

N° 366

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2017,*

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 Émorine, 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 Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EUROPE DE LA COMPÉTITIVITÉ</b> .....	7
<b>A. UNE NOUVELLE INITIATIVE POUR LA JEUNESSE</b> .....	7
1. <i>Le corps européen de solidarité</i> .....	7
2. <i>La stratégie pour les compétences et la jeunesse</i> .....	8
3. <i>Le financement de la garantie pour la jeunesse</i> .....	10
<b>B. L'APPROFONDISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR</b> .....	11
1. <i>Une révision de la politique de la concurrence ?</i> .....	11
2. <i>Le marché unique du numérique</i> .....	12
3. <i>L'Union de l'énergie et l'économie durable</i> .....	14
<b>C. DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ</b> .....	15
1. <i>La phase II de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire</i> .....	15
2. <i>La réflexion sur le cadre financier pluriannuel</i> .....	17
<b>II. UN PROGRAMME DE TRAVAIL EN FAVEUR DE L'EUROPE PUISSANCE ?</b> .....	19
<b>A. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT À LA SÉCURITÉ</b> .....	19
1. <i>La lutte contre le terrorisme et la protection des frontières extérieures</i> .....	19
2. <i>La protection des données personnelles</i> .....	20
<b>B. LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE MONDE</b> .....	21
<b>III. VERS UNE EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS TRANSPARENTE ?</b> .....	23
<b>A. LA RÉVISION DE LA COMITOLOGIE</b> .....	23
<b>B. LA QUESTION DE LA TRANSPARENCE</b> .....	25
<b>EXAMEN PAR LA COMMISSION</b> .....	29
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	35



---

## AVANT-PROPOS

La Commission européenne a présenté, le 25 octobre dernier, son programme de travail pour 2017, intitulé « *Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d’agir et défend* ».

Le programme de travail est envisagé comme une réponse à la « *phase critique* » que traverse l’Union européenne. Les difficultés sont de plusieurs ordres :

- la reprise économique qui semble s’amorcer peine à se traduire par une reprise de l’emploi, en particulier chez les jeunes ;
- la crise migratoire fragilise l’Union européenne et, notamment, le principe de solidarité qui la sous-tend ;
- la menace terroriste ;
- l’instabilité aux frontières orientales et méridionales ;
- les conséquences du référendum britannique du 23 juin dernier sur une sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne.

Dans ces conditions, la Commission entend se concentrer sur les grands enjeux, rappelant ce qu’elle considère comme des réussites en 2016 :

- le succès du Fonds européen pour les investissements stratégiques : 138 milliards d’investissements en 2016 en direction de 300 000 petites et moyennes entreprises ;
- la mise en place d’un corps de garde-frontières et de garde-côtes ;
- l’accueil et la protection d’1 million de Syriens sur le territoire européen et la relocalisation et la réinstallation de 15 000 réfugiés, même si des progrès restent à accomplir notamment en direction des réfugiés présents sur le territoire italien.

La plupart des initiatives présentées dans le programme de travail pour 2017 doivent également servir de fondement à une réflexion sur le « *renouvellement* » de l’Union européenne, alors que l’année 2017 sera marquée par le soixantième anniversaire du traité de Rome.

En ce qui concerne la forme, le programme s’inscrit dans la continuité des documents présentés depuis l’entrée en fonction de la Commission Juncker. Celle-ci entend toujours présenter moins de propositions législatives, son intervention devant constituer une plus-value pour l’économie de l’Union européenne. Les 21 initiatives présentées pour

2017 s'intègrent dans le cadre des 10 priorités énoncées par Jean-Claude Juncker lors de son élection à la présidence de la Commission européenne :

- un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement ;
- un marché unique du numérique connecté ;
- une Union plus résiliente sur le plan de l'énergie, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique ;
- un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée ;
- une union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable ;
- un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis ;
- un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle ;
- une nouvelle politique migratoire ;
- une Europe plus forte sur la scène internationale ;
- une Union du changement démocratique.

Aux 21 initiatives, s'ajoutent 17 révisions de dispositifs existants dans le cadre du programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante (REFIT). Celui-ci vise à rendre la législation de l'Union européenne plus simple et à réduire les coûts induits par la réglementation. Il s'agit de permettre la mise en place d'un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi.

La mise en avant de nouvelles propositions n'élude pas la question de l'adoption des textes annoncés dans les programmes de travail 2015 et 2016. La Commission européenne indique que 35 propositions sont ainsi toujours en cours d'adoption.

Le programme de travail indique également que 18 propositions de textes, élaborées pour certaines d'entre elles en 2008 et 2009, devraient être retirées d'ici au mois d'avril 2017. La plupart de ces textes sont jugés obsolètes compte-tenu de l'absence d'accord entre les institutions sur le dispositif ou du remplacement du projet par une nouvelle initiative.

Comme en 2015 et en 2016, la commission des affaires européennes du Sénat a souhaité analyser le programme de travail annuel de la Commission européenne et formaliser une proposition de résolution européenne ainsi qu'un avis politique qu'elle adressera à l'exécutif européen.

---

## I. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EUROPE DE LA COMPÉTITIVITÉ

Le programme de travail de la Commission pour 2017 prévoit différentes mesures en faveur d'une relance économique de l'Union en lien avec les 10 priorités énoncées en juillet 2014<sup>1</sup>. Ces annonces couvrent le marché unique et l'emploi, mais aussi des sujets plus institutionnels à l'instar de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ou du budget de l'Union européenne.

### A. UNE NOUVELLE INITIATIVE POUR LA JEUNESSE

Quatre ans après le lancement d'un premier dispositif, la Commission propose ainsi une nouvelle initiative pour la jeunesse, qui comprend deux volets : la création d'un corps européen de solidarité, destiné aux jeunes âgés de 18 à 30 ans, et la mise en avant des aspects « jeunesse » de la stratégie pour les compétences de l'Union européenne. Le format de l'initiative pour l'emploi des jeunes, mise en place en juin 2013, devrait également être révisé.

#### 1. Le corps européen de solidarité

Lancé le 7 décembre dernier, le corps européen de solidarité doit permettre aux jeunes de se porter volontaires, d'effectuer un stage ou un apprentissage ou travailler là où les besoins sont les plus pressants et intervenir dans des situations exigeantes. Il est destiné aux jeunes âgés de 18 à 30 ans. Le corps européen de solidarité devrait répondre aux besoins de communautés vulnérables mais aussi aux demandes de structures nationales et locales. Il devrait couvrir un large éventail de domaines, tels que la fourniture de nourriture, l'entretien des forêts, la préparation et la réaction à long-terme aux catastrophes naturelles, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, ou l'aide à l'intégration des réfugiés. Il s'appuie sur les programmes professionnels et de volontariat pour la jeunesse déjà existants au sein de l'Union européenne mais aussi sur les réseaux européens et nationaux d'offres d'emploi, d'éducation et d'acteurs de la société civile. Les ONG, les autorités locales et les entreprises privées œuvrant pour gérer des situations difficiles peuvent utiliser le portail internet mis en place pour contacter et recruter des membres du corps. Les coûts liés aux déplacements transfrontaliers et aux dépenses quotidiennes à l'étranger seront en partie couverts par le biais d'une subvention de l'Union européenne à des structures déjà existantes, comme le service volontaire européen ou le

---

<sup>1</sup> 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 2017 Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend, 25 octobre 2016 (COM (2016) 710 final).

dispositif de garantie pour la jeunesse. L'objectif est d'aboutir à l'intégration de 100 000 jeunes dans le corps d'ici 2020.

## 2. La stratégie pour les compétences et la jeunesse

Le deuxième volet de l'action de la Commission, de nature législative, consiste à mettre en œuvre les aspects « jeunesse » de la stratégie pour les compétences, lancée en juin 2016 par la Commission européenne<sup>2</sup>. Celle-ci prévoit 10 actions à engager d'ici 2018 destinées à accroître les niveaux de compétences, à promouvoir les compétences transversales, à trouver des moyens permettant de mieux anticiper les besoins du marché du travail, en dialogue avec l'industrie, à améliorer les chances de réussir dans la vie, à soutenir une croissance équitable, inclusive et durable, et à garantir la cohésion sociale. Quatre chantiers ont déjà été lancés :

- la mise en place d'une garantie des compétences pour aider les adultes peu qualifiés à acquérir un niveau minimal en lecture et écriture, calcul et compétences numériques, et à progresser vers une qualification de deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;

- la révision du cadre européen des certifications pour améliorer la compréhension des qualifications et conduire à une meilleure utilisation de toutes les compétences disponibles sur le marché du travail européen ;

- le lancement d'une « *coalition en faveur des compétences et des emplois numériques* » rassemblant les États membres et les parties intéressées dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de l'industrie. La Commission européenne souhaite pouvoir constituer un large réservoir de compétences numériques et garantir que les personnes et la main-d'œuvre en Europe disposent des compétences numériques adéquates ;

- la préparation d'un « *plan de coopération sectorielle en matière de compétences* » destiné à améliorer la veille stratégique sur les besoins de compétences et à remédier aux pénuries de compétences dans des secteurs économiques spécifiques.

