

N° 322

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le **programme de travail de la Commission européenne pour 2016,***

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Durantou, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN PROGRAMME DE TRAVAIL DANS LA LIGNÉE DU PRÉCÉDENT	7
A. LES NOUVELLES PROPOSITIONS	7
B. DES RETRAITS MOINS POLÉMIQUES ?	9
1. <i>Une procédure de retrait mieux encadrée ?</i>	9
2. <i>Des retraits compensés par de nouvelles propositions</i>	11
a) La modification du paquet « frontières intelligentes »	11
b) Une ambition plus réaliste en matière de fiscalité des entreprises ?	13
c) La représentation extérieure de la zone euro	15
C. LE PROGRAMME REFIT	15
II. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS	17
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	17
B. L'AVIS POLITIQUE, ET APRÈS ?	20
EXAMEN PAR LA COMMISSION	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	27

AVANT-PROPOS

Comme en 2015, la commission des affaires européennes du Sénat a souhaité analyser le programme de travail annuel de la Commission européenne pour émettre un avis, qu'elle adressera au Gouvernement et à l'exécutif européen.

L'objectif est double : d'une part vérifier que la Commission européenne poursuit l'ambition affichée lors de son entrée en fonction de concentrer son action sur dix priorités et limiter toute inflation législative et d'autre part opérer une première analyse des choix de la Commission européenne et proposer d'éventuels compléments. Ce faisant, la commission des affaires européennes du Sénat entend contribuer au renforcement du dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission européenne, que celle-ci semble vouloir conduire en 2016.

Au-delà, la commission des affaires européennes du Sénat souhaite que la Commission européenne poursuive son effort de rationalisation de son activité, cette démarche étant à même de favoriser une meilleure lisibilité de l'action de l'Union européenne. Engagée depuis plusieurs années dans le dialogue avec la Commission européenne sur les questions de subsidiarité, elle estime que cette démarche facilite un partage des rôles plus efficace et plus visible. Elle participe en outre pleinement à la mise en avant d'une « *Union du changement démocratique* » mise en avant par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, lors de son élection en juillet 2014 et au sein de laquelle les parlements nationaux doivent consolider leur place.

I. UN PROGRAMME DE TRAVAIL DANS LA LIGNÉE DU PRÉCÉDENT

La Commission européenne a présenté le 27 octobre dernier son programme de travail pour 2016. Il comprend 23 initiatives et 20 retraits ou modifications de texte. Le nombre de propositions est identique à celui contenu dans le programme de travail pour 2015. Le nombre de retrait ou modification s'inscrit également dans la lignée de l'exercice précédent, où 22 textes d'importance avaient été supprimés. Le programme REFIT, destiné à évaluer l'impact de la législation actuelle, sera, quant à lui, concentré sur 27 textes. L'ambition politique du programme est, par ailleurs, affichée avec un titre évocateur : « L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle », dans la lignée de celui de 2015 « Un nouvel élan ».

La Commission européenne poursuit en tout cas sa volonté de réduire le nombre de propositions législatives et de se tourner davantage vers l'« application coopérative » de l'acquis sur le terrain. Elle estime, en effet, qu'un « point de saturation législative » a été atteint. Le souhait de rationaliser et de recentrer l'activité législative européenne autour des priorités établies fin 2014 ne souffre d'aucune contestation. Nous avons lors de l'examen du programme de travail 2015 estimé que la volonté affichée du président de la Commission européenne de légiférer uniquement si nécessaire et quand des résultats concrets et importants peuvent être obtenus était louable. Nous souhaitons que cet objectif soit maintenu dans la durée. Force est de constater que le programme de travail pour 2016 y contribue.

A. LES NOUVELLES PROPOSITIONS

Comme l'an dernier, la Commission européenne relie ses nouvelles initiatives, qu'elles soient législatives ou non législatives, à six des dix priorités qu'elle a définies lors de sa nomination en novembre 2014 : emploi, croissance et investissement ; marché intérieur ; Union économique et monétaire ; politique migratoire ; relations internationales et cadre institutionnel. Elle entend, dans le même temps, poursuivre les stratégies entamées en 2015 dans quatre autres domaines : commerce, marché unique numérique, justice et droits fondamentaux et énergie.

En ce qui concerne l'emploi, la croissance et l'investissement, la Commission entend promouvoir l'investissement dans le capital humain tout au long de la vie, via l'adoption d'une stratégie pour des compétences nouvelles en Europe. Celle-ci doit favoriser la reconnaissance mutuelle des qualifications, soutenir la formation professionnelle et exploiter le potentiel du secteur numérique en matière d'emploi ainsi que celui de l'économie circulaire. **Dans le même temps, la Commission souhaite mieux garantir l'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle en proposant des mesures législatives concernant les parents qui travaillent.** Elle souhaite

également soutenir la présence des femmes sur le marché du travail. Plus largement, elle devrait adopter une initiative non-législative destinée à définir le prolongement de la stratégie Europe 2020, au-delà de l'échéance de 2020.

Au sujet de l'Union de l'énergie, dont elle a défini le cadre en 2015, la Commission européenne entend proposer des textes relatifs à l'organisation du marché de l'électricité et à la sécurité de l'approvisionnement. Elle entend dans le même temps réviser, dans le cadre du programme REFIT, les normes actuelles en matière d'efficacité énergétique.

Le marché intérieur fera, quant à lui, l'objet de plusieurs initiatives destinées notamment à l'approfondir et à renforcer sa base industrielle, en particulier dans le domaine de la défense et de l'espace. Cette ambition se traduit par la mise en œuvre d'une stratégie visant notamment l'aide aux PME et aux jeunes entreprises ainsi que les professions réglementées ou l'économie dite « collaborative ». La Commission entend également aborder la question de la prestation transfrontalière de services, en levant notamment les obstacles réglementaires pour les services aux entreprises et les services du bâtiment. La normalisation, la reconnaissance mutuelle ou la propriété intellectuelle devraient également donner lieu à une intervention. Un paquet fiscalité des entreprises et un plan d'action sur la TVA viendraient compléter ce dispositif. **Annoncé en 2015, le paquet « mobilité des travailleurs » sera, quant à lui, finalement présenté en 2016. Il serait composé d'une communication sur la mobilité de la main d'œuvre, d'une révision ciblée de la directive sur le détachement des travailleurs et sur une révision des règlements sur la coordination de la sécurité sociale.**

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire devrait passer par la mise en œuvre du système européen de garantie des dépôts et la mise en place d'un pilier de droits sociaux. Il s'agit, avec celui-ci, de déterminer des principes communs et des critères de référence destinés à parvenir à terme à une plus grande convergence des performances dans le domaine social et dans celui de l'emploi.

