

**COMPTES RENDUS DES TRAVAUX**  
**DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**



# SOMMAIRE

Pages

<b>COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....</b>	<b>1</b>
<b>RÉUNIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>5</b>
<i>Jeudi 6 mai 2021 .....</i>	<i>7</i>
<b>Justice et affaires intérieures .....</b>	<b>7</b>
<i>Audition de MM. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, et Juhan Lepasaar, directeur général de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information .....</i>	<i>7</i>
<i>Mercredi 12 mai 2021.....</i>	<i>21</i>
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>21</b>
<i>Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat roumain .....</i>	<i>21</i>
<b>Désignation de rapporteurs.....</b>	<b>32</b>
<i>Mercredi 19 mai 2021.....</i>	<i>33</i>
<b>Politique commerciale.....</b>	<b>33</b>
<i>Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.....</i>	<i>33</i>
<i>Jeudi 27 mai 2021 .....</i>	<i>48</i>
<b>Politique étrangère et de défense .....</b>	<b>48</b>
<i>Mission d'observation électorale de l'OSCE en Bulgarie le 4 avril 2021 - Compte rendu de M. Pascal Allizard .....</i>	<i>48</i>
<b>Questions sociales, travail, santé.....</b>	<b>53</b>
<i>Audition de M. Nicolas Schmit, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux .....</i>	<i>53</i>
<i>Jeudi 3 juin 2021.....</i>	<i>61</i>

<b>Questions sociales.....</b>	<b>61</b>
<i>Proposition de résolution européenne visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers – Présentation du rapport.....</i>	
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>111</b>
<i>Deuxième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 19 au 23 avril 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE .....</i>	
<b>Désignation de rapporteurs.....</b>	<b>117</b>
<b>EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION.....</b>	<b>119</b>
<b>L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT.....</b>	<b>123</b>
<b>Réunion des présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne (COSAC).....</b>	<b>125</b>
<b>Colloque .....</b>	<b>125</b>
<b>Rencontre.....</b>	<b>125</b>
<b>Le 22 janvier 2020, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. David SONGULASHVILI, président de la Commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien et une délégation de parlementaires géorgiens.....</b>	<b>125</b>

## **RÉUNIONS DE LA COMMISSION**



*Jeudi 6 mai 2021*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président –

## **Justice et affaires intérieures**

### **Audition de MM. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, et Juhan Lepassaar, directeur général de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre commission se réunit ce matin pour traiter d'un sujet qui prend une place croissante dans l'agenda politique : la cybersécurité. Nous y sommes attentifs depuis longtemps, d'autant que le sujet a donné lieu à plusieurs initiatives législatives européennes ces dernières années. Le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, nous y a de nouveau sensibilisés lorsque nous l'avons auditionné en novembre dernier. Il a indiqué qu'à ses yeux, la communauté de la sécurité intérieure à Bruxelles n'avait pas encore pris la mesure de la digitalisation de la sécurité.

La pandémie accélère toujours plus la numérisation de l'économie et de la société. Elle conduit notamment à généraliser le télétravail. Dans ce contexte, les cyberattaques se développent sous différentes formes. Selon le Gouvernement, depuis le début de l'année 2021, chaque semaine, un hôpital français est la cible d'une cyberattaque. En pleine pandémie, cette situation est particulièrement alarmante et mobilise certainement l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), dont je salue le directeur général, Guillaume Poupard, et l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (Enisa), dirigée par Juhan Lepassaar, que je remercie de s'être rendu disponible pour échanger ce matin avec notre commission.

Nous sommes désireux d'apprécier l'efficacité de la politique publique en matière de cybersécurité. Les moyens accordés à vos agences sont-ils adaptés à leurs missions ? L'Anssi pourra notamment évoquer l'annonce récente par le Président de la République française d'une enveloppe d'un milliard d'euros pour renforcer la stratégie française de cybersécurité, et l'Enisa les crédits que lui accorde le nouveau cadre financier pluriannuel. L'articulation entre les échelons national et européen et, au sein de l'Union, entre l'Enisa et la Commission européenne sont-elles satisfaisantes ? Les missions de l'Enisa sont-elles définies pour assurer une plus-value européenne ?

Certains assimilent la cybersécurité à un bien public et la comparent volontiers à la santé publique, ce qui exige donc de donner la priorité à la prévention et à la détection. Elle emporte en outre un enjeu de souveraineté, dans la mesure où elle implique de se préserver d'ingérences étrangères. Est-ce que cette vision est partagée par vos agences respectives ? La collaboration entre le public et le privé pour garantir ensemble ce bien public fonctionne-t-elle correctement ? Progrèsse-t-on vers une obligation de certification européenne en matière de cybersécurité, au moins pour les infrastructures essentielles et les plus grandes entreprises ?

**M. Juhan Lepassaar, directeur général de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information.** – Notre agence a pour mission de garantir un niveau élevé commun de cybersécurité au sein de l'Union, tâche qui doit être menée en étroite collaboration avec les États membres.

La France a été pionnière dans le renforcement de la cybersécurité européenne. Celle-ci repose sur un premier pilier législatif avec la directive destinée à assurer un niveau minimal commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information, dite « NIS », puis un deuxième, avec le *Cybersecurity Act*. La France a soutenu l'Union dans le renforcement de ses capacités et participé à des exercices de cybersécurité à grande échelle. Elle a également lancé un forum permettant aux responsables des agences nationales de cybersécurité d'échanger régulièrement.

Au mois de décembre dernier, la Commission européenne a présenté des propositions de révision de la directive « NIS » (*Network and Information System Security*). Il s'agit pour nous d'une réponse bienvenue et nécessaire, au vu tout d'abord des conséquences sociales et financières des cyberattaques, dont le nombre et le coût sont en augmentation. Le coût de la cybercriminalité en 2020 est évalué à 5,5 trilliards d'euros, soit le double par rapport à l'année précédente. L'Enisa a été destinataire de 949 rapports d'incidents en 2020, concernant exclusivement des incidents très significatifs concernant des services essentiels, contre 432 en 2019. 171 concernaient le secteur des télécommunications, 742 d'autres secteurs critiques au sens de la directive. Pour le seul secteur de la santé, l'agence a reçu 262 rapports en 2020, contre 122 en 2019. Même en France, il y a eu de multiples cyberattaques contre les hôpitaux.

Les menaces sont de plus en plus ciblées, avec une complexité et une sophistication accrues des attaques.

Nous avons étudié 250 fournisseurs de services essentiels de cinq des plus grands États membres, dont la France. Eu égard à leur rôle, on aurait pu s'attendre à ce qu'ils mettent en œuvre les meilleures pratiques en matière de cybersécurité. Or 43 % d'entre eux ont connu des incidents dont le coût a atteint 500 000 euros ; et pour 15 % d'entre eux, il a dépassé le million d'euros.

Il faut donc absolument améliorer le cadre général, et assurer une meilleure protection des citoyens et des entreprises. Le marché intérieur ne se limite pas aux seuls services essentiels. La plus grande partie des services sont fournis par des PME. Leurs vulnérabilités et leurs insuffisances en matière de cybersécurité ont des répercussions sur toutes les chaînes d'approvisionnement, dans tous les secteurs. Il est donc indispensable d'étendre le champ d'application de la directive aux petites entreprises et d'y inclure de nouveaux secteurs : l'industrie pharmaceutique, les fournisseurs de *cloud*, les centres de données, l'industrie alimentaire, les services de traitement des eaux usées, etc., qui doivent être considérés comme des fournisseurs de services essentiels.

La possibilité de procéder à des analyses de risques dans la chaîne d'approvisionnement est une excellente proposition. Une approche des risques et une coordination au niveau européen sont en effet de bonne méthode comme l'a montré le succès de l'expérience réussie de la boîte à outils de sécurité de la 5G. L'Enisa a engagé des travaux d'identification des menaces qui pèsent notamment sur l'intelligence artificielle et les objets connectés et publiera cette année une étude sur les menaces concernant les chaînes d'approvisionnement.

La proposition de directive prévoit aussi la création d'un registre des vulnérabilités de l'Union européenne, qui permettra de renforcer la transparence sur celles-ci et de renforcer l'indépendance des évaluations de leur gravité. Ce registre sera alimenté par



les alertes et les recommandations des autorités nationales et l'Enisa pourra ainsi servir de guichet unique en la matière.