D'autres actions devraient être entreprises :

- la création d'un « *outil de profilage des compétences des ressortissants de pays tiers* » permettant de déterminer rapidement les compétences et qualifications des demandeurs d'asile, réfugiés et autres migrants ;

- la révision de la recommandation de 2006 sur les compétences-clés pour aider un plus grand nombre de personnes à acquérir le socle de compétences nécessaire pour vivre et travailler, en mettant particulièrement

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe – Travailler ensemble pour renforcer le capital humain et améliorer l'employabilité et la compétitivité, 10 juin 2016 (COM (2016) 381 final).



---

l'accent sur la promotion des compétences et de l'esprit d'entreprise et d'innovation ;

- la révision du cadre Europass, offrant aux personnes des outils de meilleure qualité et plus faciles à utiliser pour présenter leurs compétences et obtenir en temps réel des informations pratiques sur les besoins et les tendances en matière de compétences, qui pourront leur être utiles pour faire un choix de carrière et d'apprentissage ;

- la valorisation de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP), qui passe par une augmentation des possibilités d'acquérir une expérience d'apprentissage sur le lieu de travail ;

- la mise en place d'un suivi des diplômés pour améliorer l'information sur la progression des diplômés sur le marché du travail ;

- la définition d'un cadre de travail pour approfondir l'analyse de la question de la fuite des cerveaux et à échanger des bonnes pratiques quant aux moyens efficaces pour lutter contre ce phénomène.

La nouvelle initiative pour la jeunesse de la Commission européenne devrait insister sur ces trois derniers chantiers. La Commission européenne entend accroître la mobilité des apprentis, favoriser la modernisation de l'enseignement scolaire et supérieur.

**Notre commission a, depuis 2013 et la mise en place de la première initiative de l'Union européenne en faveur de l'emploi des jeunes, indiqué son soutien à toute proposition favorisant la mise en place d'un Erasmus de l'apprentissage<sup>3</sup>.** Un texte a également été adopté en ce sens par le Parlement européen le 29 septembre dernier. La Commission a multiplié ces dernières années les dispositifs allant dans ce sens. Il en va ainsi de l'Alliance européenne pour l'apprentissage, lancée le 2 juillet 2013 à Leipzig. L'ambition affichée était d'améliorer l'offre et la qualité des apprentissages disponibles. Elle réunit représentants des pouvoirs publics, des entreprises, des partenaires sociaux et des jeunes. Le Conseil avait appuyé cette démarche, le 15 octobre 2013, en soulignant que l'apprentissage de qualité constituait un moyen de favoriser une transition entre l'école et le milieu professionnel tout en participant à l'amélioration de l'adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail. Reste que cette démarche semble se résumer pour l'instant à un forum d'échanges de bonnes pratiques. Elle n'a pas abouti à l'élaboration de cursus communs de formation en alternance et convergé vers un véritable statut européen de l'apprenti.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la coopération dans le domaine de la formation en alternance soit le fait d'initiatives bilatérales. On peut notamment citer les accords entre l'Allemagne et l'Espagne, l'Italie et le

---

<sup>3</sup> *La génération perdue ? L'Union européenne face au chômage des jeunes, Rapport d'information de M. Dominique Bailly, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, n°729 (2012-2013), 9 juillet 2013.*

Portugal. Suite à cet accord, le nombre des apprentis a doublé en Espagne et celui des entreprises recrutant des apprentis a triplé. Les gouvernements allemand et français ont également annoncé un projet d'Erasmus de l'apprentissage réunissant les deux pays. Plus largement, et compte-tenu de son succès en Allemagne et en Autriche qui disposent des meilleurs taux d'emploi des jeunes au sein de l'Union européenne, il est possible de s'interroger sur la transposition à l'échelle européenne du modèle dual. La spécificité du tissu économique allemand ou du système de négociations sociales, clés du succès de ce système, rend illusoire une adaptation à l'identique dans l'ensemble des pays membres et notamment en France. **Il pourrait être opportun de lancer une vaste réflexion sur la convergence des modèles éducatifs en Europe via l'Alliance européenne pour l'apprentissage, à l'image de ce qui a pu être fait dans le domaine universitaire via le processus de Bologne. D'autant que des crédits sont déjà prêts pour appuyer une telle ambition. 17 % du budget d'Erasmus +, qui s'élève à 14,5 milliards d'euros, est aujourd'hui dédié à la formation en alternance.**

### 3. Le financement de la garantie pour la jeunesse

La Commission européenne entend également renforcer financièrement la garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes lancée en 2013<sup>4</sup>. La garantie pour la jeunesse incite les États membres à veiller à ce que tous les jeunes sans emploi ou sans formation de moins de 25 ans – les NEETs – puissent, dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou du marché du travail, bénéficier d'une offre de qualité, qu'il s'agisse d'un emploi, d'un stage, d'une formation ou d'un apprentissage.

Afin de concrétiser cette ambition, l'Union européenne avait mis en place un fonds dédié, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), doté de 3,2 milliards d'euros sur la période 2014-2020. Le Fonds social européen (FSE) a, dans le même temps, dégagé une enveloppe d'un montant équivalent. À la différence du volet FSE, les financements au titre de l'IEJ ne requièrent pas de cofinancement. Au total, ce sont donc 6,4 milliards d'euros qui sont dévolus à l'emploi des jeunes en Europe. Afin de créer un effet levier, le Conseil européen du 28 juin 2013 a décidé de concentrer la majorité des financements sur les années 2014 et 2015. Ces crédits sont destinés au financement des mécanismes de garantie pour la jeunesse mis en place par les États membres. Les aides européennes sont cependant concentrées sur les régions enregistrant un taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans supérieur à 25 %. Au total, ce sont 20 États sur 28 qui peuvent bénéficier d'un financement au titre de l'IEJ. L'enveloppe accordée à la France s'élevait à 620,2 millions d'euros dont 431 gérés directement par l'État. La Commission

---

<sup>4</sup> Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse.

---

européenne préconise d'augmenter le montant total du dispositif de 2 milliards d'euros sur la période 2017-2020.

**L'intention est louable. Elle peut cependant apparaître insuffisante. L'Organisation internationale du Travail (OIT) estimait en 2010 à 21 milliards d'euros le coût d'installation de ce dispositif au sein de la seule zone euro. On ne saurait également occulter les difficultés administratives rencontrées par les États membres pour le déblocage des sommes.** En dépit d'une révision du taux de préfinancement en mai 2015, celui-ci reste assez faible, 15 % des sommes, ce qui conduit les États membres à avancer l'essentiel des fonds pour lancer le projet de soutien à l'emploi des jeunes<sup>5</sup>. Cela peut poser des difficultés en raison de contraintes budgétaires pesant sur ces pays. Les États sont ensuite remboursés, sur factures, une fois le programme national mis en place. La logique retenue par la Commission européenne pour l'octroi des financements est, par ailleurs, celle des fonds structurels, plus particulièrement celle du Fonds social européen. La procédure de sélection apparaît relativement lente et répond à un certain nombre d'exigences qui peuvent paraître contradictoires avec l'objectif poursuivi. Le dispositif ne peut financer le renforcement des structures de suivi mais doit viser directement des jeunes, qui sont le plus souvent en situation de décrochage, donc difficiles à repérer si on ne dispose pas de structures renforcées... Comment, par ailleurs, demander un suivi précis quasi quotidien de jeunes en situation de rupture sociale ? On peut enfin s'interroger, comme l'a fait la Cour des comptes européenne, en mars 2015, sur la notion même d'emploi de qualité. **Vos rapporteurs estiment, dans ces conditions, que toute réévaluation du dispositif doit s'accompagner d'une simplification des procédures afin de le rendre plus opérant.**

## ***B. L'APPROFONDISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR***

La Commission souhaite également contribuer à un approfondissement du marché intérieur et doter celui-ci d'une base industrielle renforcée.

### **1. Une révision de la politique de la concurrence ?**

La Commission devrait présenter au deuxième trimestre 2017 des mesures donnant aux autorités nationales de la concurrence les moyens de mieux faire respecter les règles, quel que soit le secteur. Il conviendra d'être extrêmement vigilant sur cette initiative. Nous ne pouvons que constater l'obsolescence de la politique de la concurrence telle qu'elle est actuellement

---

<sup>5</sup> Règlement (UE) 2015/779 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant le règlement (UE) n° 1304/2013 en ce qui concerne un montant de préfinancement initial supplémentaire versé aux programmes opérationnels soutenus par l'initiative pour l'emploi des jeunes.

menée par la Commission européenne. En matière agricole, la politique de la concurrence, contrairement à l'esprit originel du traité de Rome, apparaît trop favorable aux consommateurs au détriment des producteurs, qui peinent à se regrouper.