La question de la sécurité sera également traitée via des règles améliorées sur les armes à feu et la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiements autres que les espèces.

L'autre question d'actualité, celle de la crise des migrants, sera traitée au travers de plusieurs textes. La Commission souhaite une révision du système de Dublin en matière d'asile et la mise en place d'un système structuré en matière de réinstallation des réfugiés. Elle entend, dans le même temps, avancer vers la création d'un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes, en s'appuyant sur une agence FRONTEX renforcée. Une communication sur la migration légale et l'extension de l'approche « carte bleue » est, en outre, envisagée.

Au plan international, la Commission européenne souhaite élaborer un nouveau cadre politique pour les relations avec les pays et régions ACP. Elle entend également présenter un paquet sur la réforme du secteur de la sécurité et, éventuellement, adopter un nouvel instrument spécifique pour le renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement dans les pays tiers. Elle espère, au plan commercial, la signature du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement avec les États-Unis, souhaite une application provisoire de l'accord avec le Canada et réévaluer les traités existants avec le Chili, le Mexique ou la Turquie.

B. DES RETRAITS MOINS POLÉMIQUES ?

1. Une procédure de retrait mieux encadrée ?

Le retrait ou la modification de vingt propositions législatives d'ici au mois d'avril 2016 devrait présenter moins de difficultés politiques qu'au cours de l'exercice 2015. Ces retraits avaient alors cristallisé l'opposition de plusieurs groupes politiques au sein du Parlement européen, qui dénonçaient un manque de concertation avec la Commission européenne. Les critiques du Parlement européen s'étaient focalisées sur le retrait du « paquet déchets », présenté quelques semaines auparavant par la précédente Commission et avant même qu'il ne soit réellement débattu au Parlement et au Conseil. Le gouvernement français avait cosigné une lettre appelant au maintien de ce texte, en insistant notamment sur la priorité qui devait être accordée à l'économie circulaire. La Commission européenne avait néanmoins indiqué qu'elle entendait présenter un nouveau texte sur le sujet, ce qu'elle a fait le 2 décembre 2015.

Il convient de rappeler à ce stade que le retrait de texte en cours d'examen a été légitimé par la Cour de justice de l'Union européenne. Elle a en effet précisé dans un arrêt rendu le 14 avril 2015 que le rôle de la Commission ne saurait se limiter à présenter une proposition et à chercher, ensuite, à rapprocher les positions du Parlement et du Conseil¹. Aussi longtemps que le législateur n'a pas statué, la possibilité est laissée à la Commission européenne de modifier sa proposition ou la retirer. Elle peut également retirer un texte si la proposition originelle est manifestement dénaturée par un amendement du Parlement européen ou du Conseil. Les motifs justifiant ce retrait doivent être suffisamment expliqués aux organes législatifs et étayés, en cas de contestation, par des éléments convaincants. Enfin, il convient d'insister sur le fait que le retrait ne saurait être, en tout état de cause, motivé par le seul changement de Commission, qui déjugerait ensuite les travaux de la précédente équipe.

¹ CJUE, Conseil de l'Union européenne contre Commission (affaire 409/13), 14 avril 2015

Notre commission a rappelé dans une proposition de résolution européenne et dans un avis politique son souhait de voir intégrer la jurisprudence de la Cour sur les retraits dans l'accord interinstitutionnel en négociation entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil². L'usage moins polémique du droit de retrait dans le programme de travail pour 2016 démontre que cette ligne est déjà mise en œuvre par la Commission européenne. Le compromis trouvé entre les trois institutions le 8 décembre dernier sur le projet d'accord interinstitutionnel confirme cette tendance, la Commission européenne s'engageant à motiver les raisons du retrait et à indiquer, si possible, les actions ultérieures qu'elle compte entreprendre.

Le compromis sur l'Accord interinstitutionnel

Le Conseil s'est prononcé favorablement, le 15 décembre 2015, sur le compromis trouvé au sujet du nouvel accord interinstitutionnel, ouvrant la voie à son adoption formelle par le Parlement européen.

Les contours du dispositif amendé par les colégislateurs répondent aux objections portées par notre commission il y a quelques semaines et formalisées au sein d'une résolution européenne adressée au gouvernement, doublée d'un avis politique directement envoyé à la Commission européenne.

Le texte ne rend plus obligatoire les analyses d'impact pour les amendements du Conseil et de la Commission européenne, qui sont néanmoins invités à mener de telles études, à leur convenance. Vos rapporteurs s'étaient surtout inquiétés de la volonté de la Commission européenne d'encadrer la transposition des directives. Toute mesure supplémentaire ou tout ajout du ressort du législateur national devait être motivé et son impact évalué. La Commission européenne entendait éviter surenchère réglementaire et surtransposition. Si l'intention peut paraître louable, il apparaissait à vos rapporteurs qu'un tel encadrement affectait le principe même de la directive, qui lie les États membres quant aux résultats à atteindre mais leur laisse la compétence quant à la forme et au moyen. Au-delà, une telle option n'était pas sans poser de difficultés au regard des principes de souveraineté et de subsidiarité. Le compromis trouvé entre les institutions, le Parlement européen étant favorable à un tel encadrement, se limite à inciter les États à signaler l'ajout d'éléments qui n'ont aucun rapport avec la directive initiale.

La résolution européenne comme l'avis politique insistaient sur la nécessité d'améliorer la transparence en ce qui concerne les actes délégués et les trilogues, qui réunissent de façon informelle Parlement européen, Conseil et Commission européenne en vue de l'élaboration d'un compromis. Là encore, des avancées notables ont été enregistrées avec l'annonce d'efforts en matière de publicité et de transmission de documents. En outre, si la Commission n'entend pas soumettre les actes d'exécution ou les actes délégués au contrôle de subsidiarité, elle s'engage désormais à consulter les experts nationaux avant de rédiger un projet d'acte.

