



LE SÉNAT INFLUENT DANS LES NÉGOCIATIONS À BRUXELLES : SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2016 ET LE 30 SEPTEMBRE 2017

Commission des affaires européennes

Rapport de M. Jean BIZET, sénateur de la Manche

Rapport n° 325 (2017-2018)

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. Il peut adopter des **résolutions européennes** en vertu de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille au respect du principe de subsidiarité et peut à ce titre adopter un **avis motivé**. Enfin, il entretient un

dialogue politique avec la Commission européenne et peut adopter des **avis politiques** en réaction aux documents que celle-ci lui adresse.

Le suivi des positions européennes du Sénat s'inscrit dans le contexte plus large de l'application des lois et contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT

Sur les **18 résolutions européennes adoptées** par le Sénat entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, 13 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et 4 résultent de l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs, tel que l'accord commercial relatif à la banane qui a fait l'objet d'un débat en séance publique le 22 novembre 2016. Par ailleurs, 10 de ces textes ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes et 7 à un rapport d'une commission législative. Enfin, 14 ont également fait l'objet d'un avis politique adressé à la Commission. Ces chiffres illustrent **l'origine variée du traitement des questions européennes** au Sénat, adressées tant au Gouvernement grâce aux résolutions qu'à la Commission et au Parlement européen avec les avis politiques.

De manière à formaliser le suivi des positions exprimées par le Sénat, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) établit une **fiche de suivi de résolution** adressée à la commission des affaires européennes. Malgré leur excellente qualité, ces fiches sont encore transmises trop tardivement et sans lien avec l'avancée des négociations sur un texte européen. Il serait souhaitable qu'elles soient transmises de manière plus régulière. L'audition du ministre chargé des affaires européennes portant spécifiquement sur le suivi de ces résolutions européennes est précieuse : elle est devenue un rendez-vous incontournable du contrôle par le Sénat de l'action gouvernementale en matière européenne.

Le tableau qui suit dresse un bilan des positions européennes adoptées.

	2016 - 2017	2015 - 2016		2014 - 2015	
Nombre de résolutions européennes	18	18		12	
Nombre d'avis politiques transmis à la Commission européenne	21	18		6	
Nombre de fiches de suivi du SGAE	Période du rapport 14	2016 18	2015 2	2014 13	2013 5

Les avis politiques ont tous fait l'objet d'une réponse de la part de la Commission, mais le respect du délai de réponse, en principe de 3 mois, s'est détérioré. En effet seules 10 des 21 réponses furent transmises dans ce délai, avec en général un retard d'un mois,

c'est-à-dire un délai total de quatre mois. En revanche, quatre réponses ont été adressées passés deux mois, dont l'avis politique concernant la réforme d'Europol et la coopération européenne policière qui l'a été avec un retard de sept mois au total

II. L'INFLUENCE POSITIVE DU SÉNAT AU COURS DES NÉGOCIATIONS SUR LES TEXTES EUROPÉENS

• Rappel sur les propositions de résolution européenne

L'article 88-4 de la Constitution permet au Sénat de voter des résolutions sur les textes européens avant leur adoption par les institutions européennes. Ces textes lui sont soumis par le Gouvernement, mais le Sénat peut, de sa propre initiative, se saisir de « *tout document émanant d'une institution de l'Union* ». Ces textes sont examinés par la commission des affaires européennes et peuvent faire l'objet d'une résolution européenne soumise à la commission compétente au fond ou de la séance plénière du Sénat. La réserve d'examen parlementaire permet au Sénat, passé un délai de 8 semaines, que le Gouvernement évite de prendre une décision définitive au Conseil. Les résolutions européennes du Sénat ont des conséquences directes sur les négociations qui conduisent à l'élaboration de la législation européenne et donc sur la législation nationale qui en résulte.

• Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

Bien que n'étant pas encore toutes connues et s'appréciant différemment selon le texte de la résolution elle-même, les suites données aux

résolutions peuvent se classer en trois catégories.

Dans un premier temps, elles ont pu faire l'objet d'une **prise en compte complète** dans plus de la moitié des cas, soit 56%. Ce fut notamment le cas pour l'accord commercial relatif à la banane, qui a débouché sur un accord politique. D'autres exemples de résolutions telles que celles portant sur les services de médias audiovisuels, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, sur l'étiquetage et le gaspillage alimentaires ou encore sur les perturbateurs endocriniens, témoignent d'un suivi total ou très large des positions du Sénat.

Ensuite, certaines résolutions n'ont été que **partiellement suivies**, ce qui se vérifie dans plus du quart des cas. Ainsi, pour la période considérée, cinq résolutions sur 18 ont été suivies en partie. Ce fut notamment le cas pour la résolution sur la phase I de l'approfondissement de l'UEM, qui formulait des recommandations relevant des moyen et long termes, mais certaines mesures telle que la mise en place des conseils nationaux de la productivité ont déjà été prises. Il en va de même pour l'achèvement de l'Union bancaire et pour la mise en place d'un système

européen des dépôts. Sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, le Sénat a obtenu partiellement gain de cause, notamment grâce à une nouvelle législation sur la méthode de calcul des cas de dumping pratiqués par des exportateurs des pays tiers. Les questions de la réciprocité et de l'extraterritorialité n'ont toutefois pas connu d'avancées. Par ailleurs, le paquet portant sur la réforme européenne du droit d'auteur a également enregistré des progrès inégaux puisque seuls deux textes sur trois ont été définitivement adoptés, et le dernier peine à avancer dans les négociations. Le texte clé qui n'a pas obtenu le résultat souhaité porte sur l'avenir de la politique agricole commune

(PAC) à l'horizon 2020. Or, la PAC est plus que jamais remise en question et suscite des inquiétudes quant au contenu de la prochaine réforme, notamment sur le budget et sa possible renationalisation.

