Royaume-Uni ! En revanche, le rappel des chiffres de l'Otan n'est pas indispensable.

Je ne suis pas contre le fait de parler du Brexit avec des parlementaires britanniques, mais leur démarche de demande d'une modification des traités avec pour but de régler des problèmes intérieurs me semble singulière. D'autres pays risquent d'être tentés par l'aventure, ce qui mènerait au détricotage de l'Europe. Il ne faudrait pas que notre rencontre avec eux devienne un élément de la campagne britannique. Ne risquons-nous pas de donner l'impression que, angoissés par le Brexit, nous sommes

prêts à lâcher du lest ? Du côté de Calais, les Anglais ne sont pas très appréciés ces derniers temps...

M. Alain Joyandet. - Je souscris à ce qui a été dit sur les chiffres dans l'amendement. Je ne suis pas eurosceptique, mais je regrette qu'on ne se saisisse pas davantage de la menace du Brexit pour engager des réformes. L'Union, qui a échoué sur nombre de points, pourrait être refondée afin de mieux fonctionner et de mieux répondre aux attentes. L'Europe fait trop, dans trop de domaines, tandis que son effort en matière de défense est insuffisant. Profitons de ce débat pour engager des réformes européennes.

M. Michel Billout. - A la commission des affaires européennes, tous les groupes politiques ont fait des efforts pour parvenir à un texte consensuel, ce qui n'a pas été simple.

Les concessions consenties pour garder le Royaume-Uni au sein de l'Union ne sont pas anodines et elles font courir le risque de renégociation de traités - ce à quoi je ne suis d'ailleurs pas totalement défavorable. Nous ne pouvons pas nous réjouir d'une Union à la carte, notamment en ce qui concerne les droits sociaux. Les positions de M. Tusk devront être précisées.

L'amendement de Mme la rapporteure, qui déséquilibre le texte, serait de nature à me faire reconsidérer la position de mon groupe. Vous ne pouvez pas me demander de faire référence à des engagements de l'Otan.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. - Merci pour vos interventions constructives, notamment celle de M. Reiner. J'ai d'ailleurs immédiatement proposé une autre rédaction ne faisant pas référence à des objectifs chiffrés. Les Européens ont pour préoccupation première la défense et la sécurité. Je propose de rectifier mon amendement en écrivant que « les pays membres de l'Union européenne doivent consacrer une partie croissante de leur PIB au budget de défense ». Notre commission souhaite en effet que tous les États de l'Union accroissent leurs efforts en la matière.

Mme Hélène Conway-Mouret a mentionné l'Ecosse et l'Irlande du Nord. À la commission des affaires européennes, j'ai moi-même travaillé sur le référendum d'indépendance en Ecosse. On a évoqué l'hypothèse selon laquelle les Ecossais ont voulu rester dans le Royaume-Uni afin de participer au référendum. Le Brexit pourrait les faire changer d'avis.

Soyons prudents sur tout projet de déplacement de parlementaires à Paris ou à Londres, qui pourrait être contre-productif. Il me paraît en revanche très intéressant et utile d'auditionner le nouvel ambassadeur du Royaume-Uni à Paris, arrivé il y a une semaine. Je l'ai rencontré et il me semble brillant et très au fait des questions européennes, à même de répondre à toutes nos questions. Il m'a confirmé qu'il n'y avait pas de plan B et qu'il travaillait au maintien du Royaume-Uni dans l'Union. Il se montre optimiste sur la victoire de M. Cameron si le Conseil européen conclut à un accord.

À juste titre, M. Joyandet souhaite que le débat sur le référendum britannique soit l'occasion de nous interroger sur les réformes souhaitables pour l'Union européenne, qui est mal connue, mal comprise, mal expliquée. Nous devrions appuyer les Britanniques dans leur souci de réforme et d'amélioration du fonctionnement de l'Union, à condition que nos principes fondamentaux soient respectés – c'est la ligne rouge à ne pas franchir.

M. Jeanny Lorgeoux. – Il ne faudrait pas connaître un nouveau Mers el-Kébir. Je préfère de loin De Gaulle à Thatcher.

M. Daniel Reiner. – Je suggère une nouvelle formulation sans référence à l'Otan, pour l'amendement de Mme la rapporteure : « Considérant que l'Union européenne, face à l'accroissement des menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, et que les pays membres de l'Union européenne doivent consentir un effort financier accru en matière de défense ».

L'amendement n° 1 rectifié est adopté.

À l'issue du débat, la commission des affaires étrangères et de la défense adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

PPRE sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GARRIAUD-MAYLAM, rapporteur	1 rect.	Cet amendement insiste sur l'importance des défis sécuritaires auxquels, outre l'Union européenne, les États membres doivent faire face.	Adopté

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons examiner la proposition de Christian Cambon. Le référendum britannique, les migrations, la Libye et la Tunisie sont les sujets brûlants sur lesquels nous travaillerons cette année. Le référendum britannique, quelle que soit son issue, changera la donne européenne.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Un dernier mot : David Cameron a au moins le mérite de tenir ses engagements.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci.

TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015,
- ④ Vu le projet d'ordre du jour du Conseil européen du 18 et 19 février 2016,
- ⑤ Considérant que l'Union européenne traverse une période particulièrement difficile de son histoire du fait de défis majeurs, économiques et politiques ;
- ⑥ Considérant que, parmi ces défis, la crise économique qui frappe l'Europe depuis la crise financière de 2008 pèse sur sa croissance, sa compétitivité et sur l'emploi ;
- ⑦ Considérant que l'Union européenne, face à l'accroissement des menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, et que les pays membres de l'Union européenne doivent consentir un effort financier accru en matière de défense ;
- ⑧ Considérant que le terrorisme est une attaque frontale contre les libertés et les valeurs de l'Europe et impose un renforcement de la solidarité européenne dans les domaines de la défense et de la sécurité intérieure ;
- ⑨ Considérant que la crise migratoire contribue à déstabiliser les mécanismes mis en place pour assurer la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen et appelle une solidarité renforcée au sein de cet espace européen ;
- ⑩ Considérant que, dans ce contexte de crises multiformes, une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne serait de nature à porter atteinte à la cohésion européenne ;
- ⑪ Considérant que les régimes dérogatoires accordés à certains États membres ne sauraient devenir la règle commune au sein de l'Union européenne ;
- ⑫ – affirme son souhait que le Royaume-Uni reste membre de l'Union européenne ;

- ⑬ – prend acte des demandes de réforme du Royaume-Uni dictées par la recherche d'un cadre nouveau pour ses relations avec l'Union européenne ;
- ⑭ – considère cependant que d'éventuelles réformes, si elles étaient adoptées, ne pourraient être envisagées que dans le strict respect des principes fondateurs de l'Union, principes auxquels le Sénat souhaite rappeler son attachement ;
- ⑮ – souligne que la question des relations entre membres et non membres de la zone euro doit être abordée en veillant à garantir l'intégrité de la zone euro et de son autonomie de décision ;
- ⑯ – rappelle que, selon les traités, l'euro est la monnaie unique de l'Union et qu'il n'est pas possible de reconnaître de manière officielle dans un texte, fût-ce un simple protocole, que la coexistence actuelle de plusieurs monnaies dans l'Union puisse devenir la norme ;
- ⑰ – souhaite réaffirmer son attachement au principe d'une « union toujours plus étroite entre les peuples » qui constitue l'un des fondements du projet européen et, qui à ce titre, sous-tend l'ensemble des efforts déployés depuis 1957 pour construire une Europe unie et solidaire ; relève toutefois qu'en vertu des traités, le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union et que les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences ;
- ⑱ – partage l'idée, selon des modalités qui restent à définir, de renforcer le rôle des parlements nationaux qui devront avoir une plus large part dans l'élaboration du droit européen, dans le respect des prérogatives déjà reconnues à la Commission et au Parlement européen par les traités ;
- ⑲ – souligne l'importance du principe de subsidiarité dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne ;
- ⑳ – réaffirme les principes fondamentaux de libre-circulation des personnes au sein de l'espace européen et d'égalité de traitement des salariés occupant un même emploi ; souligne cependant que, dans le cadre du droit dérivé, des mesures doivent être adoptées afin de lutter contre la fraude ou les abus et de faire face à des circonstances exceptionnelles ;
- ㉑ – soutient la proposition britannique d'approfondir le marché unique en poursuivant l'harmonisation des marchés de capitaux et la création d'un marché unique du numérique et de l'énergie ; souligne l'importance d'outils de régulation et de transparence efficaces ;

- ⑫ – appelle de ses vœux une Europe plus compétitive dans le respect d'une concurrence loyale et tout en assurant une convergence sociale et fiscale, afin de pouvoir dégager la croissance nécessaire au maintien du modèle économique et social de l'Union.

ANNEXE 1 – TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes —	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées —
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification
Vu les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015,	Alinéa sans modification
Vu le projet d'ordre du jour du Conseil européen du 18 et 19 février 2016,	Alinéa sans modification
Considérant que l'Union européenne traverse une période particulièrement difficile de son histoire du fait de défis majeurs, économiques et politiques ;	Alinéa sans modification
Considérant que, parmi ces défis, la crise économique qui frappe l'Europe depuis la crise financière de 2008 pèse sur sa croissance, sa compétitivité et sur l'emploi ;	Alinéa sans modification
Considérant que l'Union européenne, face aux menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités ;	Considérant que l'Union européenne, face à <u>l'accroissement des</u> menaces extérieures, doit replacer la sécurité en tête de ses priorités, <u>et que les pays membres de l'Union européenne doivent consentir un effort financier accru en matière de défense ;</u> Amdt COM-1 rect.
Considérant que le terrorisme est une attaque frontale contre les libertés et les valeurs de l'Europe et impose un renforcement de la solidarité européenne dans les domaines de la défense et de la sécurité intérieure ;	Alinéa sans modification
Considérant que la crise migratoire contribue à déstabiliser les mécanismes mis en place pour assurer la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen et appelle une solidarité renforcée au sein de cet espace européen ;	Alinéa sans modification
Considérant que, dans ce contexte de crises multiformes, une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne serait de nature à porter atteinte à la cohésion européenne ;	Alinéa sans modification
Considérant que les régimes dérogatoires accordés à certains États membres ne sauraient devenir la règle commune au sein de l'Union européenne ;	Alinéa sans modification

Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes —	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées —
– affirme son souhait que le Royaume-Uni reste membre de l'Union européenne ;	Alinéa sans modification
– prend acte des demandes de réforme du Royaume-Uni dictées par la recherche d'un cadre nouveau pour ses relations avec l'Union européenne ;	Alinéa sans modification
– considère cependant que d'éventuelles réformes, si elles étaient adoptées, ne pourraient être envisagées que dans le strict respect des principes fondateurs de l'Union, principes auxquels le Sénat souhaite rappeler son attachement ;	Alinéa sans modification
– souligne que la question des relations entre membres et non membres de la zone euro doit être abordée en veillant à garantir l'intégrité de la zone euro et de son autonomie de décision ;	Alinéa sans modification
– rappelle que, selon les traités, l'euro est la monnaie unique de l'Union et qu'il n'est pas possible de reconnaître de manière officielle dans un texte, fût-ce un simple protocole, que la coexistence actuelle de plusieurs monnaies dans l'Union puisse devenir la norme ;	Alinéa sans modification
– souhaite réaffirmer son attachement au principe d'une « union toujours plus étroite entre les peuples » qui constitue l'un des fondements du projet européen et, qui à ce titre, sous-tend l'ensemble des efforts déployés depuis 1957 pour construire une Europe unie et solidaire ; relève toutefois qu'en vertu des traités, le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union et que les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences ;	Alinéa sans modification
– partage l'idée, selon des modalités qui restent à définir, de renforcer le rôle des parlements nationaux qui devront avoir une plus large part dans l'élaboration du droit européen, dans le respect des prérogatives déjà reconnues à la Commission et au Parlement européen par les traités ;	Alinéa sans modification
– souligne l'importance du principe de subsidiarité dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne ;	Alinéa sans modification
– réaffirme les principes fondamentaux de libre-circulation des personnes au sein de l'espace européen et d'égalité de traitement des salariés occupant un même emploi ; souligne cependant que, dans le cadre du droit dérivé, des mesures doivent être adoptées afin de lutter contre la fraude ou les abus et de faire face à des circonstances exceptionnelles ;	Alinéa sans modification

Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes —	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées —
– soutient la proposition britannique d’approfondir le marché unique en poursuivant l’harmonisation des marchés de capitaux et la création d’un marché unique du numérique et de l’énergie ; souligne l’importance d’outils de régulation et de transparence efficaces ;	Alinéa sans modification
– appelle de ses vœux une Europe plus compétitive dans le respect d’une concurrence loyale et tout en assurant une convergence sociale et fiscale, afin de pouvoir dégager la croissance nécessaire au maintien du modèle économique et social de l’Union.	Alinéa sans modification

ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Mercredi 3 février : Madame **Sylvie Bermann**, Ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord.

- Lundi 8 février : son excellence **Sir Julian King**, Ambassadeur du Royaume-Uni en France et **M. Olaf Henricson-Bell**, conseiller aux affaires européennes.

ANNEXE 3 – AUDITION DE MME SYLVIE BERMANN, AMBASSADEUR DE FRANCE AU ROYAUME-UNI

Réunie le 3 février 2016 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, sur le référendum britannique sur l'appartenance à l'Union européenne et la revue de défense et de sécurité britannique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir Mme Bermann, notre ambassadrice au Royaume-Uni, ainsi que nos amis de la commission des affaires européennes et leur président, Jean Bizet. Je précise que la commission a désigné Joëlle Garriaud-Maylam comme rapporteur de la proposition de résolution européenne sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Nous sommes, madame, très heureux et très honorés de vous recevoir. Nous apprécions votre action, celle d'aujourd'hui comme celle d'hier. Vous avez marqué de votre empreinte et de manière extrêmement positive les relations franco-chinoises, dont on voit aujourd'hui qu'elles connaissent des succès, grâce notamment au travail que vous avez conduit.