Seul le volet de la résolution européenne concernant le renforcement du dialogue politique entre la Commission européenne et les parlements nationaux, avec

² Devenue Résolution du Sénat le 20 novembre 2015 (2015-2016, n°41)

l'émergence d'un véritable droit d'initiative (carton vert, *cf infra*) n'a pas été relayé dans le compromis.

2. Des retraits compensés par de nouvelles propositions

Plusieurs textes sont rendus caducs par de nouvelles initiatives de la Commission européenne ou jugés obsolètes par l'évolution du contexte. Deux propositions de décision prévoyant la mise en place d'un accord d'association avec la Syrie datant de 2008 sont également jugées caduques par la Commission européenne. Il en va de même pour des accords d'association envisagés en 2007 avec l'Afrique de l'Est et les pays dits CDAA (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie et Swaziland) intégrés depuis à des accords plus larges. Toujours au plan international, la Commission européenne retire une proposition de décision établissant une liste d'arbitres dans le cadre d'une procédure de règlements des différends commerciaux entre l'Union européenne et la Russie. La Russie a en effet refusé, le 13 décembre 2012, d'établir une telle liste. L'Union européenne a, depuis, recouru aux clauses générales de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Des projets de texte datant de 2007 concernant la taxe sur la valeur ajoutée sont également retirés, faute d'accord au Conseil. La commission des affaires européennes avait estimé en son temps que ces textes ne posaient pas de difficultés particulières. La Commission européenne prend également acte des avancées de la coopération renforcée sur la taxe sur les transactions financières et supprime sa proposition initiale de 2011 ainsi que sa proposition de règlement sur la mise à disposition de la ressource propre fondée sur ladite taxe.

Trois retraits ou modifications méritent une attention particulière : ils concernent la protection des frontières extérieures, la fiscalité et la représentation extérieure de la zone euro.

a) La modification du paquet « frontières intelligentes »

Le paquet « frontières intelligentes » de 2013 est modifié pour tenir compte des propositions issues de l'Agenda européen en matière de migration présenté en mai 2015. Le paquet initial visait à mieux exploiter les possibilités offertes par les systèmes informatiques et les technologies de l'information dans le domaine de la protection des frontières. L'Union européenne dispose pour l'heure de trois systèmes d'information à grande échelle :

- Eurodac qui procède à l'enregistrement des procédures d'asile ;
- le système d'information sur les visas, qui concerne les demandes de visas ;
- le système d'information Schengen qui vise les personnes faisant l'objet d'un signalement.

L'initiative «Frontières intelligentes» entendait, en outre, assurer des franchissements de frontière plus efficaces, en renforçant la lutte contre la migration irrégulière par l'intermédiaire de la création d'un registre de tous les mouvements transfrontières des ressortissants de pays tiers, dans le strict respect du principe de proportionnalité. Après avoir entamé les discussions sur sa première proposition, la Commission européenne, entend tenir compte des préoccupations exprimées par les colégislateurs, au sein d'une proposition révisée. **L'ambition est louable mais il convient que cette norme soit élaborée puis adoptée le plus rapidement possible et éviter les atermoiements observés au sujet du registre européen des données des dossiers passagers des transports aériens (PNR), adopté fin 2015, après huit ans de débats.**

Tout débat sur les frontières ne saurait par ailleurs faire l'économie de propositions en matière de révision du Code frontière Schengen. Les circonstances exceptionnelles que celui-ci prévoit sont en effet appelées à perdurer face à une crise migratoire que nombre d'observateurs estiment durable, alors même que la menace terroriste tend à se renforcer. Il s'agit dès lors d'adapter le dispositif. **Les propositions de la Commission européenne du 15 décembre 2015 vont, à cet égard, dans le bon sens avec l'instauration de vérifications systématiques obligatoires pour les citoyens européens aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes de l'Union européenne.** Ces vérifications prendront appui sur le système d'information Schengen, la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus et les systèmes nationaux pertinents. Les vérifications seront également obligatoires à la sortie de l'Union européenne. La proposition insiste aussi sur la nécessité de vérifier les identifiants biométriques dans les passeports des citoyens européens en cas de doute quant à l'authenticité du passeport ou à la légitimité de sa détention.

Au-delà de cette révision du dispositif « frontières intelligentes », vos rapporteurs souhaitent qu'un autre volet de l'Agenda des migrations soit concrétisé, à savoir l'approche dite des « points d'accès » qui verraient intervenir conjointement le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que les agences FRONTEX, Europol et Eurojust dans les États membres « situés en première ligne ». Il s'agit d'aider ces derniers à procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants ainsi qu'aux relevés de leurs empreintes digitales et de faciliter le traitement rapide des dossiers d'asile. FRONTEX pourrait, aussi, porter assistance aux États membres afin de coordonner le retour des migrants qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. Quant à Europol et Eurojust, ils pourraient assister l'État membre d'accueil dans ses enquêtes aux fins du démantèlement des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains. La proposition de la Commission européenne du 15 décembre dernier vient concrétiser cette ambition, avec la création d'un corps européen dédié. Il regroupera une Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes, provenant des rangs de FRONTEX et les autorités responsables de la gestion

des frontières dans les États membres, qui continueront à assurer la gestion quotidienne de la frontière extérieure. Une réserve de gardes-frontières devrait être ainsi rapidement mobilisable : 1 500 experts devraient être déployés en moins de trois jours. La Commission européenne souhaite atteindre un effectif permanent de 1 000 personnes, y compris les acteurs de terrain, d'ici à 2020. Au-delà, l'agence dispose d'un mandat élargi :

- Elle aura un rôle de suivi et de supervision. Des agents de liaison seront ainsi détachés dans les États membres pour assurer une présence sur le terrain là où les frontières sont exposées à des risques. Les États membres pourront demander la réalisation d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières, ainsi que le déploiement des équipes du corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes à l'appui de telles actions. Lorsque les défaillances persistent ou qu'un État membre subit une pression migratoire importante mettant en péril l'espace Schengen et qu'une mesure nationale n'est pas proposée ou n'est pas suffisante, la Commission pourra adopter une décision d'exécution établissant que la situation, sur une portion précise des frontières extérieures, exige une action urgente au niveau européen.