**Votre commission des affaires européennes avait décidé de prendre part à la consultation publique, lancée en novembre 2015 par la Commission européenne, sur l'application du droit de la concurrence. Une proposition de résolution européenne avait, à cette occasion, été adoptée.** Le texte insistait sur le fait que les autorités nationales de concurrence devaient pouvoir prendre en compte les réalités économiques objectives et, en conséquence, définir le marché pertinent à l'échelle européenne. Elles pourraient prendre leur part dans la réindustrialisation de l'Europe en appliquant le droit européen de la concurrence de façon à ce que les entreprises puissent conquérir de nouveaux marchés à l'échelle tant européenne que mondiale<sup>6</sup>.

Le groupe de travail sur les marchés agricoles, mis en place par la Commission européenne en janvier 2016, a proposé, dans son rapport présenté le 14 novembre dernier, de clarifier les règles en la matière et de les rendre fonctionnelles afin d'améliorer véritablement les possibilités de coopération entre les agriculteurs<sup>7</sup>. Plus largement, la politique de la concurrence doit être désormais dynamique. Le marché européen n'est pas isolé mais s'intègre au marché mondial. L'action de la Commission européenne tend à conforter une concurrence statique entre acteurs de petite taille. Une telle stratégie apparaît inadaptée à la mondialisation des échanges. La Commission européenne indique aujourd'hui que la politique de la concurrence doit être menée d'une manière qui soutienne la croissance et la création d'emplois. Elle entend à la fois prévenir les comportements anticoncurrentiels et faire prévaloir une logique commerciale dans le cas de fusions<sup>8</sup>. Cette intention doit se traduire concrètement.

## **2. Le marché unique du numérique**

La Commission européenne souhaite effectuer une évaluation à mi-parcours de sa stratégie numérique lancée en 2015, alors que la plupart des textes – contrats numériques, droit d'auteur, blocage géographique, portabilité, livraison des colis, services de médias audiovisuels, WiFi4EU, télécommunications et utilisation de la bande de fréquence 700 MHz pour les services mobiles – sont toujours débattus par les législateurs. **Vos rapporteurs rappellent leur souhait, déjà exprimé en 2016, de voir**

---

<sup>6</sup> Résolution européenne du Sénat n°112 (2015-2016) sur l'harmonisation de l'application des règles européennes de concurrence par les autorités nationales, 20 mars 2016.

<sup>7</sup> Improving market outcomes – Enhancing the position of farmers in the supply chain, novembre 2016.

<sup>8</sup> Audition de Mme Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence par les commissions des finances et des affaires européennes du Sénat, jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016.

---

**rapidement mis en œuvre un grand marché unique du numérique. La politique de la concurrence européenne doit, dans ce domaine, favoriser la constitution de grands groupes européens. L'Union européenne doit dépasser son rôle de simple consommatrice et devenir une véritable productrice de contenus numériques. Il convient à cet effet de promouvoir un « principe d'innovation », qui contrebalancerait le principe de précaution.**

Plusieurs dispositifs sont annoncés en vue de faire émerger un véritable marché unique du numérique. La Commission devrait ainsi présenter une initiative en matière de droit des sociétés visant à faciliter l'utilisation des technologies numériques tout au long du cycle de vie d'une entreprise. Elle souhaite aussi présenter des propositions en vue d'un portail numérique unique présentant le marché intérieur.

**Vos rapporteurs rappellent que le développement du marché unique passe nécessairement 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. Une législation européenne devrait permettre de réguler le fonctionnement des plateformes et protéger, par la même occasion, le citoyen et ses données.

**Au-delà, comme l'a indiqué à plusieurs reprises votre commission des affaires européennes, toute avancée du marché unique numérique pour le commerce ne peut se faire au détriment des consommateurs, notamment en ce qui concerne la fourniture de contenus numériques et l'achat en ligne de biens matériels<sup>9</sup>.** Les projets de directive qui ont été présentés par la Commission européenne s'apparentent davantage à des règlements, d'application uniforme. Pour certains pays dans lesquels la législation sur les transactions et les services rendus est imprécise, cela constitue un progrès. Pour d'autres, comme la France et l'Allemagne, qui ont un niveau élevé de protection, l'ensemble peut être vu comme une régression, avec un risque d'abaissement du niveau d'exigence. Il convient donc de préserver certains acquis, sans que cela affecte le principe d'une politique européenne commune. D'autres textes doivent également être suivis de près tant ils impliquent une réflexion sur le partage de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qu'il s'agisse de

---

<sup>9</sup> Résolution européenne n°103 (2015-2016) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de fourniture numérique, COM(2015) 634 final, et la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens, COM(2015) 635 final, 7 mars 2016.

l'attribution de la bande de fréquences entre 470 et 790 MHz ou de la réforme du droit d'auteur<sup>10</sup>.

### 3. L'Union de l'énergie et l'économie durable

Les fondements de l'Union de l'énergie ont été mis en place en 2015 et 2016. Elle ne devrait pas faire l'objet d'une nouvelle intervention législative en 2017. Certains textes sont toujours en débat, à l'image de celui visant la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Vos rapporteurs souscrivent aux objectifs de l'Union de l'énergie : sécurité et solidarité énergétiques, marché intérieur, maîtrise de la consommation d'énergie, la décarbonation et la promotion de la recherche et de l'innovation. Il convient cependant de rappeler, à ce stade, que si l'Union de l'énergie doit être encouragée, son développement doit répondre à plusieurs conditions. **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.**

Le Sénat avait ainsi soulevé, en avril dernier, un problème de subsidiarité concernant le mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie<sup>11</sup>. La mise en place progressive de l'Union de l'énergie 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.

Faute de nouveau texte concernant l'Union de l'énergie, la priorité pour la Commission en 2017 consistera, dans le domaine énergétique, en la mise en œuvre de la stratégie sur la mobilité à faible intensité de carbone, présentée en juillet dernier. L'intervention se concentrera sur des révisions au titre du programme REFIT des règlements sur les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers. La Commission européenne souhaite également proposer un nouveau texte visant l'interopérabilité des systèmes de péage.

---

<sup>10</sup> Communication de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot sur la stratégie numérique, Réunion de la commission des affaires européennes du 6 octobre 2016.

<sup>11</sup> Résolution européenne portant avis motivé n°125 (2015-2016) sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE, 11 avril 2016.

---

La Commission européenne propose également l'adoption d'un nouveau paquet économie circulaire visant l'utilisation, la réutilisation et le recyclage des matières plastiques, les normes minimales en matière de qualité de l'eau. Les premiers textes devraient être publiés au cours du deuxième trimestre 2017. **Notre commission s'est montrée réservée à deux reprises par le passé sur les projets de la Commission en matière de recyclage, jugeant que les mesures préconisées étaient notamment contraires au principe de subsidiarité<sup>12</sup>. Les résolutions adoptées à cette occasion avaient cerné les difficultés financières que les projets de la Commission pouvaient engendrer pour les collectivités locales. Elles avaient également mis en avant le recours trop important aux actes délégués et aux actes d'exécution pour préciser des éléments du dispositif, qui ne pouvaient être considérés comme « non essentiels » au sens du traité. Aux yeux de vos rapporteurs, tout nouveau projet devra prendre en compte l'impact pour les collectivités locales et être le plus précis possible.**

### **C. DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ**

L'approfondissement de l'Union économique et monétaire comme le lancement des négociations sur le budget de l'Union européenne participent également de la réflexion de la Commission européenne sur l'amélioration de la compétitivité.

#### **1. La phase II de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire**

Dans le cadre du soixantième anniversaire du traité de Rome, la Commission européenne devrait présenter, au premier trimestre 2017, un livre blanc sur l'avenir de l'Europe présentant des mesures destinées à réformer le fonctionnement de l'Union européenne. Le document devrait également traiter de la seconde phase de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Si le programme de travail n'aborde pas précisément les pistes de travail qui y seront présentées concernant la gouvernance et le mécanisme de stabilisation budgétaire, il indique qu'il devrait inclure une révision du pacte de stabilité et de croissance axée sur la stabilité et un dispositif permettant d'intégrer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans le cadre juridique de l'Union européenne.

---

<sup>12</sup> Résolution européenne n° 29 (2014-2015) sur la proposition de directive Paquet « déchets » (COM (2014) 397), 9 décembre 2014 et Résolution européenne portant avis motivé n° 78 (2015-2016) sur la conformité au principe de subsidiarité du paquet « déchets » [COM (2015) 593 final, COM (2015) 594 final, COM (2015) 595 final et COM (2015) 596 final], 2 février 2016.