La directive NIS n'est pas le seul cadre pertinent. La cybersécurité est présente dans tous les domaines. L'objectif de l'agence est qu'elle acquiert une dimension horizontale comme le climat et les questions environnementales. Des progrès ont été réalisés, notamment pour les services financiers avec la directive « DORA ». J'invite ardemment le Sénat à prendre cette dimension en compte dans ses délibérations sur les politiques nationales.

L'investissement dans la cybersécurité reste faible. Les organisations européennes y consacrent en moyenne 41 % de moins que leurs homologues américaines. Le plan de relance de l'Union européenne offre des perspectives en soutenant des investissements dans les domaines ciblés qui amélioreront la cybersécurité et en favorisant un marché de la cybersécurité robuste.

L'Enisa analyse les tendances et les segments du marché, en mettant l'accent sur les solutions de cybersécurité. Mais l'un des plus éléments les plus importants sera la certification de cette cybersécurité, qui a été introduite pour la première fois en 2019 par le *Cybersecurity Act*. Depuis, bon nombre de collègues, dont la plupart sont Français, travaillent à la préparation de ces systèmes de certification. L'Enisa est sur le point de finaliser le premier système de certification en matière de cybersécurité. Elle progresse rapidement dans la mise au point d'un deuxième système pour le *cloud* et commence à travailler sur un troisième système pour la 5G. Le programme de travail glissant de l'Union définissant les futures priorités devrait être publié prochainement par la Commission européenne.

La certification est un outil puissant pour défendre nos intérêts dans la cybersécurité et pour créer de la confiance dans notre marché intérieur. D'autres outils, comme l'étiquetage, la normalisation ou les investissements coordonnés dans la recherche sont tout aussi importants pour garantir la protection des droits des consommateurs européens, la protection des valeurs de l'Union et la défense des intérêts de notre industrie.

Nous avons besoin d'une coopération internationale plus étroite pour améliorer les normes de cybersécurité : définition de normes de comportement communes, adoption de codes de conduite, utilisation de normes internationales, partage d'informations, etc.

Les investissements dans la recherche et l'innovation sont essentiels pour pouvoir compter sur une base industrielle européenne solide et de premier plan dans un plus grand nombre de domaines de l'économie numérique, y compris la cybersécurité.

Le Centre de compétences de l'Union européenne en matière de cybersécurité et le réseau des centres de coordination nationaux deviendront le troisième pilier de la cybersécurité européenne. La contribution du Centre sera importante pour assurer une meilleure coordination des priorités et des ressources en matière de cybersécurité au sein de l'Union européenne et apporter de l'innovation.

Au cours des cinq dernières années, l'Union européenne a pris de nombreuses mesures pour sécuriser le cyberspace européen. Des initiatives législatives et organisationnelles parallèles ont été lancées. Elles ont permis d'améliorer le partage d'informations et la réponse collective aux incidents dans les institutions de l'Union européenne et les différents États membres.

Nous avons subi davantage d'attaques pendant la pandémie de covid-19. Le partage de données et d'informations et la coopération au sein de l'Union européenne sont bénéfiques pour tous les participants. Ils permettent de mettre en commun les connaissances communes, d'identifier des tendances actuelles et futures, de repérer des lacunes et d'améliorer considérablement nos capacités d'arrêter les auteurs d'attaques.

L'Enisa va créer des formations en matière de cybersécurité et mettre en place des boucliers, les *cyber shields*, pour protéger les États. Nous avons besoin de clarté sur la manière de déclencher ces actions. L'unité conjointe pourra être le lieu de réponse au niveau technique en cas de crise. Notre agence est prête à utiliser pleinement son mandat. Elle contribuera à cette unité pour la cybersécurité.

**M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.** – Nous sommes confrontés à des menaces extrêmement fortes. Elles sont au nombre de trois.

La première, c'est la grande criminalité. Aujourd'hui, des groupes criminels cherchent à rançonner. Les victimes sont parfois des hôpitaux. J'ai en permanence une quarantaine d'opérations ouvertes, soit une dizaine d'opérations nouvelles par semaine. La lutte contre cette activité criminelle est un enjeu majeur.

La deuxième, c'est l'espionnage. Personne ne veut en parler, mais c'est d'une gravité extrême d'un point de vue stratégique et économique. Nous ne sommes pas capables d'estimer le préjudice lié à cet espionnage, qui est le fait d'acteurs de très haut niveau, parfois des États.

La troisième est de nature quasi militaire. Aujourd'hui, des attaques informatiques peuvent avoir des effets aussi destructeurs que ceux d'opérations militaires conventionnelles : en créant le chaos, par exemple dans les transports, on peut bloquer toute une nation.

Il est donc impératif de nous protéger face aux cybermenaces, avec des acteurs et des capacités de coopération entre les États qui diffèrent évidemment.

L'Anssi a été créée en 2009. Le modèle français est basé sur la séparation des activités offensives et défensives, ce qui n'est pas le cas chez nos amis anglo-saxons. La séparation des activités ne signifie pas, tant s'en faut, l'absence de discussions entre nous : nous travaillons ensemble de manière intelligente depuis douze ans, et nous avons atteint un niveau de confiance absolument remarquable.

L'Anssi ne fait pas d'enquêtes judiciaires. Mais nous avons un lien étroit avec les services d'enquête spécialisés, en particulier pour aider les victimes. Nous ne faisons pas le même métier, mais nous agissons de concert.

En 2013, nous nous sommes rendu compte que la pression était très forte sur les opérateurs critiques. Depuis cette date, ces derniers ont l'obligation d'appliquer des règles de cybersécurité établies par l'Anssi et de nous informer quand ils sont attaqués. Nous pouvons effectuer des contrôles et donner des instructions très fortes au nom du Premier ministre en cas de crise majeure. Un dispositif comparable existe en Allemagne.

Il y a une sorte de jeu de ping-pong entre la France et l'Union européenne. Il s'agit de voir comment une bonne idée d'un État membre peut être étendue à l'échelle européenne. Nous le faisons avec la Commission européenne et les États membres impliqués

sur les questions de cybersécurité. Évidemment, monter à l'échelle européenne permet d'obtenir un effet de masse et d'éviter un morcellement mais le souci de ne pas empiéter sur les souverainetés nationales est permanent. En matière de cybersécurité, nous sommes souvent confrontés à des problématiques de souveraineté nationale ; on ne peut pas tout partager, notamment sur le renseignement, même avec des alliés très proches. Tout l'enjeu est de maintenir un équilibre entre ce qui relève des souverainetés nationales et ce qui peut être traité à l'échelon européen pour plus d'efficacité.

C'est le sens de la directive *Network and Information System Security* (NIS), votée en 2016 et transposée en 2018, qui a permis d'ajouter de nouveaux opérateurs au dispositif des opérateurs d'importance vitale. L'intérêt est de ne pas être en concurrence ; les systèmes se complètent. Ainsi, si les centres hospitaliers universitaires (CHU) sont des opérateurs d'importance vitale, une centaine d'hôpitaux plus petits sont également considérés comme critiques au titre de la directive européenne. C'est un très bon mécanisme.

Nous avons beaucoup travaillé avec la Commission européenne, l'Enisa et les États membres à la mise en place de réseaux. Voilà une dizaine d'années, on nous disait que les petits pays n'arriveraient pas à se protéger et qu'il faudrait une défense européenne. Outre que cela aurait empiété sur les souverainetés nationales, c'était assez irréaliste. Depuis dix ans, le modèle que nous promouvons consiste à demander à chaque État membre de développer ses propres capacités, puis à les faire fonctionner en réseau. Le rôle de l'Enisa est essentiel : faire des réseaux à vingt-sept, ce n'est pas simple.

Le réseau technique d'échanges d'informations, qui est ô combien crucial, fonctionne très bien : il y a un centre opérationnel au sein de chaque État membre, et ces centres opérationnels échangent des informations. Il y a évidemment une marge de progrès, mais nous obtenons de très bons résultats.

Le réseau *Cyber crisis liaison organization network* (Cyclone) regroupe des directeurs d'autorités nationales, dont votre serviteur pour la France. Là, nous sommes au niveau stratégique. Si une crise touche l'Europe, nous sommes capables de nous coordonner pour avoir une réponse commune. Le système doit être rodé. Nous faisons des simulations. La coordination européenne est absolument essentielle.