- Elle aura également pour mission d'envoyer des agents de liaison dans des pays tiers voisins et de lancer, avec ceux-ci, des opérations conjointes, y compris sur leur territoire. Un Bureau européen des retours sera créé au sein de l'Agence afin de permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retour, qui œuvreront au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Un document de voyage européen standard destiné au retour contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers.

- Elle intégrera enfin la criminalité transfrontière et le terrorisme dans son analyse des risques et coopérera à la prévention du terrorisme avec d'autres agences de l'Union et des organisations internationales.

b) Une ambition plus réaliste en matière de fiscalité des entreprises ?

Le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) de mars 2011 est retiré au profit d'une approche par étapes, présentée par la Commission européenne en juin 2015. L'ACCIS prévoyait qu'une société ne devrait se conformer qu'à un seul régime au sein de l'Union pour calculer son résultat imposable, plutôt qu'aux différents régimes propres à chacun des États membres dans lesquels l'activité est exercée. En outre, les groupes soumis au régime ACCIS auraient la possibilité de ne remplir qu'une seule déclaration fiscale consolidée pour l'ensemble de leurs activités au sein de l'Union européenne. Les résultats imposables consolidés du groupe seraient répartis entre chacune des sociétés qui le constituent, chaque État membre imposant les bénéficiaires des sociétés résidentes qui y sont établies au taux d'imposition en vigueur. Les sociétés

devaient bénéficier d'un système de « guichet unique » pour déposer leur déclaration fiscale et qu'elles pourraient consolider tous les bénéfices et toutes les pertes enregistrées dans l'ensemble de l'Union européenne, les États membres conservant leur droit souverain de fixer le taux d'imposition des sociétés. Ce projet n'a jamais obtenu l'accord du Conseil. **La commission des affaires européennes avait adopté en juin 2011 une proposition de résolution européenne sur ce texte. Elle considérait qu'il s'agissait d'un progrès appréciable vers l'harmonisation fiscale et avait estimé qu'il s'agissait d'une amorce d'une meilleure lisibilité de la pression fiscale pesant sur les entreprises et partant l'établissement d'une concurrence fiscale plus loyale**³. La Commission européenne souhaite désormais présenter en 2016 une nouvelle proposition, qui comprend deux changements essentiels par rapport au projet initial :

- L'ACCIS serait obligatoire, un système facultatif ayant peu de chance d'être utilisé qui mettent en œuvre des stratégies de planification fiscale agressive ;

- L'introduction de l'ACCIS serait graduelle.

Les contours de ce nouveau dispositif répondent de prime abord aux remarques exprimées par le Sénat en 2011. La résolution européenne s'interrogeait notamment sur la faculté laissée aux sociétés d'opter pour l'ACCIS ou de se maintenir dans le système actuel dans la mesure où ce choix compliquerait la tâche des services fiscaux, risquerait de se traduire par une perte de recettes publiques et surtout dans la mesure où la concurrence fiscale entre les États membres ne peut être lisible et loyale que si les taux d'imposition comparée s'appliquent à des bases identiques. **La résolution regrettait l'absence de simulations précises sur la répartition géographique de l'assiette imposable, la commission des affaires européennes sera donc vigilante sur ce point-là.**

La Commission européenne entend également retirer le projet de déclaration de TVA normalisée, présentée en 2013. Dans le cadre de l'examen des textes au regard du principe de subsidiarité prévu à l'article 88-6 de la Constitution, la commission des affaires européennes avait adopté, en octobre 2013, une proposition de résolution européenne portant avis motivé sur ce texte⁴. La plus-value du texte lui paraissait en effet incertaine :

- l'harmonisation prévue est limitée ;

- la capacité d'adaptation aux situations nationales semble réduite ;

- le contrôle risque d'être rendu plus difficile dans un domaine où la fraude est importante ;

³ Devenue Résolution européenne du Sénat (2010-2011, n°166)

⁴ Devenue Résolution européenne du Sénat portant avis motivé (2013-2014, n°57)

- la situation spécifique des petites entreprises n'est pas suffisamment prise en compte.

Le Bundesrat allemand avait émis des réserves du même ordre. La Commission européenne estime aujourd'hui que le compromis trouvé au Conseil dénature la proposition initiale. Les objectifs de simplification, d'harmonisation et de simplification et de réduction substantielle de la charge administrative ne seraient ainsi plus remplis. **Compte tenu des observations formulées par le Sénat, ce retrait apparaît opportun. Il ne s'agit pas, pour autant, de renoncer à terme à toute mesure en faveur d'une plus grande convergence fiscale.**

c) La représentation extérieure de la zone euro

La Commission européenne a également substitué à une proposition de décision de 1998 un nouveau texte concernant la représentation et la prise de position de l'Union européenne au niveau international, dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Le nouveau dispositif s'inspire des recommandations du rapport des cinq présidents sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire⁵. L'ambition affichée est de parvenir d'ici à 2025 à une représentation unique de la zone euro au sein du Fonds monétaire international. Cette approche serait graduelle. Reste à en définir précisément les contours, tant l'approche du FMI peut diverger d'un État membre à l'autre. Ce texte doit ainsi être envisagé dans le cadre plus général de celui de la gouvernance de la zone euro et ne saurait en être détaché. Ce nouveau partage de souveraineté doit être corrélé à l'avancement de la réflexion sur la capacité budgétaire dont pourrait être dotée la zone et au renforcement de sa légitimité démocratique.

C. LE PROGRAMME REFIT

Le programme REFIT, acronyme anglais pour « réglementation affûtée », a été lancé en octobre 2013 et vise à évaluer l'acquis réglementaire et adopter, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. Il s'agit de répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile » que la Commission européenne s'est assigné. Il s'agit, dans le même temps, de mettre en place un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi. Cette révision doit respecter trois critères :

- le maintien d'un niveau élevé de protection sociale et de protection de la santé et de l'environnement ;

- la préservation de la liberté de choix des consommateurs ;

⁵ Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport du président de la Commission européenne, préparé en étroite collaboration avec les présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen, juin 2015.

- la contribution de ces textes aux objectifs fixés en matière de croissance et d'emploi.