S'agissant du Pacte de stabilité et de croissance, vos rapporteurs insistent sur la nécessaire clarification de sa mise en œuvre, les deux dernières années ayant été marquées par une multiplication des dérogations (prise en compte des investissements, des réformes structurelles, du cycle économique, des dépenses liées à la crise migratoire, à la lutte contre le terrorisme et aux catastrophes naturelles) sans toutefois susciter un accord unanime du Conseil et sans parvenir à rendre l'application de ces clauses lisible, comme en témoigne le cas de l'Italie. Dans ces conditions, toute réforme du Pacte devrait être accompagnée d'une clarification de son utilisation. Il pourrait ainsi être utile de s'appuyer sur le nouveau Comité budgétaire européen consultatif indépendant, dont le rôle doit être précisé. Celui-ci pourrait avoir toute latitude pour apprécier la situation de la zone euro et de ses membres afin d'émettre un avis sur des dérogations possibles au Pacte de stabilité et de croissance. Le comité s'appuierait sur les données transmises par la Commission européenne et les autorités budgétaires nationales indépendantes. Cet avis serait ensuite transmis au Conseil pour décision. Par ailleurs, toute réforme du Pacte ne pourra faire l'économie d'un débat sur l'appropriation, par les États membres, des recommandations du Conseil.

En ce qui concerne l'intégration du TSCG dans le cadre juridique européen, vos rapporteurs estiment qu'elle doit constituer le prélude à une vraie réflexion sur le renforcement de la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 dudit traité. Celle-ci doit se muer en véritable parlement de la zone euro, pouvant prendre position sur tout sujet concernant l'avenir de la zone et être associé plus directement aux grandes étapes du semestre européen.

Plus largement, vos rapporteurs souhaitent que le Livre blanc propose des pistes de travail ambitieuses pour l'avenir de l'Union économique et monétaire. Il s'agit d'en clarifier l'architecture, de la rendre à la fois plus lisible et plus visible et d'améliorer sa capacité à résister aux chocs économiques, par l'intermédiaire d'instruments contra-cycliques<sup>13</sup>.

Par ailleurs, comme le rappelle la Commission européenne, la conclusion d'un accord sur le système européen commun de garantie des dépôts doit faire figure de priorité en vue d'achever l'Union bancaire. L'harmonisation des fonds nationaux de garantie des dépôts peut faire figure de première étape. La possibilité pour le Mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire de pouvoir emprunter auprès du Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il doit affronter une crise systémique doit également être envisagée. À défaut, il devra être doté de moyens suffisants pour être crédible. La Commission souhaite aussi poursuivre son action dans le domaine bancaire en proposant une révision

---

<sup>13</sup> La commission des affaires européennes a été à l'origine de l'adoption de la Résolution européenne n° 43 (2016-2017) sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 20 décembre 2016.



---

du système européen de surveillance financière (SESF). La Commission devrait, parallèlement, présenter un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de l'Union des marchés de capitaux. De nouveaux dispositifs devraient également être mis en place, qu'il s'agisse du produit européen d'épargne retraite individuelle ou de la révision des infrastructures de marché européennes.

La Commission souhaite également présenter en 2017 les résultats de sa consultation publique sur un socle européen de droits sociaux, lancée dans le cadre de la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire<sup>14</sup>. La mise en œuvre de ce socle devrait passer par des nouveaux textes visant l'accès à la protection sociale, l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, l'application de la directive temps de travail, ou les règles d'information des salariés sur la nature de leur contrat. La Commission européenne doit être plus ambitieuse. **Si le socle européen des droits sociaux est envisagé comme une « boussole » sociale, il apparaît pourtant que le socle européen ne devrait pas disposer de valeur contraignante et qu'il servirait de liste d'indicateurs dans le cadre de la procédure pour déséquilibre macro-économique. Il est nécessaire de dépasser ce stade et mettre en place un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro.**

**Cette convergence sociale ne doit pas éluder une réflexion sur la convergence fiscale.** Vos rapporteurs saluent l'ambition de la Commission de présenter en 2017 une proposition intégrant, dans la législation de l'Union européenne, l'accord international sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS). Ce dispositif devrait contribuer à lutter contre la concurrence fiscale au sein de l'Union. La Commission devrait présenter parallèlement une liste des juridictions des pays tiers qui ne respectent pas les normes de bonne gouvernance fiscale. Le souhait affiché de proposer des mesures de simplification visant à réduire la charge des entreprises va également dans le bon sens.

## **2. La réflexion sur le cadre financier pluriannuel**

La Commission devrait présenter une première proposition globale en vue du prochain cadre financier pluriannuel. Le document devrait traiter de la question des ressources propres. La Commission souhaite un budget axé sur les résultats, afin de tenir compte des défis et besoins futurs de l'Union, au-delà de 2020. Elle entend évaluer les politiques de dépenses et les instruments de financement actuels. Vos rapporteurs souhaitent que les négociations à venir sur le cadre financier pluriannuel 2020-2026 soient

---

<sup>14</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final.

l'occasion de concrétiser au plan budgétaire certaines priorités annoncées : sécurité et migration par exemple. L'instrument budgétaire devra être le plus flexible possible afin de faire face, le plus rapidement possible, à tout bouleversement.

S'agissant des ressources propres, une des pistes de travail pourrait consister à développer l'impôt sur les sociétés sur la base d'une assiette harmonisée et consolidée (ACCIS). Ce choix simplifierait les règles comptables pour que les petites et moyennes entreprises croissent dans plusieurs pays. Il faciliterait la lutte contre l'optimisation fiscale des grands groupes. Il peut également être envisagé un transfert budgétaire des États, en lien avec le transfert éventuel de nouvelles compétences et de nouveaux moyens, à l'image des gardes-frontières. La réflexion sur les ressources propres sera, en tout état de cause, à mener à la lumière des résultats des travaux du Groupe à haut niveau sur les ressources propres, créé en février 2014 à la demande des présidences de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement européen et présidé par l'ancien président du Conseil italien Mario Monti.

---

## II. UN PROGRAMME DE TRAVAIL EN FAVEUR DE L'EUROPE PUISSANCE ?

Plusieurs dispositions contenues dans le programme de travail devraient participer de l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale, tout en contribuant à renforcer le projet politique européen.

### A. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT À LA SÉCURITÉ

#### 1. La lutte contre le terrorisme et la protection des frontières extérieures

La sécurité intérieure est au cœur des préoccupations de la Commission. Le programme de travail pour 2017 insiste sur la mise en œuvre du plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme. Plusieurs textes ont déjà été présentés fin 2016 : harmonisation des infractions de blanchiment et des sanctions correspondantes, reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation d'avoirs criminels, lutte contre les mouvements d'argent liquide illicites et contre le commerce illicite de biens culturels, système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages.

**La réponse opérationnelle que doit apporter l'Union européenne à la question du terrorisme doit cependant être plus ambitieuse et reprendre les positions que nous avons exprimées avec nos collègues de six autres États membres<sup>15</sup> puis relayées dans une résolution européenne relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne<sup>16</sup>. Vos rapporteurs rappellent le souhait exprimé à cette occasion que la Commission européenne 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 un parquet européen collégial et décentralisé aux compétences élargies à la criminalité grave transfrontière.**

La Commission a également inscrit trois stratégies à son programme de travail pour 2017. Elles concernent la Syrie, le partenariat avec l'Afrique, et l'aide au développement. Celles-ci rejoignent l'une des autres priorités de la Commission, à savoir l'élaboration d'une nouvelle politique migratoire. L'année 2017 devrait être consacrée à l'examen à mi-parcours de l'agenda

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Résolution européenne du Sénat n°88 (2014-2015), 1<sup>er</sup> avril 2015.

européen en matière de migration et le suivi des dispositifs adoptés en vue de juguler les flux, en particulier l'accord Union européenne - Turquie de mars 2016. La Commission européenne rappelle par ailleurs que la plupart des instruments destinés à renforcer la protection des frontières et à gérer les flux migratoires n'ont pas encore été adoptés par les législateurs : réforme du système européen d'asile, mise en place d'une Agence de l'Union européenne pour l'asile, renforcement du système Eurodac et cadre de l'Union pour la réinstallation.

## **2. La protection des données personnelles**

**Le droit à la sécurité n'est pas contraire à la promotion du droit à la protection des données à caractère personnel.** La Commission devrait ainsi présenter en 2017 une proposition de révision de la directive de 2002 sur la vie privée et les communications électroniques, en vue de l'adapter aux dernières évolutions technologiques<sup>17</sup>. Elle entend également mettre en place un cadre applicable aux échanges de données à caractère personnel avec des pays tiers.