La certification est un enjeu majeur pour permettre la confiance. Je mets au défi quiconque de savoir qui est de confiance dans des domaines aussi complexes que la 5G, le *cloud computing*, etc. Même pour nous, il est difficile d'avoir un avis fiable. La France, l'Allemagne, les Pays-Bas et d'autres pays européens pratiquent de longue date la certification. Nous avons entrepris une démarche auprès de la Commission européenne pour souligner que cette pratique gagnerait à devenir européenne. Construisons une certification européenne. Là encore, l'Enisa a un rôle majeur à jouer, notamment pour organiser tous les travaux en cours.

Sur la question, moins technique et plus politique, de la souveraineté, nous sommes en train de travailler sur le schéma de certification pour les offres de *cloud*. La France plaide pour que celles-ci soient sûres d'un point de vue non seulement technique et opérationnel, mais également juridique. Acceptera-t-on qu'elles soient soumises à des droits non européens, en particulier le droit américain ? Je pense que ce serait une erreur fondamentale. Pour les systèmes les plus critiques, seul le droit européen doit pouvoir s'appliquer. Il y a là un enjeu très fort en termes de souveraineté européenne, domaine dans lequel la France est plutôt en pointe, mais qui ne fait pas consensus.

La révision de la directive NIS va arriver à maturité au premier semestre de l'année prochaine, période qui coïncidera avec la présidence française de l'Union européenne. J'espère que nous pourrons aboutir. Je trouve cette révision excellente. Elle permet d'augmenter le niveau d'ambition du texte tout en respectant la souveraineté de chaque État membre. L'équilibre est très subtil et de grande qualité.

Nous souhaitons aussi tester la mise en place de mécanismes de solidarité pendant la présidence française de l'Union européenne. Ainsi que je l'ai indiqué, les capacités sont mises en réseau. Il faut désormais passer à la troisième étape : l'aide mutuelle face à de vrais problèmes. Pour l'instant, cela ne fonctionne pas encore.

Ceux qui opposent souveraineté nationale et souveraineté européenne ou sécurité nationale et sécurité européenne sont nos ennemis. D'ailleurs, bien souvent, ils ne sont pas européens. Une Europe morcelée, cela bénéficie évidemment à certains.

Avec le recul, nous savons que l'on peut tout à fait combiner les deux souverainetés, avec des États à la fois individuellement forts et capables de travailler ensemble. C'est ce que l'on peut faire de mieux pour avoir une cybersécurité véritablement efficace à l'échelle européenne.

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Nous pouvons partager l'ambition, exprimée par M. Lepasaar, d'une dimension horizontale de la cybersécurité dans toutes les politiques. Mais ne risque-t-on pas de ne fixer aucune priorité ? Comment concilier un souci d'efficacité en ciblant le problème tout en sachant que le sujet est tellement large que nous sommes bien obligés de l'appréhender dans sa globalité ?

Nous pouvons également souscrire aux propos de M. Poupard sur la nécessité de ne pas opposer souveraineté européenne et souveraineté nationale. Mais, à un moment donné, la souveraineté ne peut pas se diviser, notamment en matière de défense. Dans quelle mesure le Fonds européen de défense sera-t-il mobilisé ? Comment parler de souveraineté européenne alors que, au-delà des déclarations d'intention, il n'y a ni défense européenne ni diplomatie européenne ?

La France peut avoir des ambitions en matière de souveraineté européenne. Mais celles-ci ne sont pas forcément partagées par les autres États membres. De quels moyens juridiques et opérationnels disposons-nous pour avancer à cet égard ? Les pays ont envie d'exercer leur souveraineté nationale. C'est le cas de la France en matière de défense.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Je me réjouis que nous entendions l'Enisa et l'Anssi dans une même audition. Pendant un temps, la coopération entre les États membres et l'échelon européen n'allait pas de soi. D'aucuns craignaient que le renforcement de l'Enisa ne remette en cause le rôle des agences nationales. Le discours a changé.

Dans notre rapport de 2018, nous insistions sur l'importance de renforcer les moyens et les effectifs de l'Enisa. Le renforcement est-il réel ? Plus les États sont forts, plus le rôle de l'Enisa sera important dans la mise en réseau des capacités des États membres. Comment cela va-t-il se traduire concrètement ?

Nous avons un vrai problème de formation et de manque d'experts en cybersécurité, qui risquent d'ailleurs de partir dans le privé s'ils ne sont pas rémunérés en conséquence. Où en sommes-nous ? Une formation à l'échelle européenne nous semble

importante, notamment pour créer une culture européenne de la cybersécurité. Le Centre de compétences peut apporter des réponses, en particulier en permettant des partenariats public-privé. Ce que Thierry Breton a fait sur les vaccins doit aussi pouvoir se faire dans le domaine de la cybersécurité.

La directive se focalise sur les opérateurs essentiels. Nous avons le sentiment que ceux-ci vont être de plus en plus nombreux, car tout le monde est concerné. Ne pourrait-on pas envisager aussi une cybersécurité à étages ? Comment renforcer l'échelle de certification ? Les cyberattaques passent par les sous-traitants.

En France, une collectivité territoriale est attaquée chaque semaine. La numérisation des données sociales et le futur certificat vert vont offrir de nouvelles cibles aux cyberattaques. Quelle est la place de la cybersécurité dans le plan de relance ?

*Quid* de la coopération en matière de cybersécurité avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit ?

En matière de défense, le modèle français, que M. Poupard a présenté, pourrait-il devenir un modèle européen ? La France vient de créer l'Agence du numérique de défense. Ne pourrait-on pas imaginer un organisme similaire à l'échelon européen ? Quelles seront les relations de cette agence avec l'Agence européenne de défense et celles des autres pays ?

**M. Juhan Lepassaar.** – Assurer la cybersécurité alors que tout le monde agit dans un environnement numérique est une tâche essentielle.

Premièrement, nous devons nous assurer que toutes les organisations, entreprises et administrations maîtrisent les connaissances de base en matière de gestion des risques informatiques, qu'elles savent comment agir pour minimiser les risques dans l'univers numérique. La prise de conscience au niveau de tous les États membres est très importante.

Deuxièmement, il faut travailler sur la certification. Nous devons nous assurer que les recommandations en matière de cybersécurité sont bien mises en place par les opérateurs des différents secteurs. Mais la certification est également une manière de s'autoévaluer. Les entreprises auront un cadre qu'elles pourront utiliser sur la base du volontariat. Cela permet une approche horizontale.

Troisièmement, nous avons besoin de plus de normes en matière de cybersécurité. Cela demandera du temps et des efforts. Mais nous avons déjà commencé à l'échelon européen. Et nous avons des résultats.

Depuis mon arrivée à la tête de l'Enisa, les effectifs, passés de 72 à 118, ont augmenté de 44 %. Mais cela est très insuffisant et nous restons une petite agence. Nous dépendons de l'expertise des États membres et du secteur privé européen. Notre rôle est d'engager des communautés et des réseaux sur la cybersécurité. Il faut donc créer des synergies. Les officiers de liaison français sont très utiles.

À propos de la souveraineté, les États membres sont, de mon point de vue, *leader* en matière de cybersécurité. Nous ajoutons de la valeur, et nous pouvons aider sur certains éléments. Mais nous devons reconnaître qu'il y a des limites. Il est des domaines dans lesquels nous ne devons pas intervenir, car c'est la responsabilité des États membres de se protéger eux-mêmes.

Il y a des questions de cybersécurité civile, mais également de défense nationale. Ces deux aspects doivent s'articuler. L'enjeu est non seulement national, mais également européen. Le volet défense et sécurité de l'Union européenne est encore en construction. Je me réjouis que nous ayons un commissaire responsable politiquement de la cybersécurité, mais également du marché intérieur et de la question de la défense européenne. Nous pouvons trouver des synergies, mais il y aura des limites.

**M. Guillaume Poupard.** – Ces questions de cybersécurité sont complexes, et c'est notre rôle de fixer des priorités. Cependant, l'Anssi et l'Enisa ne peuvent pas être les seules à porter ces sujets stratégiques. Les décideurs publics et privés doivent s'impliquer.

Il faut appliquer partout une hygiène de base, sans quoi toute médecine sera vouée à l'échec. La directive NIS et sa révision sont là pour apporter des bases génériques aux acteurs importants, qu'il s'agisse d'un hôpital ou d'une usine d'armement. Il faudra ensuite les étendre progressivement.