200 mesures ont été recensées dans le cadre de ce programme depuis son lancement. Elles peuvent prendre la forme d'abrogations, de modifications ou de bilan de qualité. Un tableau de bord a ainsi été publié en juin 2014. L'annexe III du programme de travail pour 2015 détaillait les 79 mesures qui devaient être adoptées d'ici la fin 2015. **L'annexe II du programme de travail pour 2016 prévoit quant à lui 27 modifications et bilans de qualité de texte et l'annexe V, 28 abrogations.** Ces dernières visent essentiellement des actes de nature technique concernant essentiellement le financement du système Schengen, les statistiques, les transports, les affaires maritimes et la pêche devenus obsolètes ou qui ne sont plus en vigueur.

La plupart des mesures contenues dans l'annexe II relèvent de l'évaluation et du bilan de qualité. Les propositions de modification apparaissent pour l'heure essentiellement de nature technique et sans réel enjeu politique. En 2016, le programme REFIT viendra notamment compléter les initiatives législatives de la Commission européenne dans le domaine de l'Union des marchés de capitaux : révision de la directive « prospectus » de 2003 et de deux règlements de 2013 visant les fonds de capital-risque européens et des fonds d'entrepreneuriat social européens.

II. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS

A. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Comme l'an dernier, vos rapporteurs souhaitent indiquer au gouvernement, par le biais d'une proposition de résolution européenne, les domaines du programme de travail dans lesquels la Commission européenne devrait préciser ses intentions ou approfondir son action.

Six champs ont été identifiés :

- L'Union de l'énergie ;
- La révision de la directive sur le détachement des travailleurs ;
- Le renforcement de la zone euro ;
- L'approfondissement du marché unique ;
- La coopération en matière de protection des frontières extérieures ;
- La lutte contre le terrorisme.

L'intention affichée par la Commission européenne de proposer de nouveaux textes concernant l'organisation du marché de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement devrait permettre de donner des fondements au projet d'une Union de l'énergie, qu'il convient de soutenir. Vos rapporteurs souhaitent rappeler l'Union de l'énergie doit être encouragée mais que toute avancée dans ce domaine doit répondre à plusieurs conditions. Ainsi, toute réflexion sur l'organisation du marché de l'électricité doit aboutir à l'organiser d'une façon qui en limite le coût. De façon plus générale, toute intervention de l'Union européenne doit être traitée sans préjudice de la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire. Tout texte doit, de fait, respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon de l'Union et l'échelon national, telle qu'elle résulte du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'intervention de la Commission européenne ne doit pas, par ailleurs, dissuader les États membres qui souhaitent coordonner leurs politiques énergétiques à mettre en place une coopération renforcée visant les sources primaires, la distribution au meilleur prix, la sécurité des réseaux d'acheminement et le stockage de l'électricité. Le projet de gazoduc Nord-Stream 2 illustre parfaitement cette possibilité de réunir plusieurs États membres autour de tels sujets relevant en partie de la politique industrielle, sans forcément passer par le biais de la Commission européenne. Le projet prévoit la construction de deux gazoducs offshore, disposant d'une capacité annuelle totale de 55 milliards de mètres cubes de gaz et qui relieront la Russie à l'Allemagne par la mer Baltique. Le pacte d'actionnaires réunit, outre le russe Gazprom, les groupes allemands BASF et E.ON, l'anglo-néerlandais Shell, l'autrichien OMV et le français

ENGIE. ENGIE, Shell, OMV, BASF et EON devraient détenir chacun 10% de Nord-Stream 2, tandis que Gazprom en contrôlerait 50%. Compte tenu des réticences d'un certain nombre d'États - Italie ou Pologne -, la Commission européenne ne considère pas ce projet comme une priorité et devrait se contenter de vérifier qu'il respecte pleinement la réglementation européenne, qu'il s'agisse du troisième paquet énergétique, des normes environnementales ou de la législation en matière d'appels d'offres.

En ce qui concerne la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, vos rapporteurs souhaitent que celle-ci contribue à lutter efficacement contre les distorsions de concurrence et le dumping social. Il est indispensable de rappeler ce préalable tant le Conseil apparaît divisé sur cette question. Sept gouvernements, dont la France, ont appuyé l'idée d'une révision de la directive dans une lettre adressée, le 5 juin 2015, à la Commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales⁶. Ils retiennent le principe d'un salaire égal sur un même lieu de travail, ce qui doit permettre de dépasser l'application du salaire minimum aux travailleurs détachés, indépendamment de leurs qualifications ou de la technicité de l'emploi. Neuf États ont, par contre, exprimé leur opposition à tout projet de révision dans un courrier également adressé à la Commissaire européenne⁷. Ils mettent en avant en premier lieu l'absence de transposition complète de la directive d'exécution adoptée le 15 mai 2014, censée déjà faciliter la lutte contre la fraude⁸. Ce texte est transposable jusqu'au 18 juin 2016. Plus largement, ces États considèrent que toute révision pourrait remettre en cause la liberté de service et fragiliser le marché intérieur. Ils plaident également pour le maintien de l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi, en soulignant les conséquences pour les membres des familles des travailleurs détachés en cas de changement régulier de régime. Les discussions devraient donc s'avérer compliquées, le texte de 2014 n'ayant déjà pas pu être adopté à l'unanimité. **Il convient d'éviter que la révision complète de la directive initiale de 1996 conduise à une remise en cause complète du dispositif existant par un certain nombre d'États et garantir ses acquis.**

Outre la question de la représentation au sein des organismes internationaux, l'approfondissement de l'Union économique et monétaire sera traité en 2016 au travers du pilier sur les droits sociaux, qui doit permettre une véritable convergence en la matière au sein de la zone. Une telle initiative doit évidemment être saluée quand bien même elle ne résout pas, loin s'en faut, la question des distorsions de concurrence en la matière :

⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède.

⁷ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque.