**Vos rapporteurs saluent cette double ambition. Ils insistent sur la nécessité de préciser le statut des données personnelles dans les mandats de négociation des accords commerciaux.** Il est en effet apparu, dans le cadre des négociations sur le partenariat transatlantique, que, si le mandat de négociation européen excluait les données personnelles, le mandat américain inclut quant à lui les « données commerciales ». Or les données commerciales, et notamment les données de consommation des clients, sont des données personnelles. Il existe donc une contradiction entre les objectifs des négociateurs, de part et d'autre de l'Atlantique, au risque de fragiliser la réglementation européenne.

**S'agissant de la révision de la directive de 2002, il est indispensable que celle-ci soit cohérente avec le règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, adopté en avril 2016<sup>18</sup>.** Les failles de sécurité sont traitées dans les deux textes ; les dispositions ne sont pas exactement identiques selon qu'il s'agit d'une faille de sécurité des opérateurs de télécommunications ou d'une faille traitée par le règlement européen. Dans le règlement européen, les dispositions sur les failles de sécurité s'appliquent à tous les acteurs, quel que soit le secteur industriel ou commercial concerné.

---

<sup>17</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques).

<sup>18</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

---

## B. LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE MONDE

La Commission entend mettre en œuvre le plan d'action européen de défense défini en 2016<sup>19</sup>. Ce document comprend une proposition destinée à mettre en place un fonds européen de défense et des mesures destinées à améliorer l'utilisation et l'efficacité des règles en matière de marchés publics. **Vos rapporteurs estiment que ces dispositions vont dans le bon sens. Elles doivent cependant être accompagnées de mesures additionnelles**<sup>20</sup>.

Il en va ainsi de l'augmentation des moyens d'action de l'Agence européenne de défense, et en premier lieu ses ressources financières. L'Agence est en effet chargée d'identifier les capacités militaires nécessaires pour l'Union, développer les programmes correspondants et s'appuyer sur la recherche commune de défense pour mettre en place une industrie d'armement européenne. C'est notamment elle qui doit définir les normes communes applicables aux équipements produits par les États membres, et son rôle dans le développement des programmes d'armement européens est essentiel. Il s'agit également de donner suite à d'autres initiatives de financements européens, qui permettraient, sur le modèle du Fonds européen d'investissements stratégiques, d'impliquer la Banque européenne d'investissement dans l'aide aux petites et moyennes entreprises du secteur de la défense. Le financement des opérations militaires de la politique de sécurité et de défense commune - dispositif Athena - doit enfin être profondément réformé pour accroître largement la part du financement commun et réduire, à due concurrence, celle des États engagés militairement dans l'opération.

Au plan économique, si la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis fait toujours partie des priorités de la Commission européenne, le ralentissement des négociations la conduit aujourd'hui à privilégier la poursuite et l'achèvement des négociations avec le Japon. Elle devrait également lancer l'ouverture de négociations avec l'Australie, le Chili et la Nouvelle-Zélande. Les analyses d'impact devraient être rendues publiques au cours du premier semestre 2017. **Vos rapporteurs souhaitent que ces ouvertures soient l'occasion de mettre en œuvre une nouvelle approche de la Commission en matière commerciale.** Elle doit poursuivre et systématiser les actions de communication et d'information engagées pour le projet de traité avec les États-Unis. Les mandats de négociations devraient également être publiés. Il s'agira aussi d'intégrer systématiquement les parlements nationaux aux différentes étapes des accords de libre-échange *via* des débats sur les mandats de négociation et un accès aux documents classifiés des comptes rendus de négociations avec leur traduction française.

---

<sup>19</sup> Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action européen de la défense (COM (2016) 950 final), 30 novembre 2016.

<sup>20</sup> Votre commission des affaires européennes est à l'origine de l'adoption de la résolution européenne du Sénat n°160 (2015-2016), 21 juin 2016.

Les représentants des parlements nationaux devraient régulièrement être informés par le commissaire au commerce.

---

### III. VERS UNE EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE ET PLUS TRANSPARENTE ?

La Commission européenne a souhaité rappeler dans son programme de travail pour 2017 que les structures de gouvernance européennes sont réellement au service des citoyens européens. Elle rappelle qu'il convient de « *mieux faire les choses* » tout en faisant « *des choses meilleures* ». Cette ambition doit permettre de répondre à un euroscepticisme latent au sein des opinions publiques et dont le référendum britannique a constitué la plus parfaite illustration. La Commission européenne entend, dans ces conditions, insister sur l'aspect opérationnel.

Il s'agit bien sûr de veiller à ce que la législation européenne soit appliquée et respectée, en coopérant à cet effet avec les Etats membres, afin qu'elle puisse donner des résultats concrets sur le terrain. Des initiatives visant le contrôle de l'application des règles du marché unique, de la réglementation environnementale et d'accès à la justice devraient ainsi être proposées. La Commission européenne souhaite également poursuivre sa réflexion sur une meilleure réglementation, par l'intermédiaire notamment du programme REFIT. Elle devrait ainsi proposer, dans le domaine de l'environnement, des mesures de simplification.

Elle insiste dans son programme sur deux points : la révision de la procédure de comitologie et l'amélioration de la transparence. Vos rapporteurs estiment que les avancées en ce sens ne peuvent être tangibles que si les parlements nationaux sont mieux associés au processus législatif européen<sup>21</sup>.

#### A. LA RÉVISION DE LA COMITOLOGIE

La Commission européenne souhaite continuer à renforcer la transparence de son processus d'élaboration de la norme, initié par l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » d'avril 2016<sup>22</sup>. Elle entend ainsi évaluer la légitimité démocratique des procédures actuelles d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution - procédure dite de comitologie - et souhaite examiner la possibilité de modifier les procédures actuelles d'adoption de certains actes dérivés.

Prévus aux articles 290 et 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les actes délégués complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Ils sont adoptés sous le contrôle

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », 13 avril 2016.

du législateur qui peut révoquer sa délégation à tout moment. Le délai d'objection du Parlement européen et du Conseil à tout acte délégué adopté est en principe d'au moins deux mois, le délai étant prorogeable de deux mois à l'initiative d'une des institutions (procédure de réglementation avec contrôle). Les actes d'exécution fixent, quant à eux, les modalités de mise en œuvre des actes législatifs.

La commission des affaires européennes du Sénat a adopté, le 21 janvier 2014, un avis politique, transmis à la Commission européenne, sur la question du recours systématique aux actes délégués, regrettant l'absence d'encadrement de cette pratique et le fait que les parlements nationaux ne puissent exercer de contrôle sur leur adoption, notamment en matière de subsidiarité<sup>23</sup>. L'avis politique insistait sur l'opacité entourant la sélection des experts au sein des comités chargés d'assister la Commission européenne en vue de préparer lesdits actes. Ces comités ne sont plus composés de représentants des États membres, ce qui fragilise le contrôle des dispositifs adoptés. Il concluait sur la nécessité de préciser le plus possible les règlements afin de limiter le recours aux actes délégués et la nécessité, pour la Commission européenne, de sélectionner des experts des États membres au sein des comités qui l'assistent.

Le Parlement européen avait également émis un certain nombre de critiques sur les conditions d'exercice de la compétence d'exécution par la Commission européenne. Il a ainsi adopté, le 25 février 2014, une résolution sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. Ce texte soulignait également le recours abusif à de tels actes et insistait sur une meilleure association des États membres et du Parlement européen à leur élaboration.

Les réserves exprimées sur le manque de transparence autour de ce type d'acte semblent avoir été pour partie entendues par la Commission européenne. Aux termes de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, les projets d'actes délégués donnent désormais lieu à des consultations publiques. Les projets sont accessibles durant quatre semaines via le site internet de la Commission européenne. Les experts des États membres sont consultés dans le même temps, la nomination de ceux-ci restant à la discrétion des gouvernements. Des consultations avec les parties intéressées peuvent également avoir lieu. La modification substantielle d'un projet d'acte délégué après consultation doit donner lieu à un nouvel avis des experts. Un représentant du Parlement européen peut être associé aux réunions d'experts, à la demande du Parlement européen. La Commission européenne reprend en cela les propositions de la résolution du Parlement européen citée plus haut. Certaines commissions parlementaires s'y associent déjà, à l'image de la commission PECH. Des analyses d'impact pourraient, le

---

<sup>23</sup> Rapport de M. Simon SUTOUR, au nom de la commission des affaires européennes : "La place des actes délégués dans la législation européenne" n° 322 (2013-2014), 29 janvier 2014



---

cas échéant, être produites sur les actes d'exécution susceptibles d'avoir des effets importants.

Le souhait de la Commission européenne d'aller plus loin va dans le bon sens. **Cependant, si elle entend renforcer la légitimité démocratique entourant ces actes, il convient de mieux associer les parlements nationaux.** L'opportunité d'un contrôle de ces actes au titre du principe de subsidiarité n'est pas abordée. Les actes délégués ou d'exécution demeurent pourtant des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle. Celui-ci n'est donc in fine que partiel.