Nous voudrions vous saluer pour cela, ainsi que pour l'action qui est aujourd'hui celle de la France au Royaume-Uni, et étudier avec vous un sujet qui nous préoccupe plus particulièrement - je le cite parce que c'est un point sur lequel un certain nombre de collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pourraient vous interroger - celui de la revue de défense britannique, qui est en fait l'équivalent de notre « Livre blanc », qui prévoit une montée en puissance des moyens militaires, avec une perspective de budget de défense représentant 2 % du PIB, norme fixée par l'OTAN. C'est sans doute aussi pour nous une exigence si l'on veut tenir les engagements militaires qui sont les nôtres.

La revue de défense britannique choisit un format des armées qui inclut une dissuasion nucléaire renouvelée, avec 40 milliards de livres d'investissements pour le renouvellement des sous-marins nucléaires, les SNLE. C'est donc un sujet qui nous intéresse beaucoup. Pouvez-vous nous dire comment vous voyez la démarche britannique ? Quelles sont notamment les capacités que le Royaume-Uni a aujourd'hui de pouvoir réaliser les objectifs qu'il affiche dans la revue de défense ?

Nous voudrions naturellement ensuite vous entendre - vous choisirez l'ordre des sujets - sur le *Brexit*. Notre commission vient d'en parler à l'instant. Nous voudrions connaître votre point de vue...

Il est clair que, vu de Paris, on est pris entre deux préoccupations majeures, d'une part éviter des processus de déconstruction de l'Union, qui seraient des signaux assez catastrophiques envoyés au monde et qui constitueraient un processus dont on ne sait pas où il pourrait s'arrêter et, d'autre part, éviter d'agir sous la pression d'un rapport de force.

Ce « paquet Tusk », on le voit bien, nous met devant un dilemme, dont il faudra peser les termes lors de notre débat qui précédera le Conseil européen, les 18 et 19 février.

Voilà, Madame l'ambassadeur, les sujets qui nous préoccupent - mais mes collègues vous poseront leurs propres questions, aussi bien en matière d'affaires étrangères, d'Europe, que de défense.

Je laisse maintenant la parole à mon collègue et ami Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci, monsieur le président. Nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir, madame l'ambassadeur. M. le président Raffarin a déjà tout dit mais, au travers de cet échange, nous prolongerons en quelque sorte ceux que nous avons déjà eus il y a une quinzaine de jours avec vous et Fabienne Keller, qui est l'auteure d'un rapport que la commission des affaires européennes a récemment examiné. Il est à votre disposition dès ce matin.

Je crois pouvoir résumer brièvement notre position, en disant tout d'abord que, dans un contexte difficile, comme l'a souligné le président Raffarin, où la cohésion européenne doit être préservée, nous souhaitons que le Royaume-Uni reste dans l'Union. C'est un débat qui va nous retenir pendant quelque temps, notamment en plénière, le 17 février prochain, dans le cadre d'un débat préalable au Conseil européen. Toutefois, si nous sommes ouverts au dialogue - et nous avons regardé avec attention les dernières propositions du Conseil, qui semblent satisfaire M. Cameron, qui lui-même a encore demandé quelques avancées pour positionner le curseur - notre compréhension ne peut aller jusqu'à remettre en cause les acquis de la construction européenne auxquels le Sénat, vous le devinez, est particulièrement attaché !

C'est à l'aune de cette ligne directrice que nous souhaitons que le prochain Conseil européen fixe sa position.

Nous voudrions donc connaître les évolutions de l'opinion publique britannique, même si nous connaissons déjà un peu la pensée de ceux qui sont « aux responsabilités ». Voilà pourquoi nous sommes particulièrement attentifs à votre présence aujourd'hui et à vos propos. Merci encore, madame l'ambassadeur, d'être présente aujourd'hui au Sénat.

Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord. - Messieurs les

présidents, mesdames et messieurs les sénateurs, merci de me recevoir ce matin. Le sujet est d'actualité, comme vous le voyez. Vous avez bien choisi la date, puisque le président Tusk a fait ses propositions hier.

Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne mobilise toute la classe politique britannique depuis plusieurs mois, plus particulièrement David Cameron qui, depuis les élections, a entamé un périple à travers l'Europe. Il s'est rendu au moins deux ou trois fois dans les différents pays. Il est venu voir le Président de République au mois de mai dernier, dès l'adoption du discours de la Reine, qui annonçait ce référendum. Il l'a reçu à Chequers en septembre pour préciser ses demandes, et également à Paris pour un petit-déjeuner à la suite des attentats du 13 novembre. Je tiens à le dire, les Britanniques nous ont accordé un soutien exceptionnel à la suite des attentats de Paris. David Cameron lui-même a dit : « La France est un allié et un ami, et on doit tout faire pour l'aider ». C'est la raison pour laquelle il a lancé le débat au Parlement sur les frappes en Syrie, qu'il a mis à notre disposition la base d'Akrotiri à Chypre, et que les Britanniques sont prêts à nous aider en Afrique, à la suite de la demande du ministre de la défense.

Pourquoi ce référendum ? Tout d'abord, il existe un euroscepticisme ambiant au Royaume-Uni, qui n'a jamais tellement adhéré à l'Europe telle que nous la concevons, mais l'envisage essentiellement sous l'angle du marché commun. Dans le contexte électoral, face à la poussée du mouvement nationaliste UKIP qui fait un lien entre l'Europe et les problèmes d'immigration, David Cameron s'est engagé dès 2013 à organiser un référendum sur l'Europe.

Il pensait, s'il gagnait les élections - ce qui n'était pas sûr - être en coalition avec le parti des Libéraux démocrates. Mais il a gagné les élections d'une courte majorité et le *manifesto*, qui est le programme du parti, s'applique donc intégralement, et le référendum aura donc bien lieu.

La situation pour le premier ministre est difficile, parce qu'il a doit faire face au sein de son parti aux backbenchers, des députés qui ne sont pas eurosceptiques mais europhobes, et qui veulent sortir de l'Union européenne quoi qu'il arrive.

Le sujet, pour eux, n'est pas celui de l'immigration, mais de la souveraineté intégrale du Parlement : tout doit se décider à Westminster. Ils ne peuvent accepter, surtout pour un pays qui n'a pas de Constitution écrite, qu'une partie de la loi soit rédigée à Bruxelles, d'où un risque de scission du parti.

Une autre difficulté vient de l'incertitude du nouveau *leadership* du parti travailliste, le *Labour*, encore qu'il vienne de se prononcer de manière assez claire. Je parlerai de l'opinion publique après.

Dans ce contexte, David Cameron s'exprime de manière de plus en plus positive sur l'intérêt du maintien du Royaume-Uni dans l'Union

européenne, pas seulement en termes de prospérité économique, mais aussi en termes d'influence et de sécurité du pays. Si le Royaume-Uni sort de l'Union européenne, il deviendrait pour Washington un partenaire moins important et la relation spéciale avec les États-Unis n'aurait plus beaucoup de sens. David Cameron sait aussi que, vis-à-vis de la Russie et de la Chine, le Royaume-Uni n'a pas intérêt à paraître isolé.

Les principaux ministres - le ministre des affaires étrangères en particulier - sont également de plus en plus convaincus des mérites de rester dans l'Union européenne.

David Cameron a donc essayé de formuler un certain nombre de propositions. Les choses ont beaucoup évolué en un an, d'abord parce que les partenaires européens ont exprimé leur point de vue, dont Angela Merkel et le Président de la République. Je crois que ce qui a changé la perception de David Cameron vis-à-vis de la France - à un moment où il considérait un accord avec Berlin suffisant - c'est le rôle qu'a joué le Président de République lors de la crise grecque, qui a démontré que la France avait également un poids dans la négociation.

Le premier ministre ne demande plus de révision du traité, mais souhaite un accord juridiquement contraignant, ce qui peut être fait par le biais d'une déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen.

Il ne réclame plus exactement de limites à la circulation - encore que la formule du frein d'urgence soit assortie d'un certain nombre de conditions, du fait de la nécessité d'une proposition de la Commission et d'une décision du Conseil. Il doit toutefois impérativement obtenir quelque chose sur ce sujet-là, qui intéresse les électeurs britanniques.

S'agissant des liens entre zone euro et non-zone euro, il a dit très clairement qu'il ne s'opposait pas à l'intégration de la zone euro, qu'il n'entendait pas y mettre de veto, et que c'était d'ailleurs l'intérêt du Royaume-Uni que la zone euro soit viable économiquement.

D'autres demandes concernent une meilleure réglementation, une moindre bureaucratie, l'achèvement du marché unique dans le domaine des capitaux et de l'économie digitale, ainsi qu'un certain nombre de dispositions allant dans le sens de l'intérêt général. Une sortie du Royaume-Uni risque d'affaiblir l'Union européenne. C'est une des économies les plus dynamiques, avec près de 65 millions d'habitants, le seul pays qui ait une capacité de projection militaire et qui est souvent à nos côtés. Ce serait très mauvais pour la France, pour l'Union européenne, et pour le Royaume-Uni, bien sûr. Si l'on veut peser face à des États continents comme les États-Unis ou la Chine, on a besoin de ce marché commun, de ces 500 millions d'habitants. On est plus forts ensemble.

Mon expérience en tant qu'ambassadeur en Chine me l'a clairement démontré : lorsque la France, l'Allemagne ou d'autres pays ont essayé de

résoudre seuls leurs contentieux commerciaux, ils n'ont pas eu gain de cause. C'est la Commission qui a pesé, grâce à ses prérogatives. Le plus grand marché économique du monde, ce n'est pas celui que représentent les États-Unis, c'est l'Union européenne. C'est donc notre intérêt que le Royaume-Uni reste dans l'Union européenne.

On va examiner les propositions qui ont été formulées par le président du Conseil européen. Il va donc y avoir, le 5 et le 11 février, des réunions des *sherpas*. Il y a eu bien sûr de nombreux contacts préalables avec le Trésor et le sherpa français. David Cameron a appelé plusieurs fois le Président de la République.

Restent les crochets dans le texte, en particulier les questions de rédaction concernant la zone euro, l'Union sans cesse plus étroite. En fait, ceci figure dans le préambule, on ne va donc pas le supprimer du traité, mais les Britanniques vont dire que cela ne s'applique pas à leur cas. Il aurait été évidemment inacceptable de la retirer du traité, mais je pense qu'on approche quand même d'un compromis qui ne franchit pas nos lignes rouges, qu'on a exprimées très clairement, sous réserve, je le répète, d'une rédaction vérifiée par les juristes.

L'échéance pour trouver un accord est fixée au 18 février, lors du Conseil européen.

Après l'accord, il faut quatre mois de procédure législative, et David Cameron a dit qu'il la lançait immédiatement, la limite étant fin juin. On parle donc de la date du 23 juin pour tenir le référendum. Ensuite les Écossais partent en vacances – il vaut mieux qu'ils soient là car ils sont plutôt pro-européen dans l'ensemble, puis c'est au tour des Anglais.

Le rapport de force est actuellement difficile à déterminer, parce que les sondages sont très serrés. Un Britannique m'a dit que cela allait être chaotique, mais qu'à la fin, il était convaincu que le Royaume-Uni resterait dans l'Union européenne. Je partage cette opinion, parce que je pense que la conjonction des intérêts pour le Royaume-Uni, pays dont on fait remarquer qu'il est à la fois pragmatique et conservateur, fera que les Britanniques ne voudront peut-être pas sauter dans l'inconnu. De plus, comme le dit fort justement David Cameron, le Royaume-Uni a le meilleur des deux mondes. C'est ce que vous disiez tout à l'heure : ils sont dedans, et ils sont dehors. C'est vrai qu'ils ne sont pas dans les programmes qui posent des difficultés, comme l'euro et Schengen. Ils en tirent donc des avantages. D'ailleurs, le gouverneur de la Banque d'Angleterre a fait une étude sur ce sujet et, de plus en plus, les hommes d'affaires s'expriment.

Pour le moment, il est difficile de voir le rapport de force, parce que les partisans du non, qui veulent sortir, sont déjà intervenus à voix haute, même s'ils n'ont pas de grand porte-parole pour le moment. Leurs arguments ne sont pas très crédibles. Ils disent par exemple que l'Union européenne peut être remplacée le *Commonwealth*, ou qu'ils pourraient avoir

le statut de la Norvège. Le Premier ministre norvégien leur a dit : « Nous, nous payons à l'Union européenne. Nous sommes obligés d'en respecter les règles, et nous ne sommes pas à la table des négociations pour les élaborer. Nous ne voyons donc pas bien l'intérêt pour vous ! ».

Pour le moment, les partisans du non ont du mal à trouver des arguments ou des alternatives, mais dans ce que l'on peut appeler l'Angleterre profonde, le thème de l'immigration a une résonance. Les Britanniques y ont le sentiment qu'on leur prend leurs emplois, qu'ils ont plus de mal à trouver de la place pour leurs enfants dans les écoles, ou à aller dans les hôpitaux.

Le camp du oui ne s'est pas encore exprimé de manière claire. David Cameron veut précisément jouer sur les succès qu'il aura remportés vis-à-vis de l'Union européenne, mais le monde des affaires, l'équivalent du MEDEF, la *Confederation of British Industries* (CBI) sont dans les *starting-blocks*. C'est pour eux une évidence, mis à part les 20 % qui ne sont pas sur cette ligne-là parce qu'ils ont une activité plus concentrée géographiquement sur le Royaume-Uni. Cela étant, ces derniers sont souvent fournisseurs de grands groupes, comme Airbus ou autres, et leur intérêt pourrait donc être également mis en cause.