Enfin, les **résolutions n'ayant reçu aucune suite** sont peu nombreuses, au nombre de trois. Un blocage dû aux divergences entre États membres a été constaté pour l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Les positions du Sénat sur la limitation de l'utilisation de produits phytosanitaires ainsi que sur les mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence n'ont pas suscité de réaction en retour.

III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE

Le dialogue politique avec la Commission permet de faire connaître directement la position du Sénat aux institutions européennes. La Commission dispose généralement d'un **délai de trois mois** pour répondre aux avis politiques qui lui sont adressés, délai qui n'est pas toujours respecté bien qu'aucun texte n'ait été laissé sans réponse cette année, contrairement aux périodes précédentes. La qualité des réponses reste toutefois **inéga**le.

La Commission a **bien pris en considération plusieurs observations**, telles que celles sur la phase I de l'approfondissement de l'UEM, à laquelle elle a répondu notamment sur le rôle du comité budgétaire européen et sur le déroulement du semestre européen. Une réponse très détaillée a par ailleurs été apportée à l'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2017. Il apparaît ainsi que sont repris un bon nombre de points soulevés par le Sénat. Tel fut le cas en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la communication de la Commission sur le sujet reprenant notamment la position du Sénat sur le rôle d'Europol. Une bonne qualité de réponse peut également être

constatée en retour à l'avis politique relatif à l'étiquetage et au gaspillage alimentaires.

Sur plusieurs sujets, la Commission n'a apporté que **des réponses partielles, voire superficielles**. Ce fut notamment le cas pour l'avis concernant la protection juridique des variétés végétales, en renvoyant à certains articles d'une directive existante et passant sous silence de nombreux points. Une réponse très lacunaire a également été adressée à l'avis portant sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, délaissant la question de l'extraterritorialité. Sur les perturbateurs endocriniens, la Commission a apporté une réponse prudente, en raison du caractère sensible de ce sujet, et s'en remet à la position des États membres pour justifier ses propositions. Sur la distribution d'assurances, la Commission ne répond pas vraiment aux deux observations qui avaient été mises en exergue par le Sénat. Sur l'avenir de la PAC, la réponse de la Commission reste très convenue : cette réponse est insuffisante en raison de sa brièveté et de sa limitation à une énumération de grandes orientations ignorant la question, pourtant essentielle, du financement.

IV – LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER

• Le contrôle de subsidiarité : les avis motivés

En vertu du traité de Lisbonne, le Sénat dispose de compétences en matière de contrôle de la subsidiarité, énoncées à l'article 88-6 de la Constitution. Le respect de ce principe figure parmi les engagements du Président Juncker. Le Sénat doit donc vérifier que l'Union européenne reste bien dans son rôle et n'outrepasse pas ses compétences. Pour ce faire, le Sénat peut avoir recours à l'adoption d'un **avis motivé** prenant la forme d'une résolution, sous un délai de huit semaines après avoir été saisi du texte. La proposition est soumise à l'approbation de la commission des affaires européennes ainsi que de la commission compétente au fond. Pour qu'elle soit prise en considération, il faut qu'au moins 1/3 des parlements nationaux aient émis un avis motivé, ce que l'on appelle un « **carton jaune** », seuil abaissé à un quart dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Lorsque cette proportion atteint plus de la moitié, on parle de « **carton orange** » : il y a alors un réexamen du texte notamment par le Parlement européen et le Conseil, avant de décider de valider, modifier ou rejeter la proposition. Lorsqu'une telle action s'effectue *a posteriori*, on parle de « **carton rouge** », prenant alors la forme d'un recours devant le Cour de justice de l'Union européenne pour un acte législatif européen déjà adopté.

• Les avis motivés adoptés par le Sénat

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **26 avis motivés** au titre du contrôle de la subsidiarité, dont 5

en 2017 et 4 en 2016. L'année 2012 a été la plus significative avec l'adoption de 10 avis, dont le paquet « Monti II » qui a fait l'objet d'un carton jaune.

Tous les avis motivés ont reçu une réponse de la part de la Commission, dont la **qualité s'est de fait améliorée**. En effet, ses réponses sont plus **argumentées**, mais aussi moins générales, ce qui permet d'entretenir un véritable dialogue. Bien que les avis soient mieux examinés que par le passé, la Commission continue toutefois à justifier ses intentions initiales, alors même que le **déroulement des négociations au Conseil peut rétrospectivement conforter les analyses du Sénat**.

En ce qui concerne la proposition de règlement visant à transformer l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), la Commission n'a apporté qu'une réponse longue et vague, s'apparentant à exposer les motifs de sa proposition en arguant de son bien-fondé. Ainsi, la Commission n'a pas précisément répondu aux objections soulevées par le Sénat, ce qui fut également le cas pour l'avis sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Certaines réponses sont plus précises, comme celle apportée à l'avis sur la procédure de négociation des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services. La plus grande qualité des réponses est notamment visible pour la proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.



Commission des affaires européennes

Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.36.71

Président

M. Jean BIZET
Sénateur (LR) de la Manche