**Il convient également de parvenir à un recours limité à ce type d'acte, dont la portée doit être précise et réduite. Latitude doit être laissée au législateur pour revenir sur ces actes une fois adoptés par la Commission : le délai de deux mois traditionnellement retenu est, à cet égard, trop court. Trois mois conviendraient mieux. Vos rapporteurs sont, à cet égard, assez réservés quant au projet de la Commission de supprimer progressivement la procédure de réglementation avec contrôle.**

La comitologie se fonde par ailleurs sur un échange entre la Commission européenne et des comités d'experts, nommés par ses soins, sans que ne soit garantie une représentation des Etats membres. **Un processus transparent de désignation des experts doit de fait être mis en œuvre, associant les législateurs.**

## **B. LA QUESTION DE LA TRANSPARENCE**

L'amélioration de la transparence passe aux yeux de la Commission européenne par la mise en place d'un nouveau registre obligatoire destiné à rendre compte du rôle des représentants d'intérêts dans l'élaboration et l'adoption de la norme. Les colégislateurs – Parlement européen et Conseil – sont invités à adopter un accord interinstitutionnel en ce sens. Une telle initiative doit être encouragée. Le Parlement européen a créé en 1995 un registre des lobbyistes, la Commission adoptant le sien en 2008. Les deux institutions ont, en juin 2011, fusionné ces deux listes, créant un registre européen de transparence<sup>24</sup>.

**Vos rapporteurs souhaiteraient que le renforcement de la transparence vise également les trilogues, qui réunissent représentants du Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen et qui tendent, ces dernières années, à symboliser une forme d'opacité.** À l'image des commissions mixtes paritaires, les trilogues réunissent les colégislateurs pour faire émerger un compromis dès l'issue de la première lecture. 1 500 réunions du trilogue ont eu lieu au cours de la législature 2009-2014.

---

<sup>24</sup> *Accord interinstitutionnel du 23 juin 2011 entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.*

85 % des textes ont été adoptés sur cette période à l'issue d'un trilogue, contre 29 % au cours des deux législatures précédentes. Les traités prévoyant trois lectures dans la procédure législative ordinaire, l'intérêt du dispositif est certain puisqu'il permet d'accélérer la procédure législative.

Le trilogue n'est, cependant, pas défini précisément par les traités. Cette procédure reste peu transparente comme en témoignent l'absence de publication de l'ordre du jour ou de comptes rendus publics des négociations. Il convient de s'interroger également sur la composition de ces trilogues, où la présence d'experts de la Commission ou du Conseil peut fragiliser la position du Parlement européen. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le Médiateur européen ait ouvert une enquête sur cette question le 28 mai 2015. Il a rendu ses conclusions le 12 juillet 2016. Il identifie plusieurs pistes pour accroître la transparence du dispositif :

- prévoir un calendrier prévisionnel des trilogues ;
- présenter un résumé des propositions de chacun des colégislateurs avant les réunions ;
- publier un document rendant public les versions successives du texte une fois celui-ci adopté ;
- permettre au public d'accéder aux documents utilisés dans le cadre des trilogues ;
- créer une base de données accessible au public, réunissant l'ensemble de ces documents.

Les institutions concernées devaient adresser leurs propositions de réforme avant le 15 décembre dernier. L'amélioration de la publicité entourant l'activité des trilogues va incontestablement dans le bon sens, en permettant de clarifier un peu plus la procédure. Cette question n'est, par ailleurs, pas sans conséquence pour les parlements nationaux qui ne disposent d'aucun éclairage sur les observations qu'ils ont pu transmettre sur des textes via leurs gouvernements ou dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne. Il convient dans le même temps de conférer un véritable statut juridique au trilogue, afin de clarifier le recours à ce type de procédure et la composition de ces enceintes. Il s'agit également d'instituer une procédure d'urgence pour les textes européens.

\*

**Plus largement, vos rapporteurs rappellent leur souhait de voir les parlements nationaux associés au processus législatif européen.** Il convient pourtant 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 ».

Au sein des institutions, le Conseil européen, le Conseil et le Parlement européen disposent déjà d'une forme de droit d'initiative. Le Conseil européen adopte à l'issue de ses réunions des conclusions et invite la Commission à les mettre en œuvre. Aux termes de l'article 241 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toute étude qu'il juge opportune pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Conseil. Conformément à l'article 225 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen peut adopter des rapports d'initiative, aux termes desquels il demande à la Commission de soumettre toute proposition législative appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition. La Commission peut soit marquer son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée.

Le Traité de Lisbonne a, de son côté, introduit une Initiative citoyenne européenne (ICE), manifestation du droit de pétition (article 24 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Elle reste cependant complexe à mettre en œuvre. L'initiative doit, en effet, être soutenue par un million de citoyens issus d'au moins sept États membres de l'Union européenne, un nombre minimum de citoyens étant requis au sein de chaque État membre. Une fois déposée, la Commission dispose d'un délai de trois mois pour répondre aux pétitionnaires et proposer, si elle le souhaite, une action. Le refus de donner suite à cette pétition doit être justifié. Seules trois ICE, remplissant toutes les conditions de recevabilité, ont été jusqu'à aujourd'hui présentées à la Commission européenne : la première concernant la vivisection, la deuxième visant les droits de l'embryon humain et la dernière portant sur l'accès à l'eau. Ces propositions, qui relevaient plus de l'incantation que de la proposition législative, ont donné lieu, chacune, à une communication de la Commission européenne aux termes desquelles, elle n'a pas donné suite. L'ICE ne permet donc pas réellement de rapprocher l'Union européenne du citoyen et de relayer précisément ses aspirations.

Le « carton vert » apparaît donc, dans ce contexte, indispensable.



---

## EXAMEN PAR LA COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 2 février 2017 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. Yves Pozzo di Borgo.** – Un tel compte rendu du travail de notre commission est très satisfaisant. C'est un travail de qualité et très exhaustif, malheureusement pas assez connu. Les instances européennes travaillent, malgré toutes les critiques. Mais il y a un vrai problème de communication sur tout ce que fait l'Europe. Tous nos collègues qui se rendent à Bruxelles – comme les membres de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen – constatent que c'est une source d'éclairage et de renouvellement.

La Commission européenne devrait faire davantage d'efforts de communication. Elle a des moyens importants, des locaux magnifiques boulevard Saint-Germain, mais ils font un travail artisanal. On ne peut laisser dépenser autant d'argent. À quoi servent-ils ? Ils doivent franchir un cap. Le travail de communication du Sénat est bien meilleur. Nous avons une chaîne publique, mais qui ne laisse pas assez de place au niveau européen. Pourquoi Public Sénat n'est pas présente aujourd'hui, ni ne s'est rendue à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), ni n'a parlé de nos rapports importants ? Ces différentes instances réalisent un travail important pour la démocratie européenne. Nous devons attirer l'attention sur ce travail de communication des instances européennes et du Sénat. Peut-on rajouter une phrase dans la résolution sur ce sujet ?

**M. Jean Bizet, président.** – Oui, il existe un déficit de communication et d'image. Nous pourrions insérer une phrase complémentaire. J'ai eu quelques échanges avec les représentants de la Commission à Paris, mais ils nous connaissent mal et réciproquement. Sur la communication, nous avons demandé à Public Sénat de venir plus souvent mais cela se concrétise rarement.

**M. Simon Sutour.** – Ils ont d'autres préférences...

**M. André Reichardt.** – Je me félicite du rapport d'information et de la résolution. Ce sont deux occasions de réfléchir précisément à la plus-value de l'Union européenne pour les citoyens européens. Je n'ai rien à rajouter, et remercie les auteurs.

L'action de l'Union européenne l'année dernière pour suivre nos résolutions et son programme pour 2017 pourront-ils lutter efficacement contre l'euroscepticisme de nos concitoyens ? Avec ce programme, va-t-on

rapprocher nos concitoyens de l'Europe, massivement rejetée à travers des discours populistes mais aussi empreints de bon sens - comme lorsque l'Union européenne se préoccupe de la taille des petits poissons...

À chaque élection au Parlement européen, nos concitoyens s'interrogent sur les apports de l'Union européenne à leur quotidien. Pouvons-nous, au sein de notre commission, réfléchir à cette thématique ? L'Union européenne fait-elle œuvre utile, avance-t-elle ? Ne doit-on pas arrêter certaines décisions qui ne vont pas dans le bon sens ? Interrogeons-nous sur la pertinence des dispositifs pour la bonne compréhension des opinions publiques française et européenne. Je me pose cette question au moins une fois par an. N'attendons pas les élections au Parlement européen pour évoquer ce sujet... Et même à Strasbourg, les habitants se réjouissent de l'activité économique que le Parlement apporte, mais pour le reste... Comment prendre en compte toute l'année, mieux qu'actuellement, l'euroscepticisme ambiant ? C'est le moment d'y réfléchir.