Je pense que cette campagne va commencer sérieusement après l'adoption du paquet européen. Encore une fois, *in fine*, si l'on considère l'épée de Damoclès que constitue un nouveau référendum écossais en cas de sortie de l'Union européenne, je suis plutôt optimiste.

Pour finir, quel est l'intérêt pour la France que le Royaume-Uni demeure dans l'Union européenne ? C'est notre meilleur partenaire sur les questions de défense et de sécurité en termes d'échanges de renseignements.

Il existe un sujet difficile, celui de Calais, même si on a développé notre coopération. On pourra y revenir.

En matière de défense, ils sont membres permanents du Conseil de sécurité, comme vous l'avez dit, monsieur le président, et ont confirmé l'objectif de 2 % de dépenses militaires dans le budget. David Cameron a dit, après les élections : « *Britain is back !* ». Le premier ministre veut se réinvestir dans les affaires internationales. Je dis souvent que, en matière de défense européenne, les Britanniques sont pratiquants mais non croyants. En réalité, ils n'aiment pas le concept de défense européenne, mais quand on leur demande d'y aller, ils y vont, que ce soit au Mali ou dans le cadre de l'opération Sofia, en Méditerranée. Ils dirigent toujours l'opération Atalante de lutte contre la piraterie. En réalité, ils nous aident.

La coopération bilatérale est étroite. On va avoir un sommet franco-britannique début mars, dont grande partie sera consacrée à la sécurité, à la défense et aux programmes d'armement communs, comme l'avion du futur, le FCAS, les programmes de missiles.

Dans la revue de défense, après les États-Unis, c'est la France qui est leur meilleur partenaire. Beaucoup de chercheurs britanniques remarquent la place qui a été prise par la France en matière de défense.

Ce sujet va être un des sujets prioritaires, à côté du nucléaire, avec la centrale d'Hinkley Point et la coopération dans ce domaine. Je signale ici - je l'ai proposé, j'espère que ce sera retenu - notre intention de développer également les relations transfrontalières avec les provinces limitrophes dans tous les domaines, ainsi que le programme *Young Leaders*, comme on l'a fait avec les États-Unis et, récemment, avec la Chine.

On a souvent l'illusion, beaucoup de Français passant leur week-end à Londres et beaucoup de Britanniques - 12 millions, en fait - venant en vacances chaque année en France, que l'on se connaît bien, mais je crois que ce n'est pas le cas. On aimerait développer le tissu de nos relations. J'espère que cette suggestion sera retenue. Ce que l'on souhaite, c'est qu'il y ait des échanges. Je pense que c'est important : encore une fois, ce n'est pas parce qu'on est proches que nous nous connaissons aussi bien qu'on l'imagine. Je suis à présent prête à répondre à vos questions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup. La parole est à Mme Garriaud-Maylam, puis à Mme Keller.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Madame l'ambassadeur, chère Sylvie Bermann, je voudrais d'abord vous remercier de tout ce que vous faites en Grande Bretagne, depuis un an, au service des relations franco-britanniques, dans un contexte qui n'est pas toujours facile. Vous avez toujours fait la preuve de la qualité de votre engagement.

Cette question du *Brexit*, nous en avons souvent parlé ensemble dans différentes réunions, au Conseil franco-britannique et ailleurs. Là encore, je voudrais vous remercier d'avoir bien positionné ce sujet dans le contexte britannique, avec les différents éléments.

J'aurai quand même un certain nombre de questions plus précises à vous poser...

En ce qui concerne le projet de loi d'organisation du référendum, quels aménagements ont été réalisés et comment cela pourrait-il nous aider à maintenir le Royaume-Uni dans notre ensemble européen ?

Deuxièmement, les acteurs de la campagne électorale me paraissent constituer un sujet fondamental, 6 millions de livres sterling devant être répartis entre les deux camps. Comment les choses vont-elles se passer au niveau de la presse ? C'est vraiment notre « ennemi » le plus important. Cela fait des années et des années que la presse britannique s'oppose à tout ce qui concerne la construction européenne, l'Union européenne, avec des messages extrêmement négatifs en permanence. On l'a vu encore ce matin avec la une des journaux britanniques, qui considère par exemple les positions de Donald Tusk comme « *a joke* », ce qui est extrêmement fort ! Il

faut donc les moyens de contrecarrer ce message, et cela ne peut bien sûr venir que des Britanniques eux-mêmes, parce que nous, Européens, serions immédiatement soupçonnés de défendre nos intérêts.

Un simple exemple : quand on voit les sondages, même parmi les parlementaires, l'ignorance des questions relatives à l'Union européenne est frappante. Quand 61 % des parlementaires disent - c'est un sondage de la semaine dernière - qu'ils ne savent même pas qui exerce la présidence du Conseil européen, c'est extrêmement grave !

Parmi eux, 11 % des *Tories* veulent sortir de l'Union européenne, 25 % envisagent la sortie, et 69 % se disent très mal à l'aise sur cette question. C'est inquiétant, mais ce qui l'est davantage encore, ce sont les sondages relatifs à la perception qu'a le peuple britannique de l'Union européenne, vous l'avez très bien dit, madame l'ambassadeur.

En un mot, le lien entre l'immigration et l'Union européenne est le handicap le plus important. 16 % seulement des Britanniques pensent que c'est la question la plus importante - ou une des questions les plus importantes. 46 % estiment que l'immigration est la question fondamentale.

Vous avez abordé la question de l'Écosse. J'ai déjà travaillé pour la commission des affaires européennes sur ce sujet : il faut effectivement l'utiliser comme un levier. On sait très bien que des voix, en Écosse, se sont élevées pour un nouveau référendum écossais en cas de décision de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Espérons que cela fera réfléchir les Britanniques. Il existe aussi des questions économiques liées à l'Écosse, mais les enjeux de sécurité et de défense sont essentiels.

Mme Fabienne Keller. - C'est toujours un grand plaisir, madame Bermann, de vous retrouver, à Londres ou à Paris.

Je salue votre implication et votre vision mondiale. Vous avez rappelé votre parcours en Chine, et votre présentation éclaire aussi l'enjeu que constitue la présence du Royaume-Uni en Europe.

Nous sommes au terme d'un processus qui a démarré il y a plus de trois ans, avec la *Review of competences*, un exercice d'analyses magnifique mené par les Britanniques, très consensuel - 32 chapitres, de mémoire - destiné à savoir ce que l'Union européenne fait bien et ce qu'elle pourrait faire mieux, avec beaucoup de contributions, notamment des forces vives britanniques. Puis, lors du discours de Bloomberg, David Cameron, préparant ces élections, face à l'aile conservatrice du parti, qui n'est pas pro-européenne, a pris l'engagement du référendum... Nous y voilà à présent !

Madame l'ambassadrice, vous avez rappelé les deux étapes - négociation au Conseil européen, puis référendum. Ceci rend notre posture très compliquée. En effet, si la négociation au Conseil européen peut constituer un gain et permettre de rester ferme avec les Britanniques, elle

pourrait aussi se révéler un piège dans la relation entre David Cameron, qui sera forcément le leader du camp du oui, et sa population.

Tout en soutenant évidemment la position très prudente de la France, qui vise à ne pas compliquer la campagne référendaire, pourriez-vous nous donner quelques précisions sur les négociations en cours quant au rôle des parlements nationaux ? On a appris dans la presse ce matin que 55 % des parlements pourraient créer un blocage autour d'un texte engagé par la Commission au niveau du Conseil, avec obligation de l'amender. Est-ce la voie vers laquelle la négociation s'oriente ? C'est d'ailleurs un sujet sur lequel il y a plutôt adhésion de notre côté.

La question de la mobilité intra-européenne est le sujet central pour le peuple britannique, avec l'accès au système de complément de revenus, dont on sait qu'il n'a pas de conditions de durée. Pourriez-vous nous en dire un peu plus, cette clause pouvant être utilisée en cas de déstabilisation des services publics britanniques ? Je vous remercie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci. La parole est à présent à M. Jacques Gautier.

M. Jacques Gautier. – Madame l'ambassadeur, merci de votre présentation.

Je voudrais revenir sur le volet défense. Les Britanniques viennent de terminer leur revue stratégique défense et sécurité avec, disons-le, des analyses géopolitiques, géostratégiques et, en même temps, des décisions assez voisines de celles de la France, que ce soit par rapport au Livre blanc ou à l'actualisation, en juillet dernier, de notre loi de programmation militaire (LPM). Toutefois, l'ambition affichée par les Britanniques est beaucoup plus importante que la nôtre : 2 % de PIB, pensions comprises bien entendu, mais deux porte-avions et surtout 41 milliards d'euros sur la durée - soit plus de 2 milliards d'euros par an pour remplacer la force de dissuasion nucléaire. Je le dis pour mes collègues : si la France suit cette voie, c'est au minimum ces sommes que nous devons payer à notre tour le moment venu. Croyez-vous que les Britanniques aient les moyens, budgétairement, année après année, de faire un tel effort - surtout sans le support d'une programmation pluriannuelle par une LPM ?

Deuxièmement, dans le cadre du suivi parlementaire des accords de Lancaster House, Phil Hamond, qui était, il y a un peu plus de deux ans, ministre de la défense, disait : « Nous sommes usés par les expéditions en Afghanistan et en Irak. Nous avons des problèmes budgétaires. Nous avons le référendum sur l'Écosse et des élections législatives générales. Nous voulons bien intervenir dans le civilo-militaire et dans la logistique à vos côtés, mais ne nous demandez pas d'intervenir réellement sur le terrain ». Pensez-vous que ce point de vue a changé aujourd'hui ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à M. Pascal Allizard.

M. Pascal Allizard. – Madame l’ambassadeur, merci pour votre exposé.

Une simple question : quand on évoque le *Brexit* et les eurosceptiques, on parle essentiellement des Britanniques, mais pouvez-vous nous donner une idée des forces extérieures ou des groupes extérieurs, publics ou privés, qui auraient intérêt à ce que la Grande Bretagne sorte de l’Union européenne ? J’imagine que cela doit exister et que les moyens ne doivent pas manquer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à Mme Bariza Khiari.

Mme Bariza Khiari. – Madame l’ambassadeur, je souscris bien entendu aux remerciements qui vous ont été adressés par mes collègues.

Vous avez évoqué la révision du traité. On parlait de loin, mais on est passé à quelque chose de plus raisonnable. Vous évoquez des lignes rouges. Cela va-t-il jusqu’à l’acceptation de la privation de droits sociaux à des ressortissants européens, et n’y a-t-il pas, dans les compromis en cours, un risque de créer de ce point de vue deux catégories de ressortissants européens ?

Puisque nous n’avons aucune certitude sur l’issue du référendum de juin prochain, ne doit-on pas craindre d’ouvrir une boîte de Pandore, de voir d’autres pays revendiquer un certain nombre d’assouplissements et, de ce fait, d’assister au détricotage de l’Union européenne ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à M. Daniel Reiner.

M. Daniel Reiner. – Merci, madame l’ambassadrice. Existe-t-il une perception du sentiment dans l’opinion au Royaume-Uni - je ne parle pas de la presse - du fait que d’autres Européens sont agacés par la demande britannique ?

Une génération s’est employée à construire un édifice européen aussi harmonieux que possible. Il ne répond naturellement pas totalement à nos souhaits, mais cela a été un exercice très compliqué, auquel les Britanniques ne se sont joints que tardivement - d’aucuns disent, en forçant le trait, que si le général de Gaulle était resté plus longtemps au pouvoir, ils n’y seraient toujours pas !-. Un référendum, en 1973, les a fait rejoindre l’Union européenne, et des craintes se sont alors exprimées que, dès lors qu’ils allaient être à l’intérieur, ils « pourraient le fruit », en quelque sorte. Les Britanniques perçoivent-ils ce sentiment d’agacement ? Évidemment, ce qui se passe avec la Grande Bretagne peut se passer avec d’autres pays. On n’a aucune garantie que des pays qui viennent d’entrer récemment dans l’Union ne demandent pas exactement la même chose. De détricotage en détricotage, d’acceptation en acceptation, on démontrera l’édifice que nous avons construit.

J'ai toujours été un Européen convaincu. C'est le sens que j'ai donné à la construction politique de ma vie. C'est donc la crainte que j'ai actuellement ! Les Britanniques en sont-ils conscients ?

J'ajoute un deuxième point - et cela rejoint ce que disait mon collègue Jacques Gautier - à propos de la défense. Certes, avec la France, on a un partenariat en matière de défense extrêmement profitable. Il faut dire que ce sont les deux pays qui, essentiellement, ont la capacité, en Europe, d'avoir une action de défense efficace, une action militaire. Ils sont d'ailleurs en ce moment en train de mettre en place un corps expéditionnaire que l'on va porter sur les fonds baptismaux officiellement dans deux mois. C'est une excellente coopération depuis plusieurs années, après le traité de Lancaster House, y compris sur le plan nucléaire mais, les Britanniques ne voulant pas de défense européenne, contrairement à nous, rien ne permet de penser qu'une sortie du Royaume-Uni de l'Europe interdirait une coopération bilatérale en la matière.

Je ne crois pas du tout à l'argument qui consiste à dire que s'ils sortent de l'Europe, on perd un partenaire en matière de défense. On ne perd pas un partenaire de défense : les choses ne se feront simplement pas dans le cadre que l'on imagine, et que l'on ne parvient d'ailleurs pas à construire avec eux. Puis-je avoir des précisions sur ces deux points ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à M. Alain Gournac.

M. Alain Gournac. - Merci, madame. Vous nous avez apporté des éléments intéressants. Ma question porte sur la relation spéciale entre le Royaume-Uni et les États-Unis : ceux-ci pourraient-ils voir des avantages à un affaiblissement de l'Europe ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à Mme Colette Mélot.