Au-delà de cette base générique, il conviendra de proposer des réglementations sectorielles en matière de cybersécurité, qui dériveront toutes de la base générique. Le secteur financier est en pointe dans ce domaine, qui prend en considération des spécificités fonctionnelles venant s'ajouter à la directive européenne en vigueur. L'Enisa a également procédé à des analyses sectorielles dans le secteur maritime. Les acteurs que nous voulons sécuriser sont européens et non pas nationaux.

Comme ingénieur militaire, les questions de souveraineté me dépassent certainement. Je crois cependant qu'il est bon de développer ce que l'on pourrait appeler une « autonomie stratégique européenne ». Dans certains secteurs, comme la défense ou le renseignement, l'ancrage national l'emporte. En revanche, pour les réglementations et les certifications, il est important de pouvoir faire appliquer des règles européennes. C'est ce que nous ferons dans le domaine de la cybersécurité.

Quant aux moyens, un directeur dira qu'il n'en a jamais assez. L'Enisa est passée d'un effectif de 72 personnes à 118 personnes. C'est une croissance remarquable, mais cela reste insuffisant pour assurer la cybersécurité européenne. L'agence européenne a besoin de plus de moyens, et ceux-ci devront être utilisés en complémentarité et surtout pas en concurrence avec les ressources nationales comme nous avons réussi à le faire jusqu'à présent. Nous manquons en tout cas d'experts, **c'est certain**.

Quant à l'Anssi, elle est objectivement bien servie.

**M. André Gattolin.** – Nous y avons veillé en loi de finances.

**M. Guillaume Poupard.** – Son effectif approche les 600 personnes. Cependant, l'agence ne peut assurer à elle seule la cybersécurité française. Le besoin croît beaucoup plus vite que nos capacités de formation. Nous n'en sommes plus à ouvrir un master en cybersécurité ; désormais, c'est au lycée, dès la classe de seconde, qu'il faut convaincre les élèves que les métiers du cyber sont passionnants.

À l'échelle européenne, le mouvement se développe. J'avais envisagé, il y a quelques années, de mettre en place un Erasmus du cyber. Former les jeunes au niveau européen aurait du sens. Il faut trouver les moyens d'assurer ce type de formation **et de**

**travailler à faire changer l'idée répandue qu'elle est essentiellement destinée au sexe masculin.**

La création du Centre européen de compétences en matière de cybersécurité est une évolution importante, en matière de recherche et de développement. Il lui reviendra de coordonner les moyens de manière cohérente, en s'appuyant sur les réseaux nationaux.

En France, nous implémenterons un centre national autour d'un campus cyber qui rassemblera des chercheurs, des experts et des formateurs. Le projet est en cours.

Le dispositif de certification des opérateurs se complexifie au fur et à mesure qu'il se développe. Cette régulation est une chance pour les opérateurs désignés comme essentiels, qui seront ainsi protégés. La certification a été bien pensée dans le *Cybersecurity act* : elle couvre plusieurs niveaux, pas seulement les très hauts niveaux, **mais aussi les niveaux moindres mais substantiels.**

Certains sujets très complexes restent ouverts. La *supply chain*, très difficile à maîtriser, est un lieu d'entrée pour les attaques. Celle qui a eu lieu récemment aux États-Unis par le biais de logiciels fournis par SolarWinds en est la preuve. Il est très difficile de sécuriser une *supply chain* en remontant au-delà des acteurs terminaux.

**M. Ludovic Haye.** – Pour aller plus loin dans la construction d'une politique numérique européenne, le problème semble être plus éthique que technique. En effet, les enquêtes sur le cybercrime ont montré que certains pays prenaient beaucoup de précautions dans l'utilisation des algorithmes, par exemple, même dans des situations qui ne le justifient pas. Il faudrait pouvoir s'affranchir de la protection des données dans certains cas, dès lors, par exemple, qu'il y a un soupçon d'acte terroriste. Le risque encouru est alors nettement plus important que la nécessité de préserver une identité. Les pays européens ne pourraient-ils pas s'entendre sur ce qu'il faut autoriser dans ce domaine ?

**M. André Gattolin.** – L'estimation du coût de la cybersécurité européenne à 5,5 trilliards d'euros me rappelle l'intervention que j'avais faite en 2014, après la publication d'un rapport au sommet de Davos qui estimait à l'époque ce coût à 2 ou 3 trilliards d'euros. Comment expliquer que le coût soit en réalité le double de ce qui était prévu ? Que n'avait-on pas prévu ? Que risque-t-on aussi de voir venir ?

Le passage à l'informatique quantique aura certainement des conséquences importantes sur la cryptographie des clefs classiques de protection. Thierry Breton m'a assuré que la France travaillait beaucoup sur ce sujet. Il est déjà difficile d'obtenir des particuliers et des petites entreprises qu'ils mettent à jour leurs logiciels. Il sera d'autant plus complexe de protéger les grands opérateurs stratégiques dans le cadre des *supply chains*. Celles-ci offrent des voies détournées non pas pour des attaques directes contre l'institution, mais pour obtenir des données. Comment faire face ? Quel type de menaces cyber risque-t-on de ne pas avoir anticipées dans les années à venir ?

**M. Claude Kern.** – Vous intéressez-vous aux entreprises qui viennent installer des usines en France, comme Huawei, désormais implantée à Brumath, en Alsace, près d'un site militaire de renseignement ?

**M. Guillaume Poupard.** – Nous traitons les questions éthiques au niveau national. Je ne sous-estime pas l'importance de préserver un équilibre entre la sécurité et la

vie privée. Nous devons nous montrer dignes de la confiance que l'on nous accorde. Lorsque nous avons obtenu le droit d'installer des systèmes de détection d'attaques autour de serveurs hébergés que l'on pensait menacés, cela a donné lieu à débat. Il faut aller plus loin, mais nous devons avancer à petits pas sur ces sujets sensibles.

Il faut surtout veiller à éviter les mauvaises solutions. Un débat récurrent met en cause le chiffrement, alors que cette technologie est essentielle pour assurer la cybersécurité. Certes, des personnes malfaisantes peuvent l'exploiter, et il arrive que le chiffrement ait pour effet de nuire à la qualité des enquêtes. Toutefois, il serait excessif et inefficace de le supprimer. Nous devons veiller à donner aux services les moyens d'accomplir leur travail dans de bonnes conditions de contrôle, mais sans promouvoir de solutions dangereuses et inefficaces.

Le cercle vicieux de la cybercriminalité s'est développé plus vite que nous ne pouvions l'envisager. Nous avons sous-estimé l'asymétrie de l'effort entre les attaquants et les défenseurs. Les attaquants cyber sont très peu nombreux, mais font de très gros gains. Lutter contre le blanchiment de ces gains serait un moyen de sortir de ce cercle vicieux. Il faudrait aussi mieux travailler avec les acteurs concernés.

L'ordinateur quantique sera certainement néfaste, à court terme, en matière de cybersécurité. Il sera difficile de faire évoluer les standards mondiaux de l'internet. Cela prendra dix à quinze ans. Le sujet est toutefois bien pris en compte à l'échelle internationale, notamment aux États-Unis, mais aussi en France. Je suis confiant, mais il ne faut pas perdre de temps.

La CIA vient de publier son rapport sur la prospective, qui devrait nous donner de nouveaux éléments en matière de cybersécurité. Ma crainte porte surtout sur des attaques qui créeraient le chaos, en sabotant par exemple notre système d'électricité, d'eau ou de télécommunications, d'où l'attention particulière que nous portons à la 5G. Qu'arrivera-t-il si une attaque coupait tout, et si demain nous n'avions plus de 5G ? Nous devons prioriser les opérateurs et les services essentiels, et responsabiliser via la réglementation les acteurs qui portent ces systèmes critiques.

Quant à l'installation d'usines étrangères, le sujet relève de l'analyse de risques. Je ne suis pas certain que l'implantation de Huawei en Alsace soit une menace pour la sécurité militaire, hormis le fait que cette installation pourra influencer nos choix en matière d'équipements.

Il faut donc veiller à ce que ce type d'installation ne devienne pas un moyen de pression. La loi du 1<sup>er</sup> août 2019 doit s'appliquer, notamment sur le déploiement de la 5G en France, pour garantir un équilibre entre la sécurité nationale, la rentabilité des opérateurs et la multiplicité des équipementiers. Cet équilibre est très subtil.