**M. Philippe Bonnecarrère.** - Combien d'actes délégués et d'exécution sont signés chaque année ? Vous insistez sur le mécanisme propre aux actes délégués avec une modalité de contrôle peu simple - nous sommes habitués à l'habilitation des ordonnances - d'un délai d'autosaisine du Parlement européen de deux mois pour contester un acte délégué. Ce procédé est-il régulièrement utilisé ou non ?

**Mme Fabienne Keller.** - Merci de ce beau travail de balayage et de mise en perspective des différents thèmes traités par la Commission européenne, et qui concernent directement nos concitoyens : les migrations, l'économie, la création d'emplois, ainsi que...

**M. Yves Pozzo di Borgo.** - L'apprentissage !

**Mme Fabienne Keller.** - ... la stabilité financière, le fonctionnement interne... Dans la partie sur une Europe plus démocratique et plus transparente, pouvez-vous rajouter le lien entre les Parlements nationaux et entre les Parlements européen et nationaux ? Lors d'une conférence entre parlementaires, j'ai pu constater que le résultat n'était pas à la hauteur de la qualité des gens rassemblés. Repartons à l'initiative pour que ces rencontres soient plus déterminantes, notamment sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCI). Le Conseil et le Parlement européen résistent encore, mais les parlements nationaux sont plus volontaires - hormis dans les pays ayant des circonstances fiscales particulières... La commission des finances a-t-elle prévu de travailler sur la base fiscale commune et l'optimisation fiscale ?

Le paquet énergie mériterait qu'on s'y intéresse, notamment sur l'organisation du marché des crédits carbone. Le marché carbone s'effondre, alors que c'est un sujet efficace, notamment pour l'inclusion carbone aux frontières... Mettons le plus en avant.

---

Les actes délégués sont un sujet très intéressant. Ils mettent plus largement en lumière le manque de transparence de l'action européenne. Ainsi, le TGV marocain aurait dû être financé par une aide Nord-Sud française, le Fonds d'intervention pour la Méditerranée et un crédit de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le crédit de la BEI n'a pas été approuvé. Or la commission du Fonds d'intervention pour la Méditerranée, qui prend une décision pour le Conseil, a fixé comme critère à sa participation qu'il y ait un financement par deux associations agréées – dans ce cas, l'Agence française de développement et la BEI. Comme le crédit de la BEI n'a pas été accordé, le crédit du Fonds d'intervention ne l'a pas été non plus... S'il avait été examiné par le Conseil, ce projet structurant aurait pu être adopté ... Analysons cette question complexe à laquelle l'administration s'intéresse peu.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je regrette que les régions ultrapériphériques ne soient pas mentionnées. Il est difficile, dans les accords de libre-échange, d'activer les mécanismes de stabilisation et de protection. Nous avons adopté une résolution en ce sens, qui avait porté ses fruits pour le secteur du sucre. J'espère qu'il en sera de même pour la banane. Activons les mécanismes quand les seuils d'importation sont dépassés. J'aurais souhaité un alinéa sur ce thème important, sachant que ces mécanismes devraient disparaître le 31 décembre 2019. Sinon, ce rapport est quasiment parfait.

**M. Pascal Allizard.** – Merci pour ces présentations qui nous donnent une vision très claire du suivi des résolutions et donc de notre travail et de celui de la Commission européenne, nous permettant de jalonner nos travaux. Nous sommes impressionnés par le nombre et la qualité des sujets traités à l'échelle européenne et que nous pouvons suivre dans notre commission.

Je suis choqué – et je ne suis pas le seul – par la pratique des trilogues. Suivons au plus près cet outil dont la légalité est très contestable.

La communication n'est pas l'unique problème : la machine européenne fonctionne correctement, mais il y a un problème de légitimité et de reconnaissance de son utilité auprès de la population. Travaillons sur ce sujet : il ne faudrait pas que ces documents quasi parfaits soient considérés comme la partition de l'orchestre du Titanic.

**M. Daniel Raoul.** – Il y a pléthore de Titanic en ce moment...

**M. Richard Yung.** – Les actes délégués sont très nombreux. Mais reconnaissons que nous aurions beaucoup de mal à faire certaines choses notamment sur la solvabilité, les assurances... Par ailleurs, nous ne faisons pas notre travail de contrôle de la BCE. Nous sommes totalement aveugles.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – C'est un sujet sur lequel je travaille...

**M. Richard Yung.** – Certes, c'est le Parlement européen qui contrôle la BCE : une fois par an, Mario Draghi se déplace. La BCE est aussi

indépendante : c'est le gouverneur de la Banque de France qui représente la France. Mais notre Parlement n'a pas d'informations sur la politique monétaire européenne. Il en a sur la politique budgétaire grâce à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne. Je comprends bien que M. Draghi ne peut se déplacer dans quarante instances nationales, mais les dirigeants de la BCE pourraient venir dans certaines instances...

**M. Yves Pozzo di Borgo.** - Ils pourraient venir aussi à la COSAC.

**M. Richard Yung.** - La BCE est à la fois un organisme de supervision et de contrôle. Nous devrions pouvoir débattre durant deux heures avec un représentant de la BCE, éventuellement dans une réunion commune avec l'Assemblée nationale pour gagner du temps.

**M. Jean Bizet, président.** - Merci de vos réactions constructives. Nous sommes dans une ambiance générale populiste très désagréable. Or plus on veut être souverain, plus on doit être européen. Envoyons ce message ! Cela demandera du temps. Le travail d'élagage des textes à la demande du président Juncker va dans le bon sens. Près de 75 % des résolutions de notre commission ont trouvé un écho à Bruxelles. Le résultat du travail du groupe de suivi de la refondation de l'Union européenne conduit par M. Raffarin et moi-même corrigera le tir.

Au point numéro 7, après « *approuve le programme* », nous ajouterions « *et l'invite à mieux communiquer au plus près des États membres autour de ses travaux.* »

**M. Yves Pozzo di Borgo.** - Il faudrait aussi communiquer en direction de nos collègues. Dans mon groupe, ceux qui sont impliqués dans la commission d'enquête sur Schengen en sont ravis. Mais notre travail n'est pas suffisamment perçu.

**M. Simon Sutour.** - C'est la même chose au groupe socialiste.

**Mme Colette Mélot.** - Et dans tous les groupes.

**M. Jean Bizet, président.** - Par le passé, notre commission avait invité M. Michel Dantin à venir pour faire du travail co-législatif, dans la lignée des réunions initiées par notre ancien président Hubert Haenel avec des eurodéputés. Mais ces derniers ont du mal à venir ; ils évoquent des problèmes d'agenda...

**M. Simon Sutour.** - Ils viennent s'ils sont obligés, quand on émet un carton jaune par exemple.

**M. Jean Bizet, président.** - Je souhaiterais qu'on expérimente quelque chose : faire venir le rapporteur européen d'un texte que nous étudions.

**Mme Fabienne Keller.** - Sur les travailleurs détachés, par exemple.



---

**M. Jean Bizet, président.** – Concernant le marché du carbone, il est clair que tant que le prix de la tonne n'est pas à 30 euros, il n'y aura pas de signal prix, pas de basculement. Fabienne Keller a raison, nous pourrions ajouter quelque chose au point 11. Au point 21, Gisèle Jourda serait-elle satisfaite par l'ajout indiquant que le Sénat « *demande le prolongement des mécanismes de stabilisation afin d'assurer aux producteurs ultramarins une visibilité et une protection pérenne.* »

**Mme Gisèle Jourda.** – C'est parfait.

**M. Jean Bizet, président.** – M. Yung, nous pourrions inviter M. Mario Draghi, qui était venu voir le président Bel. Un Français, Benoit Cœuré, tout à fait remarquable, pourrait venir à sa place, M. Draghi n'étant pas très disponible. Ajoutons donc la demande d'« *une visite annuelle du président de la BCE ou de son représentant devant les parlements nationaux.* »

**M. Simon Sutour.** – Avant de parler des actes délégués et d'exécution, rappelons quel est l'exercice : il s'agit du programme de la commission pour 2017. Madame Keller, je partage le point de vue de Richard Yung : la mise en œuvre de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), avec ses deux réunions annuelles, l'une dans le pays qui préside l'Union et l'autre à Bruxelles, n'est pas parfaite. Mais, ayant vécu la négociation du TSCG, je peux vous dire que c'est déjà bien, car le Parlement européen n'en voulait pas ! Nous le leur avons imposé ; maintenant, il faut le faire vivre. Nous ressentons la même frustration aux Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui ne sont pas suffisamment décisionnaires.