Mme Colette Mélot. - Madame l'ambassadeur, je souhaite me joindre aux remerciements qui vous ont été adressés et évoquer la Norvège, ainsi que celui de l'espace économique européen, sujets que vous avez abordés. J'ai l'impression qu'il n'y a aucune prise de conscience des Britanniques à ce sujet, pour en avoir parlé avec certains.

Ils ne se rendent pas compte que, s'ils entraînent dans l'espace économique européen, il faudrait qu'ils s'acquittent d'un certain nombre de devoirs, financiers en particulier, qu'ils renégocient les traités sans participer aux décisions, ce qui est aussi, vous l'avez dit, un point qu'ils n'envisagent certainement pas.

Y a-t-il une information au Royaume-Uni sur ce point ? La presse en parle-t-elle ? Je ne le crois pas...

Ma collègue Joëlle Garriaud-Maylam a fait part de la position de la presse : je crois cette dernière assez fermée aux aspects positifs de l'Union

européenne. Que faudrait-il faire ? C'est un sujet important, car les Britanniques pensent qu'ils seront toujours présents en Europe, même s'ils ne sont pas membres de l'Union européenne.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à M. Jeanny Lorgeoux.

M. Jeanny Lorgeoux. - Madame l'ambassadeur, pour tirer profit du cheminement de votre magnifique carrière, je voudrais savoir ce que pensent les Chinois d'un tel avatar dans la construction chaotique de notre Europe ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Excellente question ! La parole est à M. Philippe Esnol.

M. Philippe Esnol. - Madame l'ambassadrice, on a le sentiment, à écouter nos collègues, que la Grande Bretagne est un frein dans la construction européenne, et ce depuis des années. La difficulté à construire une Europe de la défense commune a été évoquée, mais on pourrait ajouter aussi toutes les difficultés que l'on rencontre au plan économique et social, les problèmes d'harmonisation de la fiscalité, de défense de la City - sans oublier le « *I want my money back !* » de Mme Thatcher. On se demande, quand on entend les éléments évoqués ici, quel va être le résultat de ce référendum. Je crains, connaissant les réponses qu'apportent souvent les électeurs aux référendums, que le *Brexit* soit possible.

Vous nous dites que ce serait une difficulté pour l'Europe. Pourrait-ce être aussi une chance de pouvoir avancer vers quelque chose d'un peu plus cohérent et d'un peu plus solidaire dans beaucoup de domaines ? Je vous pose la question, parce que je rejoins Daniel Reiner quand il dit qu'en termes de coopération militaire, cela ne changerait sûrement pas grand-chose. Je pense qu'en termes d'avancées économiques, sociales et fiscales, cela permettrait peut-être à l'Europe d'avancer beaucoup plus vite.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à M. Jacques Legendre.

M. Jacques Legendre. - Monsieur le président, mes chers collègues, le général de Gaulle disait qu'il voulait l'Angleterre « toute nue » dans l'Europe. Malheureusement, ce n'est pas tout à fait ainsi qu'on l'a eue ! Quelques années plus tard, un gaulliste très anglophile et très européen, Maurice Schumann, a contribué à ce que le Royaume-Uni entre dans l'Europe : on espérait à ce moment-là que les Britanniques joueraient pleinement le jeu.

Les Britanniques font des demandes en fonction de leur sensibilité, de leur volonté de conserver une nation britannique. On peut les comprendre : l'Europe des nations, cela ne nous est pas non plus tout à fait étranger. Sont-ils capables de comprendre qu'ils doivent également tenir compte des réactions des autres, et qu'ils ont provoqué de l'irritation chez beaucoup d'Européens qui tiennent à la construction européenne ?

Vous avez fait allusion, madame, à Calais. Étant de cette région, j'aimerais bien que vous nous expliquiez où on en est, et si on peut, en ce moment, faire bouger les choses car, dans ma région, la montée de l'extrême droite aux dernières élections traduit une irritation à l'égard de nos voisins. Vont-ils changer ?

Je suis tout à fait d'accord avec ce que pensent les habitants de ma région, et ce que dit le nouveau président de la région et j'estime qu'il n'y a guère de raison que nous soyons chargés de faire à Calais ce que les Britanniques ne souhaitent peut être pas faire à Douvres...

Je dois vous dire ma perplexité face à certaines manifestations de ressortissants britanniques à Calais pour exprimer solidarité et compréhension aux réfugiés, alors que leur gouvernement exige de nous que nous édifions des barbelés partout autour du port de Calais !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à Mme Sylvie Goy-Chavent.

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Madame l'ambassadeur, je voudrais vous poser une question concernant la sécurité : suite aux attentats de Paris, les services anglais ont adapté, modifié, transformé leurs modes et leurs dispositifs de surveillance. La question du contrôle des frontières, la lutte contre le trafic d'armes, la surveillance - on le sait tous - sont plus que jamais d'actualité, mais je voudrais aller plus loin concernant le contrôle et la surveillance des réseaux sociaux, ainsi que des communications électroniques. Comment cette question est-elle appréhendée dans ce pays, qui est connu pour son libéralisme et son attachement aux libertés individuelles ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La parole est à M. Cédric Perrin.

M. Cédric Perrin. - Madame l'ambassadeur, merci pour vos propos. Je voulais aborder la question de l'immigration, qui ne l'avait pas été avant que Jacques Legendre ne le fasse. Je ne reviendrai pas beaucoup plus sur le sujet. Vous avez dit tout à l'heure qu'une nouvelle vague d'immigration, fin juin, risquait d'avoir des conséquences sur l'opinion publique. Je voudrais que vous puissiez nous donner quelques informations sur l'état de l'opinion publique en Grande Bretagne vis-à-vis de la question des migrants. Ils sont hors Schengen, les conséquences sont donc peut-être moins importantes, mais quand même...

On voit bien comment nous vivons les choses de ce côté la Manche, et j'aimerais que vous puissiez nous dire un peu plus en détail ce qui se passe de l'autre côté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Le dernier intervenant est M. Yves Pozzo di Borgo.

M. Yves Pozzo di Borgo. - J'ai tendance à penser que la démarche britannique peut présenter des éléments positifs, notamment cette volonté des Anglais d'avoir une Europe plus compétitive, ce qui obligera peut-être la France à conduire les réformes qu'on reporte depuis longtemps.

Cette remarque, je l'ai faite en commission des affaires européennes, et je la réitère devant la commission des affaires étrangères.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Dans l'hypothèse où il y aurait un *Brexit*, que nous redoutons tous et que nous ne souhaitons pas, y aurait-il automatiquement une question sur un nouveau référendum pour l'Écosse ? Si je me souviens bien de l'entretien que nous avons eu avec lui, l'ancien chancelier de l'échiquier, Lord Lawson, considérait qu'ils étaient en train de mettre en place une mesure dilatoire pour éviter cette question. Je n'ai pas tout à fait compris comment. Avez-vous quelques précisions sur ce point ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Madame l'ambassadeur, vous avez la parole.

Mme Sylvie Bermann. - Merci à Mme Garriaud-Maylam et à Mme Keller des propos qu'elles ont tenus. Je me réjouis toujours de les recevoir à Londres.

La difficulté, pour l'adoption du projet de loi d'organisation du référendum, au mois de décembre, a d'abord été d'élaborer un projet, ce qui n'était pas évident. Au début, la question était : « Souhaitez-vous être dans l'Union européenne ? ». Ils se sont aperçus que c'était dangereux, beaucoup de Britanniques ne sachant pas qu'ils sont membres de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle la question est à présent en deux parties, in et out. Ce sera effectivement plus facile pour les électeurs de se prononcer.

Par ailleurs, des financements ont été accordés aux partisans du in et du out, mais il existe également beaucoup de financements privés. Par exemple, Sainsbury soutiendra les partisans du maintien dans l'Union européenne, alors que les partisans du non bénéficient déjà de l'appui d'un certain nombre de grands financiers.

En ce qui concerne la presse, il existe le meilleur et le pire au Royaume-Uni. Les meilleurs, comme le *Financial Times*, ou *The Economist*, sont plutôt pro-européens. Certains journaux n'ont pas encore pris de décision, mais ils sont conservateurs et soutiennent David Cameron. La position de David Cameron sera donc assez déterminante.

La presse dite « de caniveau » est très anti-européenne. Là aussi toutefois, certains soutiennent David Cameron. On dit qu'un ou deux de ces journaux pourraient in fine se rallier à lui. Pour le moment, ce sont des spéculations. On n'en sait rien, mais le rôle de la presse est souvent toxique, car ils sont naturellement anti-européens.

Quelqu'un posait la question de savoir si les Britanniques se rendent compte de l'agacement qu'ils provoquent. Pas vraiment ! La question qu'ils posent souvent aux pro-européens est inverse : « Comment pouvez-vous trouver l'Union européenne parfaite ? Ce que l'on demande n'est-il pas aussi dans votre intérêt ? ». C'est leur perception. Ils n'ont pas le sentiment qu'ils ennuient les autres et qu'ils en demandent trop. Pour eux, l'Union européenne ne fonctionne pas, elle est trop bureaucratique, trop interventionniste. Selon eux, on devrait accorder davantage de poids au principe de subsidiarité, au rôle des parlements nationaux. Ils ne sont pas dans la même logique que nous.

Pour ce qui est des arguments et des moyens de les contrecarrer, il existe bien sûr la voix des politiques, mais également celle des groupes de pression. Beaucoup se sont organisés, comme *Business for Europe*, et d'autres.

Une de leur dirigeante m'a dit qu'ils allaient également mener campagne en province car, à Londres, 40 % des gens ne sont pas nés au Royaume-Uni. C'est une ville très multiculturelle et plutôt pro-européenne. Ailleurs, c'est évidemment beaucoup plus difficile. Cette dirigeante m'a par exemple expliqué qu'ils allaient essayer de détourner les slogans des partisans du non, en disant « *Brexit is for the rich* », alors qu'on a l'impression que c'est l'inverse, ou en démontrant que les *hedge funds* peuvent être n'importe où dans le monde sans que cela change quoi que ce soit pour les moins nantis.

Tout ceci est en train de se préparer et sera plutôt réalisé en dehors de Londres.

Vous avez évoqué la question de la revue de compétences. C'était effectivement un très bel exercice pour savoir si l'Union européenne bénéficiait ou non au Royaume-Uni et si tout était bien respecté. Le résultat a été très positif, mais ce n'est plus aujourd'hui le sujet des experts : il appartient désormais à une opinion publique. C'est là le résultat de ce que Nigel Farage a réussi à faire. À l'époque, l'Europe venait au dixième rang des préoccupations britannique. À cause du lien qu'il a établi entre l'immigration et l'Europe, elle est passée au premier rang des préoccupations.

Le problème vient de l'immigration intérieure à l'Union européenne, non de celle en provenance d'ailleurs, qu'ils sont en mesure de contrôler, mais plutôt de Pologne et d'autres pays. Le Royaume-Uni compte aujourd'hui un million de Polonais. Au moment de l'élargissement, nous n'avons pas voulu du « plombier polonais ». Ils se moquaient alors de nous, affirmant que la libre circulation était une très bonne chose ; à présent, ils jugent que la ville de Rugby compte une majorité de Polonais, et affirment que même les pancartes y sont en polonais. Le ressentiment est donc réel.

Toutefois, certains eurosceptiques et parlementaires réalisent que le problème vient du fait que, sans les ouvriers polonais, on ne pourrait rien

faire, les ouvriers britanniques ne voulant pas des emplois en cause. La perception populaire est plutôt que « les Polonais prennent les emplois des Britanniques » et les places de leurs enfants à l'école. Il est très difficile d'expliquer qu'en réalité, l'immigration polonaise ou celle d'Europe de l'Est est dans leur intérêt - ce que savent bien les dirigeants.

S'agissant des prestations sociales, ne pouvant mettre fin à la libre circulation, ils ont essayé de trouver d'autres formules, comme le délai de quatre ans, ou de deux ans renouvelables. Les choses sont en cours de négociation, afin de pouvoir annoncer aux Britanniques que le Gouvernement est en mesure de contrôler cela.

Pour ce qui est du rôle des parlements nationaux, les Britanniques voulaient un carton rouge, un veto absolu. On leur a dit que ce n'était pas possible. Ils ont essayé d'élever le seuil à 55 %, ce qui est déjà assez conséquent. Ceci serait pris en considération par la Commission et par le Conseil.

S'agissant du traité de Lancaster House, la force expéditionnaire conjointe est en effet très importante. Elle sera pleinement opérationnelle au printemps. Il s'agit de mille hommes, ce qui est loin d'être négligeable.

Je pense qu'ils sont aujourd'hui dans une logique de réengagement. Je rappelais que David Cameron disait : « *Britain is back* ». Des déclarations de réengagement dans les opérations ont été également faites lors de l'assemblée générale des Nations unies. Aujourd'hui, les Britanniques interviennent en Syrie ; ils sont par ailleurs prêts à s'investir davantage dans d'autres opérations des Nations unies.

A la suite du traumatisme irakien, il y a deux ans, il n'y avait pas eu d'accord sur l'intervention en Syrie mais la situation a évolué et ils ont effectivement commencé à se réengager.

Quant aux groupes de pression extérieurs, je ne les connais pas nécessairement et je n'ai pas de contact avec eux. Les Britanniques comprennent-ils l'agacement des Européens ? Non. Ils considèrent qu'on devrait être sur la même ligne qu'eux.

On parle de détricotage. Je crois qu'il y a eu une évolution très forte au cours des dernières années, qui n'est pas uniquement le fait du Royaume-Uni. L'eurosepticisme touche la plupart des pays, les reproches en matière de bureaucratie et d'intrusion sont très forts, même en Allemagne. Je crois qu'il y a eu une renationalisation des politiques.

À l'époque où j'étais à Bruxelles, il y a dix ans, les institutions européennes avaient le vent en poupe, la Commission en particulier. On pensait à une communautarisation de l'Union européenne : c'est l'inverse qui s'est produit, et ce n'est pas à cause des Britanniques. On a maintenant une Europe différenciée, qui ne pourra nécessairement pas aller à la même vitesse sur tous les sujets.