**M. Juhan Lepassaar.** – Nous devons protéger nos valeurs, notre vie privée, la propriété intellectuelle et nos actifs numériques. Je suis opposé à l'affaiblissement des systèmes de chiffrement.

En ce qui concerne les cyberattaques, la société n'a pas été construite sur un principe de sécurité par défaut. Il nous faut donc reconfigurer un certain nombre de dispositifs et veiller à responsabiliser les producteurs, en les incitant à développer des services et des outils cybersécurisés. Lorsqu'une voiture est défaillante, le constructeur lance une campagne



de rappel. En cas de cyberfaille sur un produit, la responsabilité porte sur le seul consommateur. Ne faudrait-il pas repenser ce système ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour cette audition passionnante, même si elle n'est pas forcément rassurante. Nous sommes en quête de pistes pour relancer l'emploi et ce que vous nous avez dit sur la formation au cyber devrait nous inspirer.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

### **Politique étrangère et de défense - Proposition de résolution européenne concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs frontaliers - Examen du rapport**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je tiens à remercier Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey d'avoir accepté de rapporter ce texte dans un délai contraint et sur un sujet assez pointu. En effet, notre collègue Jean-Louis Masson a déposé le 6 avril dernier une proposition de résolution européenne concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs transfrontaliers. Notre commission dispose d'un mois pour examiner les propositions de résolution européenne qui lui sont soumises, donc nous sommes juste dans les temps. Le sujet est important, car il concerne les conditions d'exercice de la démocratie locale au niveau européen.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Avant d'en venir au fond du sujet, nous souhaitons vous indiquer, en préalable, que le délai contraint d'examen ainsi que le caractère transverse du sujet ne nous ont pas permis d'obtenir toutes les réponses à nos questions de la part des administrations concernées. Nous n'avons pas pu, par exemple, recenser le nombre de personnes concernées. Nous le regrettons, mais nous pourrions cependant vous présenter, ce matin, notre analyse et position sur ce texte.

Cette proposition de résolution avait déjà été déposée par notre collègue Jean-Louis Masson en juin 2010. La commission avait alors décidé, sur le rapport de son président Jean Bizet, de rejeter ce texte. Sans surprise et pour les mêmes raisons, nous vous inviterons au même vote.

Le texte appelle à harmoniser les garanties professionnelles accordées aux élus locaux au sein de l'Union, ou tout du moins à améliorer la situation des élus locaux transfrontaliers, par le biais d'un acte législatif de l'Union.

En France, les élus locaux bénéficient de facilités leur permettant de concilier leur mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle. Ces garanties ont été revues et renforcées, pour partie, par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les garanties professionnelles accordées aux élus locaux consistent notamment en autorisations d'absence pour participer aux séances et réunions de leurs assemblées ou organismes, ou en crédits d'heures forfaitaires et trimestriels, pour participer à l'administration de leur collectivité. Des garanties relatives à la protection sociale existent également concernant les élus locaux français.

Toutefois, si ces garanties s'appliquent aux élus locaux travaillant en France, il en va différemment pour ceux travaillant à l'étranger, en particulier dans les pays frontaliers de la France, comme le pointe notre collègue dans sa proposition de résolution.

Il n'existe, en effet, aucune disposition dans le droit de l'Union européenne obligeant les entreprises à prévoir des garanties permettant à leurs employés de concilier leur mandat local avec leur activité professionnelle. C'est un sujet qui relève du droit national. Ce dernier peut ne rien prévoir pour les salariés qui sont élus dans un autre pays, et de ce fait ne pas imposer d'obligations particulières pour l'employeur.

Malgré nos demandes, nous n'avons malheureusement pas pu obtenir d'éléments de droit comparé, concernant les garanties prévues dans les pays frontaliers. Il n'en demeure pas moins que la législation, sur ce sujet, est variable selon les États, et qu'aucun État ne semble prévoir de dispositions pour les élus locaux français travaillant sur leur territoire.

Nous regrettons également qu'aucune statistique n'ait pu nous être fournie sur le nombre d'élus locaux concernés. M. Masson mentionne le nombre de 300 élus locaux dans les anciennes régions de Lorraine et d'Alsace, qui seraient travailleurs transfrontaliers. Si le nombre de personnes concernées ne nous a pas été confirmé, le problème n'en demeure pas moins réel et connu du Gouvernement, comme nous avons pu le constater, en auditionnant l'Ambassadeur en charge des questions transfrontalières.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Cette problématique concernant les élus locaux travailleurs transfrontaliers est bien réelle. Toutefois, la solution proposée par notre collègue Masson ne semble pas la plus appropriée. Selon nous, et comme avait pu l'indiquer notre collègue Jean Bizet en 2010, ce sujet ne relève pas du droit de l'Union européenne, mais plutôt d'accords bilatéraux entre États, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, une harmonisation par le droit de l'Union européenne ne permettrait pas de régler la situation des travailleurs transfrontaliers travaillant à l'extérieur de l'Union, notamment en Suisse, qui compte beaucoup de travailleurs transfrontaliers.

En outre, les bases juridiques dans les traités, évoquées dans la proposition de résolution européenne, nous semblent insuffisantes pour justifier une action de l'Union. Si l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet effectivement au Conseil de « compléter » les dispositions du traité concernant le droit d'être électeur et élu aux élections municipales et européennes, le processus de décision apparaît très lourd et disproportionné au regard de la problématique évoquée. Seraient ainsi requises, dans ce processus, l'unanimité des États membres ainsi que l'approbation du Parlement européen et de chaque parlement national.

Surtout, une action au niveau de l'Union européenne risquerait de se heurter au principe de subsidiarité, prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Plutôt que par une initiative législative de l'Union, la problématique de ces élus locaux pourrait être traitée directement entre les États membres concernés. En effet, ne semblent directement concernés que quelques pays, outre le nôtre, au premier rang desquels le Luxembourg, la Suisse, l'Allemagne et la Belgique.

La solution semble donc relever plutôt d'accords bilatéraux entre États que de la compétence de l'Union européenne. De tels accords n'entrent cependant pas dans le champ

des résolutions européennes prévues à l'article 88-4 de la Constitution, mais plutôt des résolutions inscrites à l'article 34-1 de la Constitution, en ce qu'ils concernent la politique étrangère de la France.

C'est la raison pour laquelle nous vous invitons à rejeter cette proposition de résolution européenne. Elle sera toutefois renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat. Cet article prévoit, en effet, un renvoi des propositions de résolution européenne à une commission permanente, y compris en cas de rejet du texte par notre commission.

Bien que ce sujet ne relève pas du droit de l'Union européenne, nous considérons tout de même envisageable une recommandation du Conseil sur la question, qui viserait à encourager la conclusion d'accords bilatéraux entre États concernés. Si le président de notre commission en est d'accord, un courrier pourrait être adressé à cet effet à la présidence du Conseil.

Je rappelle qu'à ce jour, selon les informations qui nous ont été communiquées, il n'existe aucun accord entre la Belgique et ses voisins sur les garanties professionnelles accordées aux élus transfrontaliers. De même, aucun accord n'a été signé entre la France et le Luxembourg sur cette question.

Parallèlement ou en amont de la conclusion de tels accords, nous pensons également que ce sujet pourrait être utilement discuté et négocié au sein d'instances interparlementaires, telles que le Conseil interparlementaire régional et le Conseil économique de la Grande Région, qui réunit Wallonie, Sarre, Rhénanie-Palatinat, Luxembourg et Grand Est.

Plus largement, nous pensons que cette question de la démocratie locale, qui participe au processus de démocratisation de l'Union, pourrait être un sujet de réflexion porté par notre commission, dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

**M. Claude Kern.** – En tant qu'alsacien, je partage les conclusions des deux rapporteurs. Cependant, le land de Bade-Wurtemberg est-il représenté au Conseil économique de la Grande Région ?

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – C'est à vérifier.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ce travail doit être poursuivi. Il est important, même si le vecteur législatif européen n'est pas le bon. Nous pourrions toutefois encourager les États membres concernés à se mobiliser sur le sujet.

*La commission conclut au rejet de la proposition de résolution européenne.*

## Questions diverses

**M. Jean-François Rapin, président.** – La France présente une certaine tendance à réglementer au-delà de ses obligations européennes, au risque de dégrader sa compétitivité au sein même du marché unique. C'est sur ce fondement que, depuis trois ans, la commission des affaires européennes s'est vue confier une mission de veille sur les surtranspositions des textes européens, à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi qui comportent

des mesures de transposition en droit interne de directives ou des mesures d'application de règlements européens. Elle peut formuler, en tant que de besoin, des observations sur les dispositions concernées.