⁸ Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur

les écarts les plus conséquents sont en effet observés avec des pays situés aujourd'hui en dehors de la zone euro. Comme dans le cas de la représentation de la zone euro qu'il convient d'associer à une réflexion plus globale sur l'amélioration de la gouvernance de la zone euro, la mise en place d'un socle commun sur les droits sociaux doit être accompagnée d'une réflexion plus vaste sur les défis communs en la matière : contrats de travail flexibles et sûrs, allègement de la fiscalité du travail, apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi et alignement de l'âge de départ en retraite sur l'espérance de vie. **Pour l'heure, le programme de la Commission européenne peut apparaître modeste avec l'annonce de deux initiatives législatives en faveur du développement des compétences (reconnaissance mutuelle des qualifications, soutien à la formation professionnelle et à l'enseignement supérieur) et des parents qui travaillent.**

En ce qui concerne l'approfondissement du marché intérieur, vos rapporteurs saluent la volonté de la Commission européenne de mettre en place un cadre européen pour l'économie collaborative. Nous souhaitons cependant que celui-ci soit compatible avec l'ambition affichée par ailleurs de juguler les distorsions de concurrence dans les domaines social et fiscal. Il convient de rappeler à ce stade que les principales entreprises dans ce secteur sont extra-européennes. **Toute stratégie en la matière passe par ailleurs par une réflexion sur l'économie numérique, les nouvelles technologies étant au cœur du développement de l'« uberisation ».** L'Union européenne doit être proactive en la matière. Elle doit aider les PME afin de leur permettre de combattre les pratiques déloyales qui peuvent être imposées par de grandes plateformes numériques placées en position dominante. Au-delà d'une approche au travers de la seule politique de la concurrence et des infractions au droit européen, il convient désormais d'envisager une législation européenne permettant de réguler le fonctionnement des plateformes et protéger, par la même occasion, le citoyen et ses données. La Commission européenne participerait ainsi à la mise en place d'une véritable gouvernance européenne de l'Internet. Par ailleurs, comme l'a rappelé l'exécutif européen à l'occasion de la présentation de sa stratégie numérique en mai 2015, il s'agit également pour l'Union européenne de dépasser son rôle de simple consommatrice et de devenir une véritable productrice de contenus numériques. L'Union européenne doit promouvoir un « principe d'innovation » dans ce domaine, qui contrebalancerait le principe de précaution qui s'est imposé de façon souvent excessive.

Au sujet de la protection des frontières externes, vos rapporteurs saluent les propositions de la Commission du 15 décembre 2015 sur la révision du Code Schengen et la création d'une nouvelle agence des garde-côtes et des garde-frontières dotés de moyens et de compétences élargies.

Le volet lutte contre le terrorisme leur apparaît en revanche insuffisamment traité, indépendamment des progrès enregistrés sur le

registre de données passagers dans le transport aérien (PNR) et de la proposition de la Commission européenne sur le contrôle des armes à feu. La réponse opérationnelle que doit apporter l'Union européenne à la question du terrorisme doit être plus ambitieuse et reprendre les positions que nous avons exprimées avec nos collègues de six autres États membres⁹ puis relayées au sein d'une proposition de résolution européenne relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne¹⁰. Nous réitérons donc notre souhait que la Commission européenne propose un cadre juridique européen facilitant la surveillance, les poursuites et les mises en cause en ce qui concerne les « combattants étrangers », qu'elle propose le renforcement des moyens financiers et humains de la section d'Europol consacrée à la recherche et au partage avec les États membres d'informations ayant trait au terrorisme djihadiste sur internet et que soit mis en place dans un délai rapide d'un parquet européen collégial et décentralisé aux compétences élargies à la criminalité grave transfrontière.

B. L'AVIS POLITIQUE, ET APRÈS ?

À l'instar de ce qui a été réalisé en 2015, vos rapporteurs souhaitent que la proposition de résolution européenne, adressée au gouvernement français, soit doublée d'un avis politique qui en reprend les termes mais qui est directement adressé à la Commission européenne. Ce faisant, nous utilisons le cadre de la procédure du dialogue politique mis en place depuis 2005 et réformé avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ce dialogue direct avec la Commission européenne est centré sur les questions concernant le contenu des documents adressés aux parlements nationaux. Il a pris pour cette raison le nom de « dialogue politique »¹¹. Notre commission peut ainsi réagir aux documents qui lui sont adressés par la Commission européenne, en adoptant des « avis politiques ». La Commission européenne doit normalement répondre dans les trois mois. Ce délai est cependant rarement respecté et les réponses de la Commission européenne demeurent peu argumentées.

Notre commission s'est déjà exprimée sur la nécessité de renforcer le dialogue politique et dépasser le cadre du simple avis politique¹². Au

⁹ Déclaration conjointe sur la lutte contre le terrorisme du 30 mars 2015 des présidents et représentants des commissions des affaires européennes du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, des Cortès du Royaume d'Espagne, du Sénat de la République française et de la Saeima de la République de Lettonie, du Parlement du Royaume du Danemark

¹⁰ Devenue Résolution européenne du Sénat (2014-2015, n°88)

¹¹ L'examen des textes européens au regard du principe de subsidiarité est, quant à lui, encadré par le Protocole n°2 annexé au traité de Lisbonne.

¹² Union européenne : Mieux légiférer avec les parlements nationaux, Rapport d'information n° 84 (2015-2016) de MM. Jean Bizet et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 15 octobre 2015 et Résolution du Sénat n°41 (2015-2016) du 20 novembre 2015

regard de leur rôle particulier dans le processus législatif et compte tenu de l'objectif affiché par la Commission Juncker de renforcer la coordination avec eux, il apparaît légitime de mieux associer les parlements nationaux à la procédure législative européenne. Il convient donc de faire émerger un droit d'initiative ou « carton vert », qui confère aux parlements nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante. Il s'agit aussi d'éviter que les parlements nationaux ne soient cantonnés à un rôle d'opposant perpétuel, via le contrôle de subsidiarité et la procédure de « carton jaune ». **Le Parlement européen est assez réservé sur cette association, comme en témoigne le document de travail sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du Traité de Lisbonne présenté le 30 octobre 2015.** Les deux rapporteurs s'opposent sur une extension du rôle des parlements nationaux, Mercedes Bresso (Italie - Socialistes et démocrates) souhaitant une meilleure implication alors qu'Elmer Brok (Allemagne - PPE) entend cantonner le rôle des parlements nationaux au contrôle de subsidiarité¹³.

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui réunit tous les semestres les représentants des commissions des affaires européennes des Parlements des États membres et des pays candidats ainsi qu'une délégation du Parlement européen a défini, lors de sa réunion des 30 novembre et 1er décembre 2015 à Luxembourg, les contours du carton vert¹⁴. Celui-ci s'inscrit dans le cadre d'un dialogue politique renforcé et coordonné, sans compromettre le droit d'initiative législative de la Commission européenne et dans le plein respect des dispositions des Traités actuels et de l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs. Ce carton vert pourrait proposer de nouveaux textes européens et amender ou abroger la législation existante. Un seuil minimal de parlements nationaux participants à cette procédure, un délai et un échéancier de participation devraient être mis en place. Ce seuil minimum devrait toujours être le même et, s'il n'est pas atteint, le texte pourrait être envoyé par les parlements nationaux participants à la Commission européenne en tant que texte conjoint, sans qu'il soit considéré comme un « carton vert ». Il serait également possible d'introduire des amendements au texte initial conformément à un délai décidé par le parlement à l'origine du carton vert. Seraient en outre autorisés la signature ex-post et le retrait d'un « carton vert » à tout moment.