Il faut le reconnaître : ce sont aujourd'hui les Conseils européens qui décident ; à l'époque, ils se réunissaient deux fois par an. En plus de sessions informelles, ils sont maintenant convoqués régulièrement sur tous les sujets - l'immigration, etc. Je crois que ce sera effectivement la ligne.

Les Britanniques sont entrés à un moment - je ne sais pas si c'est par hasard - où l'Union européenne était performante, et où eux-mêmes étaient dans une situation économique difficile. C'était un peu un rêve d'Eldorado. C'est l'inverse aujourd'hui, et c'est pourquoi beaucoup de Britanniques estiment ne pas avoir besoin de l'Union européenne, pensant que le Royaume-Uni sera beaucoup plus prospère sans elle.

On a évoqué la Chine et les États-Unis. Le président Obama est très clair. Il a déjà dit - et il l'a répété hier - que les États-Unis, qui se sentent plus proches des Britanniques que d'autres pays, en particulier des pays du Sud, voulaient une Grande-Bretagne forte et influente au sein de l'Union européenne. La France a un peu évolué, puisque nous sommes partenaires sur les questions de défense, mais il est certain que les États-Unis sont beaucoup plus proches du Royaume-Uni. Le président Obama devrait encore le redire clairement.

Xi Jinping l'a dit également au moment de sa visite au Royaume-Uni, lors de la signature de très nombreux contrats. Il a estimé que, pour la Chine, le Royaume-Uni était la porte d'entrée sur l'Union européenne, et qu'il était important pour eux d'avoir un Royaume-Uni fort dans l'Union européenne.

Encore une fois, ma conviction est qu'on aura besoin de l'Union européenne quand on négociera avec les puissances d'aujourd'hui et de demain, qui seront des États continents. Je n'ai pas de doute quant à moi sur notre intérêt.

Je suis arrivée au Royaume-Uni directement de Chine trois semaines avant le référendum sur l'Écosse, au moment où le territoire risquait d'être amputé d'un tiers. Les Chinois se demandaient comment on pouvait se fragmenter ainsi, alors que la puissance consiste à être ensemble. Cela génère beaucoup d'interrogations.

Les Chinois sont très favorables à l'Union européenne. Pour eux, c'est un contrepoids aux États-Unis. Ils ont toujours soutenu la construction européenne et l'euro. 26 % de leurs réserves sont en euros et, pendant toute la crise grecque, les Chinois disaient publiquement à tous les dirigeants français, allemands ou autres qu'ils croyaient à l'Union européenne et à l'euro. En fait, ils ont acheté de la dette et sont assez clairs sur ce plan. Ils n'hésiteront pas à s'exprimer.

S'agissant de la Norvège, c'est toute la difficulté des partisans du non. À chaque fois qu'ils ont avancé un contre-modèle - la Norvège, la Suisse, le *Commonwealth* - ils ont été démentis pas les responsables mêmes de ces pays. Certains rêvent en pensant pouvoir s'appuyer sur le *Commonwealth*,

mais les Australiens regardent la Chine, les Canadiens regardent les États-Unis.

Il y a beaucoup d'illusions et de réactions passéistes. Il existe deux sujets différents. D'un côté, les parlementaires et les membres des *Tories* sont sur la ligne de la grandeur de l'empire britannique, n'ayant pas vu l'évolution du monde, de l'autre la population est plus préoccupée par le risque de perte d'emploi.

Je ne pense donc pas que le Brexit puisse être « une chance pour l'Europe », car je ne crois pas qu'un tête-à-tête avec l'Allemagne, alors que la performance économique française est moins bonne, soit réellement dans notre intérêt. Si l'Allemagne est plus sur nos lignes en théorie, elle ne l'est pas dans la pratique.

J'ai été ambassadeur à Bruxelles il y a dix ans au Comité politique et de sécurité. Si la discussion était très difficile avec les Britanniques quand on a lancé les premières opérations de l'Union européenne, elles ont été faciles en théorie avec l'Allemagne, mais la participation a été britannique. Il y a donc la position de principe et la réalité. Selon mon expérience, les Britanniques ont des positions de départ qui semblent éloignées parfois mais, in fine, nous aident.

Évidemment, il est hors de question de parler de la défense européenne avant le résultat du référendum, car c'est une phobie totale, alors qu'à l'époque ils prétextaient un risque de découplage avec l'OTAN ou avec les Américains, qui avaient très peur de la défense européenne.

Aujourd'hui, ils plaident pour celle-ci, parce qu'ils ne veulent pas faire ce travail à notre place, et ont fait des campagnes de promotion pour les opérations au Tchad ou en Méditerranée. Ils ont donc évolué et sont les seuls à rester sur cette ligne.

En matière de sécurité, les Britanniques ont beaucoup évolué. Ils étaient très attachés au respect total des libertés publiques. Ils ont pris conscience des dangers qui les menacent et savent que la France n'est pas seule dans ce cas. David Cameron, quand il a vu le Président de la République, a dit que c'était comme si cela était arrivé aux Britanniques, et que cela pouvait d'ailleurs leur arriver. Ils ont mis en place un dispositif équivalent à celui de Sentinelle.

Ils sont en train de revoir leur dispositif de sécurité à la suite des attentats du 13 novembre. Il y a maintenant des policiers armés dans les rues de Londres, ce qui n'était pas concevable auparavant. Ils sont favorables à la surveillance et vont également adopter une loi pour la renforcer, ainsi que celle des réseaux sociaux, mais cela a été très compliqué parce qu'ils n'arrivent pas à contrôler *WhatsApp* et les applications de ce genre. Pour ce qui est de la question de l'Écosse, celle-ci pourrait demander un nouveau référendum, mais ne le redemandera qu'à condition que l'Écosse vote oui et que le reste du Royaume-Uni vote non. Si eux-mêmes votent non pour des

raisons tactiques, cela ne fonctionnera pas. Je pense que la situation actuelle de l'Écosse, avec la baisse des prix du pétrole, peut aussi faire réfléchir. C'est un levier des partisans du oui.

Un mot sur le *Brexit*. Je parlerais ensuite de Calais.

Lors d'un récent colloque franco-britannique, quelqu'un, plutôt que de parler de *Brexit*, qui suppose que l'on va sortir, a choisi d'évoquer le « *Bremain* », - contraction des mots « *Britain* » et « *remain* ». C'est certes moins populaire et on a tendance à parler de *Brexit* mais, personnellement, je parle toujours du référendum sur l'Europe et non du *Brexit*. C'est une nuance, mais qui compte car le but n'est pas de sortir de l'Europe.

Quant à la question de Calais, il s'agit d'un sujet qui est également très difficile au Royaume-Uni. J'ai été, fin juillet-début août, fortement sollicitée par la presse britannique, qui montrait les photos non seulement des réfugiés qui prenaient le tunnel ou les camions attaqués, mais aussi des pneus brûlés, en disant que la police ne faisait pas son travail. J'ai dû à chaque fois répondre et rectifier les choses, en essayant de leur expliquer que, de l'autre côté de la frontière, la perception était totalement différente et que beaucoup d'autorités régionales et locales se demandaient pourquoi elles feraient le travail de police pour les Britanniques. Ce sont là les résultats des accords du Touquet.

J'ai également relativisé les choses en rappelant qu'à Calais, il s'agissait de 4 000 personnes, mais qu'un million était entré en même temps dans l'Union européenne. J'ai dit tout ce que la France faisait sur le plan financier, j'ai évoqué le centre d'accueil des migrants, mais c'était très difficile. Eux nous parlaient des camionneurs, des grèves.

Il y a une incompréhension très forte. Elle demeure. Nos ministres de l'intérieur s'entendent très bien. Ils ont pris des mesures de sécurité communes, en renforçant énormément la sécurité, à l'entrée du tunnel en particulier. Il n'y a plus de passage par le tunnel, mais les migrants se déplacent évidemment vers le port ou vers d'autres ports.

On insiste pour que les Britanniques financent également les mesures de sécurité - ce qu'ils ont fait - ainsi que les mesures de protection des migrants, et qu'ils prennent en particulier des migrants qui ont des familles au Royaume-Uni. Ce sont souvent des Soudanais, des Érythréens et, quoi qu'on fasse, même si on leur propose l'asile, ils ne veulent pas rester chez nous, préférant aller au Royaume-Uni, où il y a plus d'emplois et où ils ont soit de la famille, soit des communautés très importantes.

David Cameron, dans le contexte du référendum, a décidé d'accueillir quelques réfugiés dans les camps du Liban ou de Jordanie, pour éviter ce qu'il appelle « l'appel d'air » et inciter les gens à ne pas venir jusqu'à Calais. Mais un jugement d'un tribunal britannique concernant les enfants qui ont de la famille au Royaume-Uni fait qu'ils vont être obligés

d'en accueillir un certain nombre. Même s'ils vont faire appel, l'immigration est actuellement la question la plus sensible.

Il existe un sujet international, qui est celui de l'euro et de la place de la City, mais le sujet qui sera déterminant pour le référendum réside dans l'immigration et dans la manière dont seront perçues ces questions migratoires.

Je ne sais si j'ai répondu à toutes les questions, mais j'ai essayé d'être exhaustive.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Vous considérez donc qu'il existe des avancées pratiques significatives dans les positions britanniques auxquelles nous devons être attentifs. Les choses ne vont-elles pas en sens inverse avec les États-Unis ? Au fond, les États-Unis nous envoient des messages positifs mais certaines décisions récentes nous interrogent. Ainsi, pour l'Iran, au-delà de la normalisation affichée, nous avons appris qu'il faudrait dorénavant un visa spécial pour les patrons de PME ou les parlementaires français ou européens qui seront allés en Iran et qui voudront ensuite se rendre aux États-Unis. D'une certaine manière, les États-Unis rendent l'Iran respectable, mais gardent ce pays pour eux...

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je vais dans le sens du président Raffarin. J'ajoute que nos amis américains nous ont incités à nous engager davantage dans les sanctions vis-à-vis de la Russie. Or, c'est précisément le secteur agroalimentaire européen qui est fragilisé.

C'est la même chose pour la définition de la Chine en tant qu'économie de marché, sur laquelle ils se gardent bien de se déterminer. J'ai eu l'occasion de rencontrer l'ambassadeur américain auprès de l'OMC, M. Punk, hier midi. J'aimerais qu'on ait une réponse cohérente ! Seule l'Union européenne est appelée à se prononcer avant le 31 décembre 2016. On sait combien les mesures de rétorsion de la Chine sont brutales et rapides. Je n'ose pas dire que nos amis américains nous tendent un piège, mais enfin, ils nous poussent au front !

M. Daniel Reiner. - Sur ce point, il faut faire la différence, s'agissant des visas pour l'Iran, entre la position du Congrès et celle du département d'État, en désaccord sur ce sujet, dans le contexte de la préparation de l'élection présidentielle...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - C'est exact.

Mme Sylvie Bermann. - En même temps, le président américain est comme Gulliver empêtré. Cela a déjà été dit il y a quelque temps par un grand spécialiste, mais cela reste vrai. Le poids du Congrès dans la définition de la politique américaine est toujours déterminant.

Je crois que les relations des Américains avec les Français se sont considérablement améliorées, grâce à nos capacités d'intervention militaire

et à notre détermination. Cela dit, ils se sentent effectivement plus en phase avec les Britanniques.

Encore une fois ma conviction est que notre intérêt réside dans le poids de l'Union européenne face aux États-Unis et à la Chine. Nous avons une capacité de négocier, ainsi qu'une capacité normative de fixer un certain nombre de règles, et je crois qu'on ne devrait pas se priver de cette influence.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, je vous propose que nous exprimions collectivement nos remerciements à Bermann pour cette heure et demie très intéressante et très fertile que nous avons passée ensemble. Nous souhaitons que nos collègues Fabienne Keller et Joëlle Garriaud-Maylam abordent tous ces points dans le débat qui aura lieu en préalable au Conseil européen, à l'initiative de la commission des affaires européennes présidée par Jean Bizet, à qui je cède la parole.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je voudrais simplement donner la tonalité du rapport de Fabienne Keller, en soulignant qu'à l'occasion de ce référendum britannique, sur lequel nous n'avons bien évidemment pas de prise, les questions posées par nos amis d'outre-Manche sont l'occasion d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne. Madame l'ambassadeur, vous avez parlé d'une Europe différenciée : si nous ne jouons pas cette carte de la coopération renforcée, on n'aura qu'une Europe uniforme, paralysée et paralysante.

Enfin, vous avez mis l'accent sur la dimension européenne dans les négociations commerciales internationales. C'est fondamental. Le prochain traité, qui nous occupe dès à présent, est le traité de libre-échange transatlantique (TTIP) : si nous n'avons pas cette dimension, ce serait dramatique pour les différents États membres.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est à Mme Keller.

Mme Fabienne Keller. – Si j'ai bien compris, la commission des affaires étrangères devrait examiner la proposition de résolution la semaine prochaine. Son objectif est de rappeler les principes de l'Union européenne, mais aussi les éléments de souplesse auxquels on peut adhérer, comme le fait de pouvoir renforcer les parlements nationaux. Cette PPRE ne comporte pas beaucoup de détails techniques, car il faut laisser une marge de négociations aux sherpas en charge de la discussion jusqu'au Conseil européen.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci à tous.

ANNEXE 4 - « PAQUET TUSK »**Conseil européen
The President****COMMUNIQUÉ DE PRESSE**

23/16

02/02/2016

**Lettre du président Donald Tusk aux membres du
Conseil européen concernant sa proposition en vue d'un nouvel
arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne**

Préserver l'unité de l'Union européenne constitue pour nous tous le défi le plus important; il s'agit donc de l'objectif principal de mon mandat. C'est dans cet esprit que j'ai présenté une proposition en vue d'un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'UE. À mes yeux, cette proposition va vraiment loin pour prendre en compte toutes les préoccupations soulevées par le Premier ministre Cameron. Il y a cependant une limite que je n'ai pas franchie: les principes sur lesquels le projet européen est fondé.