Cette mission a d'abord été mise en œuvre à titre expérimental, puis elle a été consacrée par le Règlement du Sénat en 2019. Concrètement, cela implique que le service des affaires européennes assure un suivi des projets de textes législatifs comportant des mesures de transposition et me propose son analyse pour apprécier s'il y a lieu ou non de demander une saisine pour observations de la commission.

J'ai souhaité vous soumettre aujourd'hui l'analyse de deux projets de loi importants qui seront tous deux soumis dans quinze jours à l'examen du Sénat. Le premier est le projet de loi n° 535 dit Ddadue. Il vise à mettre le droit national en conformité et en cohérence avec certaines évolutions récentes du droit de l'Union européenne et à parfaire l'application ou la transposition de dispositions européennes plus anciennes. Le Gouvernement souhaite en effet que la France, avant de prendre la présidence du Conseil, ne présente aucun retard en matière de transposition du droit européen et dispose d'un droit national conforme à la législation européenne la plus récente. Il s'agit d'un texte technique qui traite d'aviation civile, de transports terrestres et maritimes, des minerais dits « de conflits », de la protection et l'information environnementales et de dispositions en matière économique et financière. À l'examen, il appelle peu d'observations au regard du risque de surtransposition. Aussi, il ne me paraît pas justifié que notre commission s'en saisisse pour observations au titre de l'article 73 *sexies* du Règlement du Sénat.

Le second est le projet de loi n° 558 relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Son examen avait été suspendu le 24 mars 2020 en raison de la crise sanitaire. La transposition des directives audiovisuelles de 2018 et 2019 n'y figure pas dans la mesure où elle a été effectuée par voie d'ordonnances, ou le sera prochainement.

Ce projet de loi déposé au début du mois d'avril dernier reprend les dispositions institutionnelles du projet de loi déposé à la fin de 2019, et se focalise sur la lutte contre le piratage audiovisuel et la préservation de l'accès du public aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises. Dès lors, il doit être articulé avec le droit européen en matière de protection des droits voisins dans un environnement numérique et de contrôle des investissements directs étrangers (IDE). Après examen, les mesures proposées ne me paraissent pas non plus justifier que notre commission se saisisse de ce texte pour observations.

Je vous propose donc d'en prendre acte et de ne pas saisir notre commission pour observations de ces deux textes qui, d'ailleurs, mobilisent déjà plusieurs commissions permanentes.

*La commission en prend acte.*

*Mercredi 12 mai 2021*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat roumain**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Madame la Présidente, Monsieur le Président, mes chers collègues, nous innovons aujourd’hui avec une réunion commune des commissions des affaires européennes des Sénats roumain et français. C’est l’une des vertus de la visioconférence sans laquelle cela n’aurait pas été possible.

Depuis décembre dernier, le Sénat Roumain est présidé par Mme Anca Dragu, qui fut auparavant ministre des finances dans le gouvernement de M. Dacian Cioloş. Le Président du Sénat français a reçu Mme la Présidente Dragu il y a deux mois à Paris, ici-même, au Palais du Luxembourg. Il a bien voulu m’associer à cette rencontre, en tant que Président de la commission des affaires européennes du Sénat. À l’issue de leur entretien fructueux, les Présidents Larcher et Dragu sont convenus d’approfondir le dialogue entre leurs deux chambres, notamment par le biais des commissions des affaires européennes. Je note d’ailleurs que Mme Dragu est elle-même membre de la commission des affaires européennes du Sénat roumain.

C’est donc à ce titre que nous nous retrouvons aujourd’hui. La commission des affaires européennes du Sénat français s’ajoute aux commissions permanentes spécialisées que compte par ailleurs le Sénat ; elle ne les concurrence pas car elle n’est pas une commission législative : elle n’est pas en charge de l’examen de projets ou de propositions de loi, même s’ils tendent à la ratification d’un traité européen ou à la transposition d’une directive. La mission de la commission des affaires européennes du Sénat est de contrôler l’action du gouvernement en matière européenne et de vérifier que l’Union européenne reste bien dans son rôle.

Notre commission compte 41 membres, désignés de manière à représenter proportionnellement tous les groupes politiques du Sénat. Chacun de ces membres appartient aussi à l’une des sept commissions permanentes.

La première mission de la commission des affaires européennes est donc de contrôler la politique européenne du gouvernement. Elle peut notamment proposer au Sénat des résolutions européennes sur les projets de textes européens en cours de négociation : par une résolution européenne, le Sénat prend position sur un texte à l’intention du Gouvernement, en lui indiquant des objectifs à poursuivre dans la négociation de ce texte au sein du Conseil de l’Union européenne. Il adopte 15 à 20 résolutions européennes par an.

Dans la grande majorité des cas, les résolutions européennes du Sénat sont prises en compte dans le texte européen finalement adopté.

Notre commission peut aussi prendre l’initiative de provoquer un débat en séance publique sur certains sujets importants.

Par ailleurs, avant chaque réunion du Conseil européen, un débat a lieu en séance plénière. Après la réunion, le ministre des affaires européennes vient en rendre compte devant la commission des affaires européennes.

Depuis trois ans, notre commission s'est aussi vue confier une mission d'alerte sur les surtranspositions. La France a en effet une certaine tendance à ajouter des contraintes réglementaires aux obligations découlant des textes européens : pour cela, notre commission examine les projets ou propositions de loi ayant pour objet de transposer un texte européen en droit national et elle évalue dans quelle mesure ces projets vont au-delà de nos obligations européennes. Notre commission peut alors présenter des observations s'il y a lieu.

Enfin, notre commission assure le contrôle du respect du principe de subsidiarité: il lui revient de vérifier, au nom du Sénat, que l'Union européenne reste bien dans son rôle, intervient à bon escient et évite l'excès de réglementation. Elle peut proposer au Sénat d'adopter un avis motivé indiquant les raisons pour lesquelles une proposition législative européenne ne lui paraît pas conforme au principe de subsidiarité. Le Sénat est une assemblée particulièrement active en la matière, parmi les 41 assemblées parlementaires de l'Union européenne.

Enfin, notre commission entretient un dialogue régulier avec les institutions européennes : d'abord avec la Commission européenne, à laquelle elle peut adresser des avis politiques en réaction à des documents adressés aux parlements nationaux ; mais aussi avec les commissaires européens et d'autres personnalités de l'Union européenne. Et, évidemment, comme la vôtre, notre commission participe aux relations interparlementaires au sein de l'Union européenne, à travers la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et à travers les réunions interparlementaires organisées conjointement, chaque semestre, par le Parlement européen et le parlement du pays exerçant la présidence du Conseil.

Nous souhaitons surtout développer les relations bilatérales avec d'autres parlements nationaux ; aussi nous nous réjouissons particulièrement de la réunion d'aujourd'hui.

Je vous laisse la parole, Monsieur le Président, pour présenter à votre tour votre commission. La Présidente Dragu pourra ensuite intervenir si elle le souhaite, avant que nous engagions le débat sur les nombreux thèmes dont nous sommes convenus.

**M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain.** – Le Parlement roumain est bicaméral. La commission des affaires européennes de la Chambre des députés compte 25 membres et son homologue au Sénat en compte 11. Nous sommes amenés à nous prononcer sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité des textes en discussion. Entre 25 % et 35 % des textes de lois discutés devant le Sénat sont également soumis à l'analyse de notre commission ; ce qui nous octroie une certaine responsabilité.

Au sein de notre commission, j'ai la chance de travailler avec d'excellents collègues représentants de tous les partis au Parlement roumain, notamment, parmi nous aujourd'hui, Mme Anca Dragu, Présidente du Sénat roumain ; M. Robert-Marius Cazanciuc, vice-président du Sénat roumain, ancien ministre de la justice ; M. Cristian Ghica, vice-président de la commission des affaires européennes ; Mme Gabriela Crețu, sénatrice,

ancienne présidente de la commission et ancienne députée au Parlement européen et M. Robert Kazancuc, vice-président du Sénat roumain ;

Je tiens à vous remercier pour cette initiative car je suis convaincu que nos échanges permettront de partager nos bonnes pratiques et nos visions sur certains enjeux européens.