Trois « cartons verts » ont d'ores et déjà été initiés :

- La chambre des Lords britannique a présenté un texte sur le gaspillage alimentaire, cosigné par le Sénat. La Commission européenne a

¹³ Document de travail sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du Traité de Lisbonne, présenté par Mme Mercedes Bresso et M. Elmer Brok au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 30 octobre 2015.

¹⁴ Contribution de la LIVème COSAC, Luxembourg, 30 novembre - 1er décembre 2015

répondu à cette initiative le 17 novembre 2015 en insistant, au-delà du texte lui-même, sur la nécessité de repenser le dialogue politique avec les parlements nationaux en 2016 ;

- L'Assemblée nationale française a présenté une proposition relative à la responsabilité sociétale des entreprises ;

- La Saeima lettone a proposé de son côté une révision de la directive « Services de médias audiovisuels », adoptée en 2010.

Dans ces conditions, l'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 qui reste, malgré tout général, pourrait être doublé dans les prochaines semaines d'un « carton vert » sur la question du terrorisme. Il s'agit, de la sorte, de contribuer encore plus nettement à l'activité législative de l'Union européenne en transmettant des propositions ambitieuses dans ce domaine.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 21 janvier 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. André Gattolin. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Trois points posent néanmoins problème.

Il existait un consensus, avant les élections européennes et la désignation de la nouvelle Commission, sur la surabondance législative. Toutefois, l'action de Jean Claude Juncker en matière de retrait a été pour le moins rapide ; mon groupe en a été victime, avec le retrait du paquet Qualité de l'air. Après les scandales Volkswagen, Audi et peut-être Renault, il est apparu que les normes Euro 5 étaient en réalité plus polluantes qu'Euro 1 ! Or l'action législative dans ce domaine a été suspendue. Tous les groupes ont été touchés par le comportement cavalier de la nouvelle Commission : des rapporteurs du parti majoritaire, le PPE, se sont vu signifier qu'ils n'avaient plus aucun rôle. On peut critiquer le Parlement européen, mais la méthode est franchement contestable et d'autant plus regrettable que le renforcement de la légitimité du président de la Commission, acté par sa désignation au sein du parti arrivé en tête des élections, faisait l'objet d'un large consensus. Il y a aujourd'hui un véritable creux législatif. Avec le paquet sur la qualité de l'air, qui avait vocation à renforcer la cohérence des actions dans ce domaine, une occasion a été manquée.

Je suis favorable à l'élargissement de l'initiative législative, aujourd'hui exclusivement détenue par la Commission, aux parlements nationaux ; mais, plus largement, je préconise un système mixte de nature à éviter les heurts avec les institutions démocratiques européennes, je pense au Parlement européen. Ainsi, il serait souhaitable de prévoir des initiatives soutenues par au moins cinquante ou cent eurodéputés ; sinon, le Parlement européen s'effacera devant des groupements d'intérêts nationaux. Quant à la coopération renforcée, elle pourrait sonner le glas de l'Europe.

Troisième observation : j'ai interrogé le secrétaire d'État aux affaires européennes, Harlem Désir, sur Nord-Stream 2. Il ne m'a pas répondu. Les Polonais, les États baltes sont vent debout contre ce projet de doublement d'un gazoduc existant reliant la Russie à l'Allemagne à travers le golfe de Finlande et la Baltique. J'insiste sur la Pologne. Son poids est bien supérieur à celui de la Hongrie. Elle constitue en cela une véritable bombe à retardement. On se préoccupe à juste titre du Brexit ; mais la Pologne doit aussi être écoutée. À cet égard, les projets du gouvernement Cameron ne

facilitent pas les choses, avec les 100 000 Polonais qui travaillent au Royaume-Uni.

Je suis opposé aux sanctions généralisées contre la Russie et la France tient une ligne intelligente dans ce dossier. Mais officiellement, 42 % de notre approvisionnement en gaz est approvisionné par la Norvège – et en réalité beaucoup plus. Voilà une réalité plus importante que nos relations avec la Russie, où l'État de droit est mal en point. Le coup de force de l'Allemagne sur Nord-Stream risque d'engendrer de graves tensions au sein de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – Nous aborderons ces questions dans le cadre du débat sur l'Union de l'énergie. Pour ma part, je n'ai pas d'opposition a priori au projet Nord Stream.

M. Éric Bocquet. – Nous nous félicitons de ce que la fiscalité des entreprises et la question des travailleurs détachés figurent à l'agenda de la Commission. Ce sont des enjeux centraux, source du désamour dont souffre l'Europe. Sur Accis, nous avons des réserves : la concurrence fiscale reste forte, même si la Commission s'est récemment attaquée aux avantages fiscaux accordés par la Belgique aux multinationales.

La proposition de résolution mentionne des « contrats de travail flexibles et sûrs » et un « allègement de la fiscalité du travail ». Certes, c'est une vieille antienne mais, pour nous, cela pose problème.

Enfin, sur la question des travailleurs détachés, c'est le statu quo au Conseil européen. Sur le fond, la directive européenne sur le détachement de 1996 doit être révisée. La fixation d'un salaire plancher dans le pays d'accueil est un minimum ; mais ne pas imposer le paiement de cotisations sociales, c'est ouvrir la voie à une concurrence déloyale.

M. Simon Sutour. – Le rôle de la Commission européenne est de proposer des textes. Ceux-ci sont parfois retirés au terme de la procédure de contrôle de la subsidiarité, dite du carton jaune – ainsi de la directive européenne sur le droit de grève pour les travailleurs détachés. Le retrait doit être encadré, mais il fait bien partie des compétences de la Commission. Jean-Claude Juncker a eu l'intelligence de s'adjoindre comme premier vice-président un social-démocrate, Frans Timmermans. Il faut être critique vis-à-vis de Bruxelles, mais la nouvelle Commission me plaît.