Les actes délégués et les actes d'exécution sont souvent d'un niveau très technique. 150 actes d'exécution et 129 actes délégués ont été adoptés en 2015. Nous ne contestons pas leur légitimité dans ce cas. Ce que nous contestons, c'est que la Commission européenne complète la directive, voire la contredise !

**M. Daniel Raoul.** – Exactement !

**M. Simon Sutour.** – Pour reprendre les concepts chers à la Constitution américaine, il faut les *checks*, mais aussi les *balances*. Dans son programme pour 2017, la Commission entend évaluer la légitimité démocratique de la procédure actuelle d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution. Tant mieux : ceux-là mêmes qui sont à l'origine des dérives l'ont mis à l'ordre du jour ! Un accord interinstitutionnel entre Parlement européen, Conseil et Commission a été trouvé en avril 2016. Il est positif : « *Conformément à cette convention d'entente et en vue de renforcer la transparence et la consultation, la Commission s'engage à rassembler, avant l'adoption d'actes délégués, toutes les connaissances nécessaires, notamment en consultant des experts des États membres et en menant des consultations publiques.* » Mais il a un gros défaut contre lequel nous nous insurgons : il ne prévoit rien pour associer les parlements nationaux.

**M. Jean Bizet, président.** - Je reviens à la modification du point 11 de la résolution ; nous ajouterions : « *souhaite la fixation d'un prix du carbone adapté aux objectifs de l'Union et aux contraintes économiques des États membres.* »

**M. Pascal Allizard.** - Je ne comprends pas bien qui fixe le prix du carbone. Je crains que nous ne soyons en train de monter un modèle économique sur la base d'un prix qui n'est pas solvable. D'où vient ce prix à la tonne qui s'effondre ? Quelles sont les décisions à prendre pour que le prix du carbone atteigne le niveau souhaité ?

**Mme Fabienne Keller.** - Les certificats d'émission de carbone de l'*emissions trading system* (ETS) ont été créés il y a une dizaine d'années et concerne les grosses industries...

**M. Pascal Allizard.** - J'en ai vendus et achetés...

**Mme Fabienne Keller.** - Il était prévu de les fournir gratuitement jusqu'en 2012, puis de les rendre payants. Le marché ayant été défini avant la crise, le volume est beaucoup trop élevé par rapport à la réalité. Un autre problème réside dans le fait que les certificats d'une entreprise dont l'activité diminue ne baissent pas. Certaines grandes raffineries deviennent ainsi rentables uniquement grâce à la vente de leurs certificats superflus.

Le prix oscille aujourd'hui entre 5 et 6 euros. Nous proposons qu'une directive soit prise pour retirer des certificats et pour réguler le marché afin de l'orienter à la hausse, car les tentatives au niveau national ont échoué. On pourrait aussi imaginer un dispositif aux frontières, même si cela n'apparaît pas explicitement dans la proposition de la Commission.

**M. Pascal Allizard.** - Vous pensez créer des dispositifs de défaisance et de contingence ?

**Mme Fabienne Keller.** - Il s'agit d'un marché totalement artificiel.

**M. Jean Bizet, président.** - Je ne sais pas si ce marché existera un jour. Mais la peur du gendarme pourrait pousser à la vertu. Le mieux serait bien sûr que le marché soit inutile, faute d'émissions de carbone...

*À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne, dans la rédaction suivante :*

---

## 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 2017 : Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend (COM (2016) 710 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 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 ;
- ⑦ Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2017 ; l'invite à mieux communiquer au plus près des États membres autour de ses travaux ;
- ⑧ Salue l'ambition affichée de renforcer l'action de l'Union européenne en faveur de l'emploi des jeunes ; estime que celle-ci doit également passer par la mise en place d'un Erasmus de l'apprentissage et une amélioration de la procédure de financement européen des dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse ;
- ⑨ Souhaite que la Commission européenne réoriente la politique de la concurrence de façon à ce que les entreprises puissent conquérir de nouveaux marchés à l'échelle tant européenne que mondiale et qu'elle contribue ainsi à soutenir la croissance et l'emploi ;
- ⑩ Appuie la volonté de la Commission de mettre en place un marché unique du numérique ; 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 » ; rappelle que toute avancée du marché unique numérique pour le commerce ne peut se faire au détriment des consommateurs et invite à réguler le fonctionnement des plateformes numériques, destinée à protéger le citoyen et ses données mais aussi les PME ;

- ⑪ Soutient l'ambition de la Commission européenne de mettre en place 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 ; souhaite la fixation d'un prix du carbone adapté aux objectifs de l'Union européenne et aux contraintes économiques des États membres ;
- ⑫ Insiste sur la nécessité que la Commission européenne prenne en compte, en matière d'économie circulaire, l'impact administratif et financier pour les collectivités locales de toute nouvelle mesure et qu'elle évite le recours aux actes délégués pour préciser son projet ;
- ⑬ Souhaite que le Livre blanc, qui doit être rendu public au cours des prochaines semaines, propose des pistes de travail ambitieuses pour l'avenir de l'Union économique et monétaire, permettant de clarifier son architecture, de la rendre à la fois plus lisible et plus visible et d'améliorer sa capacité à résister aux chocs économiques, par l'intermédiaire d'instruments contra-cycliques ;
- ⑭ Appuie une réforme du Pacte de stabilité et de croissance dès lors qu'elle contribue à clarifier son application ; considère que l'intégration du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de la zone euro doit contribuer au renforcement de l'association des parlements nationaux au semestre européen ; souhaite une visite annuelle du président de la Banque centrale européenne ou un de ses représentants devant les parlements nationaux ;
- ⑮ Juge indispensable l'harmonisation des fonds nationaux de garantie des dépôts et, à terme, la conclusion d'un accord sur le système européen commun de garantie des dépôts en vue d'achever l'Union bancaire ; souhaite que le Mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire puisse emprunter auprès du Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il doit affronter une crise systémique ou, à défaut, soit doté de moyens suffisants pour être crédible ;
- ⑯ Estime que le socle de droits sociaux commun à la zone euro doit permettre la création d'un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro ; juge qu'une convergence doit également être opérée dans le domaine fiscal ;
- ⑰ Considère que les premières négociations sur le cadre financier pluriannuel 2020-2026 doivent insister sur la flexibilité de l'instrument budgétaire et intégrer des solutions innovantes en vue de développer les ressources propres ;

- 
- ⑱ Insiste sur la nécessité urgente d'apporter désormais une réponse européenne opérationnelle au terrorisme ; rappelle la position du Sénat tendant à élargir les compétences du Parquet européen à la criminalité grave transfrontière ; souhaite de nouvelles propositions destinées 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 ;
- ⑲ Approuve le souhait de la Commission européenne de poursuivre son action en faveur de la protection des données personnelles ; insiste sur la nécessité de préciser le statut des données personnelles dans les mandats de négociation des accords commerciaux ; souhaite que révision de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques prenne en compte les acquis du règlement 2016/679 du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données en ce qui concerne les failles de sécurité ;
- ⑳ Salue l'ambition du Plan d'action européen de défense de la Commission européenne et la mise en place d'un Fonds européen de défense ; estime qu'il convient d'augmenter dans le même temps les moyens de l'Agence européenne de défense et de réformer le mécanisme Athena de financement des opérations militaires de la politique de sécurité et de défense commune afin d'accroître largement la part du financement commun et réduire, à due concurrence, celle des États engagés militairement dans l'opération ;
- ㉑ Souhaite que l'ouverture de nouvelles négociations avec des pays tiers en vue d'un accord de libre-échange constitue l'occasion de mettre en œuvre une nouvelle approche de la Commission en matière commerciale passant par la publication systématique des mandats de négociation, l'accès aux documents classifiés traduits et l'association des parlements nationaux aux différentes étapes des accords de libre-échange ; demande le prolongement des mécanismes de stabilisation afin d'assurer aux producteurs ultramarins une visibilité et une protection pérenne ;
- ㉒ Approuve le souhait de mettre en place un registre de transparence commun à la Commission européenne, au Conseil et au Parlement européen, destiné à rendre compte du rôle des représentants d'intérêts dans l'élaboration et l'adoption de la norme et de renforcer plus largement la transparence du processus législatif européen ; estime que celle-ci passe aussi par un encadrement de la pratique des trilogues et souhaite que des mesures soient adoptées en vue de faciliter la publicité de leurs travaux ;
- ㉓ Juge indispensable que le recours aux actes délégués et d'exécution soit limité et soumis au contrôle de subsidiarité ; considère qu'un processus transparent de désignation des experts au sein des comités doit être mis en

œuvre, associant les législateurs ; insiste pour que le délai de deux mois actuellement laissé au Conseil et au Parlement européen pour revenir sur un acte délégué ou un acte d'exécution soit étendu à trois mois ;

②4

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