Je souhaite enfin remercier notre Ambassadeur en France, M. Luca Niculescu, qui a été d'un grand soutien pour l'organisation de cette réunion conjointe.

**Mme Anca Dragu, présidente du Sénat roumain.** – MM. les présidents, chers collègues de la commission des affaires européennes du Sénat français, chers collègues à Bucarest, je vous remercie d'avoir organisé cette réunion.

Les temps sont difficiles depuis plus d'un an que dure la pandémie. Au sein de l'Union européenne, nous avons pu remarquer combien la solidarité a joué dans l'entraide, l'échange d'informations, la coordination des stratégies vaccinales, la recherche mutuelle de solutions pour rouvrir nos économies.

Concernant les mesures économiques pensées et mises en œuvre par l'UE pendant cette période, je tiens à saluer l'initiative franco-allemande de mai 2020 qui a donné l'impulsion de la relance économique avec l'adoption par les États membres des instruments *Next generation EU* et SURE, mis en œuvre dès le début de la pandémie pour protéger les emplois. Nous sommes fiers que deux eurodéputés roumains, MM. Dragoș Pîslaru et Siegfried Mureșan, aient été impliqués dans ces projets. Le Premier ministre roumain est d'ailleurs aujourd'hui à Bruxelles pour s'entretenir du plan national de relance et de résilience élaboré par la Roumanie avec plusieurs commissaires européens et la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen.

Le plan de relance français fait apparaître une vision commune entre nos pays, avec les mêmes préoccupations sur le climat, la numérisation de la santé, la compétitivité, l'innovation numérique, la promotion de l'intelligence artificielle, l'accélération de la digitalisation dans les milieux d'affaires et dans l'administration, ainsi que la consolidation des systèmes fiscaux. Nous souhaitons promouvoir les investissements qui s'adressent à la jeunesse et associer les jeunes générations au processus décisionnel.

J'espère que nous pourrons nous réunir de nouveau prochainement sur le format de cette rencontre conjointe de nos commissions des affaires européennes, et je vous remercierais de transmettre mes meilleures salutations au président Larcher.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci Mme la présidente, chère collègue. Je ne manquerai pas de transmettre vos aimables salutations au Président Larcher, et je partage votre souhait de réitérer nos réunions conjointes.

Je vous propose d'aborder les sujets retenus pour notre échange : l'Europe de la santé, les plans nationaux de relance et de résilience, l'élargissement de l'Union, le mécanisme de coopération et de vérification et l'État de droit, la biodiversité et la conservation de l'environnement sur le littoral.

Je propose à notre rapporteure sur le thème de l'Europe de la santé, Laurence Harribey, d'ouvrir l'échange.

**Mme Laurence Harribey.** – Comme vous, Mme la présidente, je tiens à souligner l'importance de la solidarité européenne dans un contexte difficile puisque l'Union n'a qu'une compétence d'appui en matière de santé. Son premier acte politique a été de travailler sur la conclusion de contrats d'achat anticipés qui ont permis l'acquisition de 880 millions de doses de vaccins qui disposent actuellement d'une autorisation de mise sur le marché, sans compter les options d'achat. Cette stratégie a permis que tous les États puissent disposer de vaccins et évité une concurrence entre les États membres pour l'acquisition de ces vaccins. L'action de la Commission se justifie donc pleinement au nom de la solidarité entre les États membres.

Toutefois, l'objectif fixé par la Commission européenne en janvier 2021 d'atteindre un taux de 80 % des professionnels de santé et des personnes de plus de 80 ans vaccinés pour la fin mars n'a pas pu être atteint. Peut-être s'agissait-il d'un objectif trop ambitieux, mais la Commission ne peut être tenue pour seule responsable puisque le déploiement des vaccins sur le territoire national relève de la compétence des États membres, la responsabilité de la Commission se limitant à la passation des marchés.

Sur ce sujet, les critiques ont été nombreuses. En effet, les délais de livraison n'ont pas été suffisamment encadrés et les capacités de production des entreprises pharmaceutiques n'ont pas été vérifiées. C'est ce que laissent penser les difficultés rencontrées avec AstraZeneca pour la fourniture des doses promises.

La Commission aurait privilégié les vaccins développés par des entreprises européennes et pouvant être produits sur le territoire de l'Union. Ce choix, très critiqué, a néanmoins permis de poser la question de la politique de production des vaccins et de la politique industrielle sur le sol européen. Pour développer la production des vaccins sur le territoire de l'Union, la Commission a institué une *task force* dirigée par le Commissaire au marché intérieur Thierry Breton, chargée de soutenir la production de vaccins.

Pour l'avenir, il est essentiel que l'Union se dote d'une agence similaire à la BARDA aux États-Unis qui est capable de financer la recherche mais aussi de développer des capacités de production dans le domaine biomédical. Nous serons vigilants sur la proposition de règlement européen qui doit être présentée à cet égard au quatrième trimestre.

La Commission européenne a également proposé la création d'un certificat vert européen qui doit permettre de faciliter la libre circulation des personnes entre les États membres. Il s'agit là de garantir l'une des quatre libertés fondamentales du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Notre commission reconnaît la nécessité de mettre en place un tel dispositif tout en restant vigilante sur la protection des données personnelles. Nous veillerons à ce que la vaccination ne soit pas une obligation pour circuler librement au sein de l'Union. Les États membres restent libres d'apprécier les conditions d'entrée sur leur territoire, dans le respect cependant des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

Nous espérons pouvoir mettre en place des échanges constructifs avec votre commission sur cette thématique afin d'harmoniser nos travaux.

**M. Cristian Ghica, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain.** – Au Sénat, je m'intéresse particulièrement aux questions d'égalité de genre et aux droits des minorités. À cause de cette pandémie, de nombreux citoyens roumains de la minorité Rom sont revenus en Roumanie. Dans quelques jours, la loi Taubira tendant à



la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité fêtera ses 20 ans. Les questions d'égalité et de droits des minorités intéressent nos deux pays et je souhaiterais que nos commissions puissent se réunir sur ces thèmes.

Il me semble que la pandémie a donné de nouveaux arguments en faveur de l'intégration européenne. Comme parfois, de mauvaises choses en font apparaître subsidiairement de bonnes. La pandémie a été un défi pour toute l'Union européenne qui a montré que son projet est viable. La Roumanie a bénéficié de cette solidarité européenne et les résultats de ces efforts communs ont été bons, compte tenu du contexte. Nous avons été confrontés à des difficultés éthiques. À mes yeux, la réaction européenne dans ce contexte si délicat de pandémie joue en faveur de la construction européenne.

S'il y a eu une certaine concurrence au sein de l'UE, au début de la pandémie, pour l'accès aux dispositifs de protection – particulièrement les masques –, la situation s'est équilibrée avec le temps.

Actuellement, en Roumanie, le nombre journalier de nouvelles infections et de décès dus à la covid est en baisse.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci cher collègue. Nous avons effectivement des sujets communs pour l'avenir des travaux de nos commissions. Venons-en maintenant aux plans nationaux de relance et de résilience et, plus largement, au plan de relance élaboré par l'Union européenne. C'est un sujet que je suis personnellement en qualité de rapporteur.

La mise en œuvre du plan de relance européen a pris du retard, notre ministre du budget nous l'a confirmé récemment. La Roumanie fait partie des quelques États membres qui n'ont pas encore ratifié la décision sur les ressources propres. Pouvez-vous nous préciser le calendrier de ratification prévu et nous indiquer si certains points font particulièrement débat ?

Lors de l'examen de la décision au Sénat, nous avons eu de nombreux débats concernant les futures ressources propres, la faisabilité de la mise en œuvre de la feuille de route prévue pour leur déploiement, mais aussi sur le sens de ce mouvement, certains collègues exprimant en particulier leur crainte que cela ne débouche sur une forme de saut fédéral. Avez-vous des débats de même nature au sein du Sénat roumain ?

Je souhaite également évoquer les plans nationaux pour la reprise et la résilience. Nous avons vu que la première version du plan roumain, évoquée en octobre dernier, reposait sur une enveloppe de crédits de 30 milliards d'euros, mais que la version présentée en avril a été majorée de 11 milliards d'euros, pour atteindre 41 milliards d'euros. Pouvez-vous nous dire d'où provient cet écart et nous préciser le montant qui devrait revenir à la Roumanie, à la fois sous forme de subventions et de prêts ?