Sur le carton vert et le rôle du Parlement européen, j'entends vos remarques. Le Parlement européen a toutefois un rôle, puisqu'il a réussi à bloquer pendant huit ans le registre PNR !

J'assume le texte initial de la proposition de résolution, mais je suis prêt à retirer l'adjectif « flexibles » de l'expression « contrats de travail flexibles et sûrs » pour qu'elle soit votée. Sur ce point, ma position n'est pas unanimement partagée par ma famille politique. Quant à l'allègement de la fiscalité du travail, j'y suis favorable mais je suis ouvert à la discussion.

M. Jean Bizet, président. - La notion de flexibilité répond aux évolutions de notre époque, mais nous sommes prêts à retirer le mot « flexibles » et « sûrs » du texte dans le souci de parvenir à un consensus.

M. Pascal Allizard. - C'est la flexisécurité !

M. Jean Bizet, président. - Nous entrerons pleinement dans ces sujets en 2016. Les questions du détachement et du marché intérieur sont intimement liées, et leur règlement est la clé d'un retour à la compétitivité.

M. André Gattolin. - Peut-on retirer la mention de Nord-Stream 2 du point 14, pour tenir compte de la forte opposition de la Finlande, de la Suède, des pays baltes et de la Pologne ?

M. Jean Bizet, président. - Je n'y suis pas favorable. Il faut aussi envoyer un message de fermeté à la Pologne.

M. André Gattolin. - Au point 8, il est écrit : « les parlements nationaux contribuent activement au fonctionnement de l'Union » - mais pas un mot sur le Parlement européen...

M. Jean Bizet, président. - Je propose d'ajouter la formule « conjointement avec le Parlement européen » au point 8.

M. Éric Bocquet. - Au nom de mon groupe, je m'abstiendrai.

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté la proposition de résolution européenne suivante, ainsi qu'un avis politique qui en reprend les termes et qui sera transmis à la Commission européenne, le groupe Communiste Républicain et Citoyen, s'abstenant.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 12 du Traité sur l'Union européenne (TUE),
- ④ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme de travail de la Commission pour 2016 (COM (2015) 610 final),
- ⑤ Salue la volonté de la Commission européenne de poursuivre son effort de rationalisation de l'activité législative de l'Union européenne et de concentrer son action sur les dix priorités établies en début de mandat ;
- ⑥ Partage l'intérêt d'une évaluation systématique de la législation existante et sa refonte dans le cadre du programme REFIT ;
- ⑦ Estime légitime le droit au retrait de propositions de textes dès lors qu'il permet d'éviter l'adoption de textes réduits au plus petit dénominateur commun aux co-législateurs et sans réelle plus-value ou qu'il permet la présentation de textes plus ambitieux et à la condition qu'il soit suffisamment justifié par la Commission européenne ;
- ⑧ Rappelle qu'aux termes de l'article 12 du Traité sur l'Union européenne et conjointement au Parlement européen, les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union et qu'il convient de mettre en œuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne ;
- ⑨ Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 ;
- ⑩ Salue les annonces de la Commission européenne du 15 décembre 2015 en faveur du renforcement de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne ;

- ⑪ Insiste sur la nécessité urgente d'apporter désormais une réponse européenne opérationnelle au terrorisme ; souhaite que de nouvelles propositions soient présentées destinées à élargir les compétences du Parquet européen à la criminalité grave transfrontière, à renforcer des moyens financiers et humains de la section d'Europol consacrée à la recherche et au partage avec les États membres d'informations ayant trait au terrorisme djihadiste sur internet et élaborer un cadre juridique européen facilitant la surveillance, les poursuites et les mises en cause en ce qui concerne les « combattants étrangers ;
- ⑫ Considère que la question de la représentation extérieure de la zone euro au sein d'organisations internationales est un nouveau partage de souveraineté et qu'il doit être corrélé à l'avancement de la réflexion sur la capacité budgétaire dont pourrait être dotée l'Union économique et monétaire et au renforcement de sa légitimité démocratique ;
- ⑬ Estime que la mise en avant d'un pilier de droits sociaux commun à la zone euro doit être doublé de propositions sur les défis communs en la matière : contrats de travail, allègement de la fiscalité du travail, apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi et alignement de l'âge de départ en retraite sur l'espérance de vie ;
- ⑭ Appuie l'ambition de la Commission européenne de jeter les bases d'une Union de l'énergie en présentant des propositions législatives relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à la sécurité de l'approvisionnement et rappelle que ces dispositions comme les suivantes ne devront pas porter atteinte à la compétence reconnue à chaque État membre de déterminer le mix énergétique sur son territoire et respecter scrupuleusement la répartition des compétences entre l'échelon de l'Union et l'échelon national ; l'intervention de la Commission européenne ne doit pas dissuader les États membres qui souhaitent coordonner leurs politiques énergétiques à mettre en place une coopération renforcée et promouvoir des projets industriels à l'image de Nord-Stream 2 ;
- ⑮ Souhaite que toute révision de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services permette de lutter efficacement contre les distorsions de concurrence et le dumping social, qu'elle conduise non pas à une remise en cause complète du dispositif existant mais bien à son amélioration en mettant en avant le principe d'un salaire égal sur un même lieu de travail et en articulant mieux droit du travail et droit de la sécurité sociale ;

- ⑩ Approuve le souhait de la Commission européenne de mettre en place un cadre européen pour l'économie collaborative et rappelle que celui-ci doit être compatible avec l'ambition affichée par ailleurs de juguler les distorsions de concurrence dans les domaines social et fiscal ;
- ⑪ Considère que toute initiative en matière d'encadrement de l'économie collaborative passe par une régulation du fonctionnement des plateformes numériques, destinée à protéger le citoyen et ses données mais aussi les PME, et souhaite que l'Union européenne dépasse son rôle de simple consommatrice et devienne une véritable productrice de contenus numériques, en promouvant un « principe d'innovation » ;
- ⑫ Salue l'approche graduelle mise en œuvre par la Commission européenne en ce qui concerne le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et estime qu'elle constitue à la fois un progrès vers l'harmonisation fiscale et une amorce d'une meilleure lisibilité de la pression fiscale pesant sur les entreprises ;
- ⑬ Invite le gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.