Je crois profondément que les intérêts que nous avons en commun sont beaucoup plus forts que ce qui nous divise. Être ou ne pas être ensemble, telle est la question à laquelle doivent répondre non seulement les citoyens britanniques, lors d'un référendum, mais aussi, dans les deux prochaines semaines, les 27 autres membres de l'UE.

Le processus a été difficile et des négociations complexes nous attendent. Il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. Je suis convaincu que la proposition constitue une bonne base pour parvenir à un compromis. Elle n'aurait pas pu être élaborée sans l'étroite et excellente coopération de la Commission européenne. Afin de faciliter le processus, la Commission a aussi fait des déclarations politiques; elles figurent dans la proposition.

Permettez-moi d'aborder succinctement les quatre grands axes autour desquels la proposition s'articule.

En ce qui concerne **la gouvernance économique**, le projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement énonce des principes destinés à assurer un respect mutuel entre les États membres participant à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et ceux qui n'y participent pas. Nous pouvons aussi préparer la voie à une intégration plus poussée au sein de la zone euro tout en préservant les droits et les compétences des États membres qui n'y participent pas.

Le respect de ces principes s'appuie sur un projet de décision établissant un mécanisme qui, tout en donnant les assurances nécessaires quant à la prise en compte des préoccupations des États membres ne participant pas à la zone euro, ne peut ni constituer un veto ni retarder des décisions urgentes. Les conditions précises dans lesquelles ce mécanisme pourra être enclenché devront faire l'objet d'un examen plus approfondi.

En ce qui concerne la compétitivité, le projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, ainsi qu'une déclaration plus détaillée du Conseil européen et un projet de déclaration de la Commission, prendront acte de notre volonté de redoubler d'efforts pour renforcer la compétitivité. Nous évaluerons périodiquement les progrès accomplis dans la simplification de la législation et la réduction des charges pesant sur les entreprises, l'objectif étant de réduire les formalités administratives.

En ce qui concerne la souveraineté, la proposition de décision des chefs d'État ou de gouvernement reconnaît que, au vu de la situation particulière qui est celle du Royaume-Uni en vertu des traités, ce dernier n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée. Elle renforce aussi le respect du principe de subsidiarité, et je propose que les États membres mettent fin à l'examen d'un projet d'acte législatif lorsqu'un certain nombre de parlements nationaux émettent des objections à son égard pour des raisons de subsidiarité, sauf si les préoccupations soulevées peuvent être prises en compte. Il est par ailleurs rappelé qu'il est important de respecter le régime dérogatoire prévu dans les protocoles n° 21 et 22, ainsi que les responsabilités en matière de sécurité nationale.

En ce qui concerne les prestations sociales et la libre circulation, nous devons respecter pleinement les traités en vigueur, en particulier les principes de liberté de circulation et de non-discrimination. Aussi la solution qui est proposée pour répondre aux préoccupations du Royaume-Uni s'appuie-t-elle sur la clarification de l'interprétation des règles actuelles, y compris par un projet de déclaration de la Commission portant sur différentes questions liées aux moyens de mieux lutter contre l'utilisation abusive de la libre circulation.

Le projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement fait état, en particulier, de ce que la Commission a l'intention de proposer des modifications de la législation de l'UE en ce qui concerne l'exportation des allocations familiales, ainsi que la création d'un mécanisme de sauvegarde permettant de faire face à des situations exceptionnelles caractérisées par un afflux de travailleurs en provenance d'autres États membres. Un projet de déclaration de la Commission traite aussi de ce mécanisme. Cette approche, ainsi que la durée exacte d'application d'un tel mécanisme, doivent faire l'objet d'un débat plus approfondi à notre niveau.

Cette proposition prend, pour l'essentiel, la forme d'une décision juridiquement contraignante des chefs d'État ou de gouvernement. Nous devrions par ailleurs nous préparer à débattre de l'intégration éventuelle dans les traités, au moment de leur prochaine révision, de la substance de quelques éléments figurant dans cette décision.

Nos sherpas et les représentants permanents se réuniront ce vendredi pour procéder au premier examen de la proposition. L'objectif est clair: parvenir à un accord à 28 lors du Conseil européen de février. Pour réussir, nous devons tous faire des compromis. Un échec compromettrait notre avenir commun.

Donald Tusk, président du Conseil européen

Éléments de la proposition

Press office - General Secretariat of the Council

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press.office@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016
(OR. en)

EUCO 4/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne.

PROJET

DÉCISION DES CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL EUROPÉEN, CONCERNANT UN NOUVEL ARRANGEMENT POUR LE ROYAUME- UNI DANS L'UNION EUROPÉENNE

Les chefs d'État ou de gouvernement des vingt-huit États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil européen, dont les gouvernements sont signataires des traités sur lesquels est fondée l'Union,

Soucieux de régler, en conformité avec les traités, certaines questions soulevées par le Royaume-Uni dans sa lettre du 10 novembre 2015,

Entendant clarifier dans la présente décision certaines questions qui sont particulièrement importantes pour les États membres, de sorte que les clarifications apportées devront être prises en considération à titre d'instrument d'interprétation des traités; entendant également arrêter des dispositions pour certaines questions au nombre desquelles figurent le rôle des parlements nationaux dans l'Union et la gestion des conséquences de la mise en place de l'union bancaire et d'une gouvernance plus intégrée de la zone euro,

Rappelant l'objectif de l'Union consistant à établir une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. Si dix-neuf États membres ont déjà adopté la monnaie unique, d'autres États membres font l'objet d'une dérogation applicable jusqu'à ce que le Conseil décide que les conditions sont réunies pour son abrogation et, conformément aux protocoles n°s 15 et 16 annexés aux traités, un État membre n'est pas tenu d'adopter l'euro et un autre État membre bénéficie d'une dérogation en ce sens. En conséquence, tant que lesdites dérogations n'auront pas été abrogées ou que lesdits protocoles n'auront pas cessé de s'appliquer à la suite d'une notification ou d'une demande de l'État membre concerné, les États membres n'ont pas tous l'euro comme monnaie. Rappelant que le processus de mise en place de l'union bancaire et d'une gouvernance plus intégrée de la zone euro est ouvert aux États membres dont l'euro n'est pas la monnaie,

Rappelant que les traités, ainsi que les références au processus d'intégration européenne et au processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, contiennent également des dispositions particulières en vertu desquelles certains États membres sont autorisés à ne pas participer à l'application de certaines dispositions ou de certains chapitres des traités et du droit de l'Union, ou sont exemptés de cette application, en ce qui concerne des questions telles que l'adoption de l'euro, les décisions ayant des implications en matière de défense, la mise ne œuvre

de contrôles aux frontières sur les personnes, ainsi que les mesures dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les dispositions du traité permettent aussi la non-participation d'un ou de plusieurs États membres à des actions visant à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, notamment par l'instauration de coopérations renforcées. En conséquence, ces processus permettent aux différents États membres d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaite approfondir l'intégration, tout en respectant les droits de ceux qui ne veulent pas suivre cette voie,

Rappelant en particulier que le Royaume-Uni a déjà été autorisé par les traités:

- à ne pas adopter l'euro et donc à conserver la livre britannique comme monnaie (protocole n° 15),
- à ne pas participer à l'acquis de Schengen (protocole n° 19),
- à continuer d'exercer des contrôles aux frontières sur les personnes et donc à ne pas participer à l'espace Schengen en ce qui concerne les frontières intérieures et extérieures (protocole n° 20),
- à choisir de participer ou non à des mesures dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (protocole n° 21),
- à cesser d'appliquer dès le 1^{er} décembre 2014 une grande majorité d'actes et de dispositions de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne tout en choisissant de continuer à participer à trente-cinq d'entre eux (article 10, paragraphes 4 et 5, du protocole n° 36),

Rappelant également que la Charte des droits fondamentaux n'a pas étendu la faculté de la Cour de justice ou de toute juridiction du Royaume-Uni de se prononcer sur la compatibilité des lois et pratiques du Royaume-Uni avec les droits fondamentaux qu'elle réaffirme (protocole n° 30),

Déterminés à exploiter pleinement le potentiel du marché unique dans toutes ses dimensions, à renforcer l'attractivité de l'Union à l'échelle mondiale en tant que lieu de production et d'investissement et à promouvoir les échanges internationaux et l'accès aux marchés par, entre autres, la négociation et la conclusion d'accords commerciaux, au bénéfice réciproque de toutes les parties et dans un esprit de transparence,

Eu égard à la décision contenant le projet de décision du Conseil sur les dispositions particulières relatives à la bonne gestion de l'union bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro,

Eu égard aux conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 et des [18 et 19 février 2016], Prenant acte de la déclaration du Conseil européen sur la compétitivité,

Prenant acte de la déclaration de la Commission sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges,

Prenant acte de la déclaration de la Commission sur le mécanisme de sauvegarde visé au point 2 b) de la section D de la décision,

Prenant acte de la déclaration de la Commission sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation des personnes,

Sont convenus de la décision suivante :

SECTION A

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

Afin d'atteindre l'objectif, prévu par les traités, consistant à établir une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro, il est nécessaire d'approfondir cette union. Les mesures visant à approfondir l'Union économique et monétaire revêtiront un caractère facultatif pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, et seront ouvertes à leur participation pour les domaines où cela est possible.

Il est admis que les États membres qui ne participent pas à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire n'entraveront pas ce processus, mais le faciliteront, tandis que ce processus respectera les droits et les compétences des États membres non participants. Les institutions de l'UE, conjointement avec les États membres, contribueront à assurer la coexistence de différentes perspectives au sein du cadre institutionnel unique, en veillant à la fois au bon fonctionnement des mécanismes de l'Union et à l'égalité des États membres devant les traités.

Le respect mutuel entre les États membres, qu'ils participent ou non au fonctionnement de la zone euro, sera assuré par les principes rappelés dans la présente section, dont la protection est notamment garantie dans le cadre de la décision du Conseil qui s'y réfère.

1. Toute discrimination entre personnes physiques ou morales fondée sur la monnaie officielle de l'État membre où elles sont établies ou, le cas échéant, sur la monnaie ayant cours légal dans cet État membre, est interdite. Toute différence de traitement doit reposer sur des raisons objectives.

Les actes juridiques, y compris les accords intergouvernementaux conclus entre les États membres, qui sont directement liés au fonctionnement de la zone euro, respectent le marché intérieur et la cohésion économique, sociale et territoriale et ils ne peuvent constituer ni une entrave ni une

discrimination aux échanges entre les États membres. Ces actes respectent les compétences, droits et obligations des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro.

Les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro n'entravent pas la mise en œuvre des actes juridiques directement liés au fonctionnement de la zone euro et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union économique et monétaire.

2. La législation de l'Union relative à l'union bancaire, qui confère à la Banque centrale européenne, au Conseil de résolution unique ou à des organes de l'Union exerçant des fonctions similaires un pouvoir sur les établissements de crédit, s'applique uniquement aux établissements de crédit situés dans des États membres dont la monnaie est l'euro ou dans des États membres ayant conclu un accord de coopération rapprochée dans le domaine du contrôle prudentiel avec la Banque centrale européenne, conformément à l'acquis de l'UE en la matière.

Le droit matériel de l'Union, y compris le règlement uniforme concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit ou d'autres mesures législatives devant être adoptées afin de préserver la stabilité financière, pourrait devoir être conçu d'une manière plus uniforme lorsqu'il est destiné à être appliqué par la Banque centrale européenne dans l'exercice de ses fonctions d'autorité de surveillance unique, ou par le Conseil de résolution unique ou des organes de l'Union exerçant des fonctions similaires, que lorsqu'il est destiné à être appliqué par les autorités nationales des États membres qui ne participent pas à l'union bancaire. À cette fin, il peut se révéler nécessaire d'adopter différentes réglementations de l'Union dans le droit dérivé, ce qui permettrait de contribuer à la stabilité financière.

3. Les mesures d'urgence et de crise destinées à préserver la stabilité financière de la zone euro n'engageront pas la responsabilité budgétaire des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro ou, le cas échéant, de ceux qui ne participent pas à l'union bancaire.

Des mécanismes appropriés garantissant un remboursement intégral seront mis en place dans les cas où les coûts, à l'exclusion des coûts administratifs, découlant des mesures d'urgence et de crise visées au précédent alinéa sont imputés sur le budget général de l'Union.

4. La mise en œuvre des mesures, portant notamment sur la surveillance des établissements et marchés financiers et la résolution de leurs défaillances ainsi que sur les responsabilités macroprudentielles, devant être prises pour préserver la stabilité financière des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro relève de la compétence de leurs propres autorités, sauf si ces États membres souhaitent s'associer à des mécanismes communs ouverts à leur participation.

Cette disposition s'entend sans préjudice des mécanismes de surveillance macroprudentielle de l'Union visant à prévenir et à atténuer les risques financiers systémiques au sein de l'Union ainsi que des compétences actuelles des institutions de l'Union qui leur permettent de prendre les mesures qui s'imposent pour faire face aux menaces pesant sur la stabilité financière.

5. Les réunions informelles des ministres des États membres dont la monnaie est l'euro, visées dans le protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe, respectent les compétences du Conseil, en sa qualité d'institution à laquelle les traités confèrent des fonctions législatives, et d'institution au sein de laquelle les États membres coordonnent leurs politiques économiques.

Conformément aux traités, tous les membres du Conseil participent à ses délibérations, même lorsqu'ils n'ont pas tous le droit de vote. Les discussions informelles menées par un groupe d'États membres respectent les compétences du Conseil, ainsi que les prérogatives des autres institutions de l'UE.

6. Lorsqu'une question ayant trait à l'application de la présente section doit être examinée au sein du Conseil européen, conformément au point 1 de la section E, il sera dûment tenu compte du caractère urgent qu'elle pourrait revêtir.

[7. Le contenu de la présente section sera intégré dans les traités lors de leur prochaine révision, conformément aux dispositions pertinentes des traités et aux règles constitutionnelles respectives des États membres.]

SECTION B COMPÉTITIVITÉ

L'établissement d'un marché intérieur dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée constitue un objectif essentiel de l'Union. Pour atteindre cet objectif et créer de la croissance et des emplois, l'UE doit redoubler d'efforts afin d'accroître la compétitivité, selon les orientations énoncées dans la déclaration du Conseil européen sur la compétitivité.

À cette fin, les institutions compétentes de l'UE et les États membres mettront tout en œuvre pour renforcer le marché intérieur et pour l'adapter afin de suivre le rythme de l'évolution de notre environnement. Dans le même temps, les institutions compétentes de l'UE et les États membres prendront des mesures concrètes pour parvenir à une amélioration de la réglementation, élément essentiel pour atteindre les objectifs susmentionnés. Cela suppose de réduire les charges administratives et les coûts de mise en

conformité pesant sur les opérateurs économiques, en particulier les petites et moyennes entreprises, et d'abroger les dispositions législatives inutiles, ainsi que le prévoit la déclaration de la Commission sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges, tout en continuant à assurer des normes réglementaires élevées. L'Union européenne poursuivra par ailleurs une politique commerciale active et ambitieuse.

Les progrès accomplis sur tous ces éléments d'une politique de compétitivité cohérente feront l'objet d'un suivi attentif assorti, le cas échéant, d'un réexamen.

SECTION C SOVERAINETÉ

1. Les références que contiennent les traités et leur préambule au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens visent principalement à indiquer que l'Union a pour but de promouvoir la confiance et la compréhension entre des peuples qui vivent dans des sociétés ouvertes et démocratiques partageant un héritage commun de valeurs universelles. Elles n'équivalent pas à un objectif d'intégration politique.

Les références à une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ne constituent donc pas une base pour étendre la portée des dispositions des traités ou du droit dérivé de l'UE. Elles ne sauraient non plus être utilisées à l'appui d'une interprétation large des compétences de l'Union ou des pouvoirs de ses institutions tels qu'ils sont fixés dans les traités.

Ces références ne modifient pas la délimitation des compétences de l'Union régie par le principe d'attribution, et ne modifient pas non plus l'exercice des compétences de l'Union régi par les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elles ne supposent pas que de nouvelles compétences soient attribuées à l'Union européenne, que l'Union européenne soit tenue d'exercer ses compétences existantes, ou que les compétences attribuées à l'Union ne puissent pas être réduites et, partant, rendues aux États membres.

Qu'il s'agisse de les accroître ou de les réduire, les compétences que les États membres ont attribuées à l'Union ne peuvent être modifiées que par une révision des traités, avec l'accord de l'ensemble des États membres. Les traités contiennent déjà des dispositions spécifiques en vertu desquelles certains États membres ont le droit de ne pas participer à certaines dispositions du droit de l'Union ou en sont dispensés. Les références à une union sans cesse plus étroite entre les peuples sont donc compatibles avec la

possibilité, pour les différents États membres, d'emprunter des voies d'intégrations différentes, et elles n'obligent pas l'ensemble des États membres à aspirer à un destin commun.

Les traités permettent aux États membres partageant une telle vision d'un avenir commun d'évoluer vers une intégration plus poussée, sans qu'elle ne s'applique aux autres États membres.

Il est admis que, eu égard à sa situation particulière en vertu des traités, le Royaume-Uni n'adhère pas à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne. [Le contenu de cette disposition sera intégré dans les traités lors de leur prochaine révision, conformément aux dispositions pertinentes des traités et aux règles constitutionnelles respectives des États membres.]

2. Le principe de subsidiarité vise à faire en sorte que la prise de décision ait lieu à un niveau aussi proche que possible du citoyen. Le choix du niveau d'action adéquat s'établit par conséquent en déterminant, notamment, si la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres et si une action menée au niveau de l'Union présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des États membres.

Les avis motivés adressés par les parlements nationaux conformément à l'article 7, paragraphe 1, du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent être dûment pris en considération par l'ensemble des institutions participant au processus décisionnel de l'Union. Des dispositions appropriées seront prises dans ce sens.

3. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif, adressés dans un délai de douze semaines à compter de la transmission dudit projet, représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil inscrit la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'un débat approfondi.

À la suite de ce débat, et tout en respectant les exigences procédurales établies par les traités, les représentants des États membres, agissant en leur qualité de membres du Conseil, mettent fin à l'examen du projet d'acte législatif en question, sauf si le projet est modifié de manière à tenir compte des préoccupations exprimées dans les avis motivés.

Aux fins du présent paragraphe, les voix attribuées aux parlements nationaux sont calculées conformément à l'article 7, paragraphe 1, du protocole n° 2. Les voix des parlements nationaux des États membres ne participant pas à l'adoption de l'acte législatif en question ne sont pas prises en compte.

4. Les droits et obligations des États membres énoncés dans les protocoles annexés aux traités doivent être pleinement reconnus, et il ne doit pas leur attribué un statut plus faible que celui des autres dispositions des traités dont lesdits protocoles font partie intégrante.

En particulier, aucune mesure adoptée conformément au titre V de la troisième partie du TFUE, qui porte sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ne doit lier les États membres concernés par les protocoles n° 21 et n° 22, sauf dans le cas où, et à condition que le protocole applicable le permette, l'État membre concerné a notifié son souhait d'être lié par ladite mesure.

Les représentants des États membres, agissant en leur qualité de membres du Conseil, veillent à ce que dès lors que, à la lumière de sa finalité et de son contenu, une mesure de l'Union relève du titre V de la troisième partie du TFUE, les protocoles n° 21 et n° 22 s'y appliquent, y compris lorsque cela suppose de scinder ladite mesure en deux actes.

5. L'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne confirme que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. Cette disposition ne constitue pas une dérogation au droit de l'Union et ne devrait donc pas être interprétée de façon restrictive. Dans l'exercice de leurs pouvoirs, les institutions de l'Union respectent pleinement la responsabilité des États membres en matière de sécurité nationale.

SECTION D

PRESTATIONS SOCIALES ET LIBERTÉ DE CIRCULATION

La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union fait partie intégrante du marché intérieur, ce qui suppose, notamment, le droit pour les travailleurs des États membres d'accepter des offres d'emploi partout dans l'Union. Les différences de niveau de rémunération entre les États membres rendent certaines offres d'emploi plus attrayantes que d'autres et induisent des mouvements découlant directement du libre marché. Cependant, les systèmes de sécurité sociale des États membres, que le droit de l'Union coordonne mais n'harmonise pas, sont diversement structurés et cela peut avoir pour effet d'attirer des travailleurs vers certains territoires, sans qu'il ne s'agisse d'une conséquence naturelle du bon fonctionnement du marché. Il est légitime de tenir compte de cette situation et de prévoir, au niveau de l'Union comme au niveau national, des mesures qui, sans créer de discrimination directe ou indirecte injustifiée, permettent d'éviter ou de limiter les flux de travailleurs d'une importance telle qu'ils ont des incidences négatives à la fois pour les États membres d'origine et pour les États membres de destination.

Il est dûment pris note des préoccupations exprimées par le Royaume-Uni à cet égard, dans la perspective de prochaines évolutions dans la législation de l'Union et dans le droit national applicable.

Interprétation des règles actuelles de l'UE

1. Les mesures évoquées dans la partie introductive devraient tenir compte du fait que les États membres ont le droit de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité sociale et disposent d'une large marge d'appréciation pour définir et mettre en œuvre leur politique sociale et en matière d'emploi, y compris la fixation des conditions d'accès aux prestations sociales.

a) Si la libre circulation des travailleurs visée à l'article 45 du TFUE implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et d'emploi, ce droit peut être soumis à des limitations pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, si des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la promotion de l'embauche, la réduction du chômage, la protection des travailleurs vulnérables ou la prévention d'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier d'un système de sécurité sociale le justifient, la libre circulation des travailleurs peut être restreinte par des mesures proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi.

Sur la base de considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi, des conditions peuvent être imposées en ce qui concerne certaines prestations afin de veiller à ce qu'il y ait un degré réel et effectif de rattachement entre la personne concernée et le marché du travail de l'État membre d'accueil.

b) Le droit à la libre circulation des citoyens de l'UE visée à l'article 21 du TFUE doit être exercé sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

En vertu du droit de l'UE, une personne économiquement non active a le droit de séjourner sur le territoire de l'État membre d'accueil si elle dispose, pour elle et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil et d'une assurance maladie complète.

Les États membres ont la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales à des personnes qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre alors même qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour.

Les États membres peuvent rejeter les demandes d'aide sociale lorsqu'elles émanent de citoyens de l'UE originaires d'autres États membres qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour ou qui sont autorisés à séjourner sur leur territoire uniquement à des fins de recherche d'emploi. Cela comprend les demandes émanant de citoyens de l'UE originaires d'autres États membres qui portent sur des prestations dont la fonction prépondérante est de garantir le minimum des moyens d'existence, même si ces prestations sont également destinées à faciliter l'accès au marché du travail des États membres d'accueil.

c) Les bénéficiaires du droit à la libre circulation doivent se conformer aux dispositions législatives de l'État membre d'accueil.

Conformément au droit de l'Union, les États membres sont en mesure d'agir pour prévenir les abus de droits ou les fraudes, comme la présentation de documents falsifiés, et de s'attaquer aux cas de mariages de complaisance contractés ou maintenus avec des ressortissants de pays tiers dans le but d'obtenir, par le biais de la libre circulation, un moyen de régulariser un séjour irrégulier dans un État membre ou de contourner les règles nationales en matière d'immigration applicables aux ressortissants de pays tiers.

Les États membres d'accueil peuvent également prendre les mesures de restriction nécessaires pour se protéger contre des individus dont le comportement personnel est susceptible de représenter une menace réelle et grave pour l'ordre public ou la sécurité publique. Pour déterminer si le comportement d'un individu représente une menace actuelle pour l'ordre public ou la sécurité publique, les États membres peuvent tenir compte du comportement que la personne concernée a eu par le passé et la menace ne doit pas nécessairement toujours être imminente. Même en l'absence de condamnation pénale antérieure, les États membres peuvent agir pour des raisons de prévention, aussi longtemps qu'elles sont liées spécifiquement à la personne concernée.

L'échange d'informations complémentaires et la coopération administrative entre les États membres seront intensifiés, conjointement avec la Commission, afin de lutter plus efficacement contre ce type d'abus de droit et de fraude.

Modifications à apporter au droit dérivé de l'UE

2. Il est noté que, après la prise d'effet de la présente décision, la Commission présentera des propositions visant à modifier comme suit le droit dérivé actuel de l'UE :

a) une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, afin de donner aux États membres, en ce qui concerne l'exportation des allocations familiales vers un État membre autre que celui où le travailleur réside, la possibilité d'indexer ces prestations sur le niveau de vie de l'État membre où l'enfant réside ;

b) afin de tenir compte de l'effet d'appel engendré par le régime de prestations liées à l'emploi mis en place dans un État membre, une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, qui prévoira un mécanisme d'alerte et de sauvegarde destiné à faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres États membres. Un État membre qui souhaiterait faire usage de ce mécanisme informerait la Commission et le Conseil qu'il est confronté à une situation exceptionnelle de ce type dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son système de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi, ou engendre de graves difficultés qui sont susceptibles de perdurer sur son marché de l'emploi ou qui soumettent à une pression excessive le bon fonctionnement de ses services publics. Sur proposition présentée par la Commission une fois qu'elle a examiné cette notification, le Conseil pourrait, au moyen d'un acte d'exécution, autoriser l'État membre concerné à restreindre l'accès aux prestations sociales liées à l'emploi dans la mesure nécessaire. Cet acte d'exécution autoriserait l'État membre à limiter l'accès des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés sur son marché du travail aux prestations liées à l'emploi pendant une durée totale pouvant aller jusqu'à quatre ans à partir du début de l'emploi. La limitation devrait être graduelle: le travailleur serait totalement exclu du bénéfice de ces prestations dans un premier temps, mais il y aurait progressivement accès au fur et à mesure de son rattachement au marché du travail de l'État membre d'accueil. L'acte d'exécution du Conseil aurait une durée limitée et s'appliquerait aux travailleurs de l'UE nouvellement arrivés sur son marché du travail durant une période de [X] années, qui pourrait être prorogée deux fois de suite, la première de [Y] années et la seconde de [Z] années.

Les représentants des États membres, agissant en qualité de membres du Conseil, mèneront prioritairement les travaux sur ces propositions législatives et mettront tout en œuvre pour en assurer l'adoption rapide.

Modifications à apporter au droit primaire de l'UE

3. En ce qui concerne les élargissements futurs de l'Union européenne, il est noté que des mesures transitoires appropriées concernant la libre circulation des personnes seront prévues dans les actes d'adhésion correspondants sur lesquels l'ensemble des États membres devront marquer leur accord, conformément aux traités. Dans ce contexte, il est pris acte de la position exprimée par le Royaume-Uni en faveur de telles mesures transitoires.

SECTION E

APPLICATION ET DISPOSITIONS FINALES

1. Tout État membre peut demander au président du Conseil européen qu'une question ayant trait à l'application de la présente décision soit examinée au sein du Conseil européen.

2. La présente décision prend effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne.



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016 (OR. en)

EUCO 5/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de déclaration relative à la section A de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le projet de déclaration relative à la section A de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne.

PROJET

DÉCLARATION RELATIVE À LA SECTION A DE LA DÉCISION DES CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL EUROPÉEN, CONCERNANT UN NOUVEL ARRANGEMENT POUR LE ROYAUME- UNI DANS L'UNION EUROPÉENNE

Les chefs d'État ou de gouvernement déclarent que la décision sur les dispositions particulières relatives à la bonne gestion de l'union bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro sera adoptée par le Conseil le jour de l'entrée en vigueur de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne et qu'elle entrera en vigueur le même jour.

Le projet de décision figure ci-après :

Projet de décision du Conseil
sur les dispositions particulières relatives à la bonne gestion de l'union
bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

considérant ce qui suit :

(1) En complément de la décision 2009/857/CE du 13 décembre 2007¹, il convient d'adopter des dispositions afin de permettre la bonne gestion de l'union bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro.

(2) Le mécanisme prévu dans la présente décision contribue au respect des principes énoncés à la section A de la décision des chefs d'État ou de gouvernement en ce qui concerne les actes législatifs relatifs à la bonne gestion de l'union bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro, dont l'adoption est subordonnée au vote de tous les membres du Conseil.

¹ Décision 2009/857/CE du Conseil du 13 décembre 2007 relative à la mise en œuvre de l'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et de l'article 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1^{er} avril 2017, d'autre part (JO L 314 du 1.12.2009, p. 73).

(3) Il est noté que, conformément au point 1 de la section E de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, tout État membre peut demander au président du Conseil européen qu'une question ayant trait à l'application de cette décision soit examinée au sein du Conseil européen.

(4) La présente décision ne peut donner lieu à une situation qui reviendrait à permettre à un ou plusieurs États membres d'opposer leur veto à la bonne gestion de l'union bancaire ou à l'intégration future de la zone euro. En particulier, toute saisine du Conseil européen est sans préjudice du fonctionnement normal de la procédure législative de l'Union.

(5) La présente décision devrait être sans préjudice des modalités de vote particulières arrêtées par les représentants des vingt-huit États membres réunis au sein du Conseil le 18 décembre 2013, concernant l'adoption de décisions par le Conseil sur la base de l'article 18 du règlement (UE) n° 806/2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique¹.

(6) Dans le cadre de l'application de la présente décision, et plus particulièrement en ce qui concerne le délai raisonnable dont le Conseil doit disposer pour délibérer de la question concernée, il convient de tenir dûment compte d'éventuelles situations d'urgence,

DÉCIDE :

Article premier

1. Si, concernant les actes législatifs auxquels s'applique la section A de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, dont l'adoption est subordonnée au vote de tous les membres du Conseil, au moins [X] membre[s] du Conseil ne participant pas à l'union bancaire indique[nt] son[leur] opposition motivée à l'adoption d'un tel acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. L'[Les] État[s] membre[s] concerné[s] justifie[nt] son [leur] opposition en indiquant en quoi le projet d'acte ne respecte pas les principes énoncés à ladite section A.

2. Le Conseil, au cours de cette délibération, fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution

¹ [Doc. 18137/13.]

satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil visés au paragraphe 1.

3. À cette fin, le président du Conseil, avec l'assistance de la Commission et dans le respect du règlement intérieur du Conseil, déploie toute initiative nécessaire pour faciliter la réalisation d'une plus large base d'accord au sein du Conseil. Les membres du Conseil lui apportent leur concours.

[Tout en tenant dûment compte du caractère urgent que peut revêtir la question et sur la base des motifs d'opposition mentionnés au paragraphe 1, une demande de délibération au Conseil européen sur la question, avant qu'elle ne soit renvoyée au Conseil en vue d'une décision, peut constituer une telle initiative. Toute saisine de cet ordre est sans préjudice du fonctionnement normal de la procédure législative de l'Union.]

Article 2

La présente décision, qui complète la décision 2009/857/CE, entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne. Elle cesse de s'appliquer si cette dernière cesse de s'appliquer.

Fait à ..., le ...

Par le Conseil
Le président
[Nom]



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016 (OR. en)

EUCO 6/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de déclaration du Conseil européen sur la compétitivité

Les délégations trouveront ci-joint le projet de déclaration du Conseil européen sur la compétitivité.

PROJET

DÉCLARATION DU CONSEIL EUROPÉEN SUR LA COMPÉTITIVITÉ

L'Europe doit gagner en compétitivité si nous voulons créer de la croissance et de l'emploi. Bien que cet objectif ait été au cœur des activités de l'Union européenne ces dernières années, le Conseil européen est persuadé qu'il est possible d'aller plus loin pour exploiter pleinement le potentiel du marché unique dans toutes ses dimensions, promouvoir un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la création d'emplois, investir et préparer nos économies pour l'avenir, faciliter les échanges internationaux et faire de l'Union un partenaire plus attrayant.

Le Conseil européen insiste sur l'importance considérable que revêt le marché unique, espace sans frontières à l'intérieur duquel les marchandises, les personnes, les services et les capitaux circulent librement. Il s'agit de l'une des plus grandes réussites de l'Union. En ces temps difficiles sur le plan économique et social, nous devons insuffler un nouveau dynamisme au marché intérieur et l'adapter pour suivre le rythme de l'évolution de notre environnement. L'Europe doit doper sa compétitivité internationale dans tous les secteurs des services et des produits et dans des domaines clés tels que l'énergie et le marché unique numérique.

Le Conseil européen engage toutes les institutions et tous les États membres de l'UE à s'efforcer d'améliorer la réglementation et à abroger les dispositions législatives inutiles afin de renforcer la compétitivité de l'UE, tout en tenant dûment compte de la nécessité de maintenir des normes élevées de protection des consommateurs, des travailleurs, de la santé et de l'environnement. Il s'agit d'un facteur essentiel pour assurer la croissance économique et encourager la compétitivité et la création d'emplois. À cet effet, il convient plus particulièrement de :

- s'attacher résolument à simplifier la réglementation et à alléger les charges, notamment en retirant ou en abrogeant des textes législatifs, le cas échéant, et à mieux utiliser les analyses d'impact et les évaluations ex post tout au long du cycle législatif, au niveau de l'UE comme au niveau national. Pour ce faire, il y a lieu de s'appuyer sur les progrès accomplis dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) ;
- faire davantage pour alléger la charge globale que fait peser la réglementation de l'UE, en particulier sur les PME et les micro-entreprises ;

- fixer, lorsque c'est possible, des objectifs en matière de réduction de la charge dans des secteurs clés, assortis d'engagements de la part des institutions et des États membres de l'UE.

Le Conseil européen salue l'engagement de la Commission à procéder chaque année à une évaluation des résultats obtenus dans le cadre des efforts déployés par l'Union pour simplifier la législation, éviter la réglementation excessive et réduire les charges pesant sur les entreprises. Cette synthèse annuelle, réalisée dans le cadre du programme REFIT de la Commission, comprendra un examen annuel de la charge et une évaluation de l'ensemble du droit de l'UE existant.

Le Conseil européen invite par ailleurs le Conseil à examiner les évaluations annuelles réalisées par la Commission en application de sa déclaration sur la subsidiarité, afin de veiller à ce qu'il y soit dûment donné suite dans les différents domaines d'activité de l'Union. Il invite la Commission à proposer l'abrogation des mesures qui sont contraires au principe de subsidiarité ou qui imposent une charge réglementaire disproportionnée.

Le Conseil européen souligne l'importance que revêt un système commercial multilatéral solide, fondé sur des règles, et insiste sur la nécessité de conclure avec les pays tiers des accords bilatéraux de commerce et d'investissement qui soient ambitieux, dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel. À cet égard, il se félicite de l'accord auquel est récemment parvenue l'OMC à Nairobi. Il faut s'employer à faire avancer les négociations avec les États-Unis, le Japon et les principaux partenaires en Amérique latine ainsi que dans la région Asie-Pacifique. Le commerce doit être bénéfique pour tous, qu'il s'agisse des consommateurs, des travailleurs ou des opérateurs économiques. La nouvelle stratégie commerciale ("Le commerce pour tous: Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable") constitue un élément essentiel à cet égard.

Le Conseil européen suivra l'évolution de la situation et demande au Conseil des affaires générales et au Conseil "Compétitivité" d'évaluer périodiquement les progrès accomplis sur les différents points évoqués dans la présente déclaration.



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016 (OR. en)

EUCO 7/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de déclaration de la Commission européenne sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges

Les délégations trouveront ci-joint le projet de déclaration de la Commission européenne sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges.

**PROJET DE
DÉCLARATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges

La Commission instaurera un mécanisme destiné à réexaminer la législation actuelle de l'UE pour déterminer si celle-ci respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité, en s'appuyant sur les processus existants, afin que ces principes soient pleinement mis en œuvre.

La Commission établira les priorités de ce réexamen en tenant compte du point de vue du Parlement européen, du Conseil et des parlements nationaux.

La Commission proposera un programme de travail d'ici la fin de 2016 et présentera ensuite chaque année un rapport au Parlement européen et au Conseil.

La Commission est pleinement déterminée à simplifier la législation de l'UE et à réduire la charge réglementaire pesant sur les opérateurs économiques de l'UE et poursuivra ses efforts en ce sens sans porter atteinte aux objectifs stratégiques et en appliquant le programme 2015 pour une meilleure réglementation, notamment le programme de la Commission pour une réglementation affûtée et performante (REFIT). La réduction des formalités administratives pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, demeure, pour chacun d'entre nous, un objectif primordial pour favoriser la croissance et l'emploi.

La Commission, dans le cadre de la plateforme REFIT, s'emploiera avec les États membres et les acteurs concernés à définir des objectifs spécifiques au niveau de l'UE et au niveau national pour réduire les charges pesant sur les entreprises, en particulier là où elles sont les plus lourdes pour les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises. Une fois définis, la Commission assurera le suivi des progrès accomplis au regard de ces objectifs et présentera un rapport au Conseil européen chaque année.



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016 (OR. en)

EUCO 8/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de déclaration de la Commission européenne sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation des personnes

Les délégations trouveront ci-joint le projet de déclaration de la Commission européenne sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation des personnes.

PROJET DE
DÉCLARATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

**sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation
des personnes**

La Commission prend acte de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, et notamment sa section D.

La Commission entend adopter une proposition destinée à compléter la directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens de l'Union afin d'exclure du champ d'application des droits de libre circulation tout ressortissant de pays tiers qui n'a pas préalablement séjourné de manière légale dans un État membre avant de se marier avec un citoyen de l'Union ou qui ne se marie avec un citoyen de l'Union qu'après que celui-ci a établi sa résidence dans l'État membre d'accueil. En conséquence, en pareils cas, la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration s'appliquera au ressortissant de pays tiers. Cette proposition sera présentée après que la décision susmentionnée aura pris effet.

Pour ce qui est des situations d'abus dans le cadre de l'admission et du séjour de membres de la famille d'un citoyen mobile de l'Union qui sont ressortissants de pays non membres de l'UE, la Commission établira clairement ce qui suit :

- les États membres peuvent prendre des mesures dans des cas spécifiques d'utilisation abusive du droit de libre circulation par des citoyens de l'Union retournant dans l'État membre dont ils ont la nationalité avec un membre de la famille ressortissant d'un pays non membre de l'UE, lorsque le séjour dans l'État membre d'accueil n'a pas été caractérisé par une effectivité suffisante pour permettre de développer ou de consolider une vie de famille et avait pour objet d'échapper à l'application de la réglementation nationale en matière d'immigration ;
- la notion de mariage de complaisance - qui n'est pas protégé par le droit de l'Union - s'étend aussi à un mariage contracté afin de permettre à un membre de la famille qui n'est pas ressortissant d'un État membre de bénéficier du droit de séjour.

La Commission précisera également que les États membres peuvent prendre en compte le comportement passé d'une personne afin de déterminer si le

comportement d'un citoyen de l'Union constitue une menace actuelle pour l'ordre public ou la sécurité publique. Ils peuvent agir pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, même en l'absence de condamnation pénale antérieure, en invoquant des raisons de prévention à condition qu'elles soient spécifiques à la personne concernée. La Commission précisera également les notions de "motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique" et de "motifs impérieux de sécurité publique". En outre, à l'occasion d'une future révision de la directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens de l'Union, la Commission examinera les seuils auxquels ces notions se rattachent.

Ces précisions seront élaborées dans une communication fournissant des lignes directrices sur l'application du droit de l'Union en matière de libre circulation des citoyens de l'Union.



Conseil européen

Bruxelles, le 2 février 2016 (OR. en)

EUCO 9/16

NOTE

Destinataire: délégations

Objet: Projet de déclaration de la Commission européenne sur le mécanisme de sauvegarde visé au point 2 b) de la section D de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le projet de déclaration de la Commission européenne sur le mécanisme de sauvegarde visé au point 2 b) de la section D de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne.

PROJET DE
DÉCLARATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
sur le mécanisme de sauvegarde
visé au point 2 b) de la section D
de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du
Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-
Uni dans l'Union européenne

En ce qui concerne le point 2 b) de la section D de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, la Commission européenne présentera une proposition visant à modifier le règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union afin de prévoir un mécanisme de sauvegarde, étant entendu que celui-ci pourra être et sera utilisé, et qu'il constituera dès lors une réponse aux préoccupations du Royaume-Uni concernant l'afflux exceptionnel de travailleurs provenant d'autres pays de l'Union européenne auquel ce pays a fait face ces dernières années.

La Commission européenne estime qu'il ressort de la nature des informations qui lui sont transmises par le Royaume-Uni que le pays fait réellement face aujourd'hui au type de situation exceptionnelle auquel le mécanisme de sauvegarde proposé devrait s'appliquer. En conséquence, il serait justifié que le Royaume-Uni active le mécanisme dans l'attente légitime d'obtenir l'autorisation requise.