Les négociations se poursuivent avec la Commission européenne, qui s'opposerait à certaines mesures proposées. Avez-vous des précisions à nous apporter sur ce point et pouvez-vous nous indiquer de quelle manière le Parlement roumain a été associé à la préparation de ce plan ?

Enfin, nous savons qu'au-delà des chiffres affichés, l'enjeu de la relance réside dans la capacité à mettre en œuvre de manière concrète le plan de relance, conformément aux

objectifs de moyen-long terme que s'est fixés l'Union européenne. Compte tenu de l'ampleur des montants évoqués, la Roumanie vous paraît-elle en pleine capacité d'absorber ce volume important de crédits européens sur une très courte période ?

**M. Angel Tîlvăr.** – Concernant le plan national de relance et de résilience et plus largement sur la question des ressources propres, je laisse la parole à ma collègue Gabriela Crețu. En France, comment le travail s'est-il coordonné entre le gouvernement et le Parlement sur le sujet ? Y-a-t-il eu un débat au Parlement ?

**Mme Gabriela Crețu, membre du Sénat roumain.** – Mes chers collègues, permettez-moi quelques mots en français. Malheureusement, le français a perdu la compétition face à l'anglais... La francophonie est cependant très présente en Roumanie.

Au sein de notre commission des affaires européennes, nous concentrons particulièrement nos travaux sur l'économie, le marché commun, l'euro, le cadre financier, les ressources, la réforme de l'Union et des institutions internationales. L'idée de préserver mais réformer, constitue, je l'espère, un point de convergence entre votre commission et la nôtre.

Le thème de l'économie numérique est essentiel car la réglementation traditionnelle que nous connaissons autour des rapports de force en jeu dans ce domaine est dépassée face aux géants du numériques que sont Google, Amazon, Facebook, etc. Nos réunions bilatérales sont donc essentielles pour partager nos réflexions, nos positions, trouver des points communs, identifier nos divergences, et construire des alliances au niveau européen.

Je reprends maintenant dans ma langue, en roumain, sur la décision 2020/2053 du Conseil relative au système des ressources propres, sur le mécanisme de résilience et sur notre programme.

Le Parlement n'a pas encore débattu sur le sujet. Notre commission, quant à elle, n'est pas très optimiste au sujet de cette décision 2020/2053 du Conseil car l'approbation du mécanisme de résilience s'est faite dans le contexte de pression de la pandémie mais n'a pas encore de lien suffisamment concret avec ce qui se passe dans les États membres. Il n'est pas suffisamment adapté aux difficultés qui étaient déjà présentes avant la pandémie. Il est donc essentiel selon nous d'intégrer la question des inégalités et des disparités entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci.

Au regard des objectif à long terme – écologie et développement du numérique – les délais prévus par le mécanisme de relance et de résilience pour les années 2022 à 2024 sont bien trop courts pour que des projets nouveaux puissent être initiés. Le budget européen se confronte généralement au même problème, peut-être même encore plus qu'auparavant, avec la nécessité d'aborder en commun certains enjeux comme la politique de santé.

Notre attitude est optimiste mais réservée par rapport au fait que la Commission européenne ira contracter des prêts sur les marchés financiers qui sont concentrés dans certains États membres. Cela accentuera les décalages entre les débiteurs et les créiteurs.

Notre retard en ce qui concerne notre plan national de relance est dû à deux aspects. Le premier tient à notre administration – nous sommes d'ailleurs admiratifs du fonctionnement de l'administration du Parlement français et des analyses qu'elle produit –, le second est de nature politique car l'actuelle coalition majoritaire a refusé de soumettre ce plan

à un débat parlementaire. En Roumanie, sur les sommes allouées par le plan de relance, plus de 17 milliards sont des prêts qu'il faudra donc rembourser. On nous demande d'assumer des responsabilités auxquelles nous n'avons pas été réellement associés.

Malgré ces réserves, nous espérons ratifier cette décision. Cependant, nous ne voudrions pas être tenus responsables de ce retard, d'autant que nous ne sommes pas les seuls, au sein de l'UE, à n'avoir pas encore approuvé la décision 2020/2053 du Conseil.

Quelle est la position du Sénat français sur cette question de l'approbation de la décision du Conseil 2020/2053 relative au système des ressources propres ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Sur la façon dont le Sénat français a géré le plan de relance, tous les débats ont eu lieu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Il n'a donc pas fait l'objet d'un traitement spécifique.

L'approbation de la décision 2020/2053 du Conseil relative au système des ressources propres a fait l'objet d'un projet de loi, examiné par la commission des finances puis en séance publique en début d'année.

Sur la façon dont l'approbation s'est produite, comme de nombreuses chambres, nous avons ce sentiment de frustration d'un débat parlementaire limité, mais nous nous trouvons dans une situation d'urgence. On dit souvent que le diable se cache dans les détails, et je ne doute pas que nous aurons, à l'avenir, beaucoup de détails à analyser sur la mise en œuvre du plan de relance. J'attends les premiers retours financiers. En France, un premier versement d'un montant de 13 % de la masse financière allouée à la France avait été promis pour le mois de juin. Aujourd'hui, on nous annonce un versement de 5 % en septembre. Je suis particulièrement attentif à ces délais ainsi qu'au décalage qui pourrait exister avec ce qui avait été annoncé. Que vous a-t-on promis en Roumanie ?

**Mme Gabriela Crețu.** – Dans notre cas, le montant alloué dans l'ensemble dépasse de peu les 30 milliards. Malheureusement, le gouvernement est encore plongé dans le processus de négociation. Nous déplorons le fait que notre commission, gardienne d'une certaine mémoire institutionnelle, n'y ait pas été associée plus étroitement.

**M. Angel Tîlvăr.** – Les débats quant à la capacité de la Roumanie à absorber les fonds européens disponibles ont toujours été vifs et prioritaires dans l'agenda politique roumain. Au fil du temps, la Roumanie a amélioré sa capacité d'absorption.

Bien que membre de l'opposition, je souhaite un plein succès au gouvernement et à la coalition au pouvoir pour absorber ces fonds européens car ils contribuent à la relance économique ainsi qu'à la réduction des disparités dans notre pays. C'est pourquoi notre commission, dans le cadre de ses travaux et à l'occasion des rapports qu'elle entretient avec le ministère roumain des fonds européens, œuvre à une absorption optimale des fonds européens.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous aurons l'occasion de prolonger nos échanges afin de constater l'application des plans de relance dans nos deux États. Je vous propose maintenant d'aborder le sujet de l'élargissement de l'Union européenne. C'est un sujet auquel je sais votre pays particulièrement sensible. C'est également un sujet important pour la France, qui a tenu à réformer le processus d'élargissement avant que soient ouvertes les négociations d'adhésion pour l'Albanie et la Macédoine du Nord l'an dernier.

Je propose à mon collègue Didier Marie, vice-président de notre commission et rapporteur sur le sujet, d'ouvrir le débat.

**M. Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes.** – Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mes chers collègues, dans le sud-est européen, sept pays attendent aux portes de l'Union européenne. Cinq sont officiellement candidats à l'adhésion (Albanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Turquie) et deux sont des « candidats potentiels » (Bosnie-Herzégovine et Kosovo). Pour les Balkans, frappés par une longue guerre fratricide durant les années 1990, l'intégration européenne signifierait d'abord la fin des tensions bilatérales. Pour l'UE, intégrer cette région signifierait une sécurité accrue dans cette zone, soumise à d'importantes tensions géopolitiques et à l'influence de grands acteurs, Russie mais aussi Turquie et Chine.

À Bruxelles et dans de nombreux États européens, on invoque souvent la nécessité de réunir les peuples européens. Quand l'ouverture de nouvelles négociations d'adhésion est repoussée de quelques mois, comme lors du Conseil européen d'octobre 2019, on dénonce une erreur historique et une injustice. Les États candidats y voient une promesse non tenue, comme si rejoindre l'Union devait être quasi automatique. Finalement, au fur et à mesure, le processus d'élargissement s'est vidé de sa substance pour ne devenir qu'une question technique et mécanique : il évaluait la capacité d'un État à intégrer l'Union sur sa seule capacité à adopter dans son droit interne un ensemble de règles supposées représenter les standards européens. Or ces règles ne peuvent se comprendre indépendamment de la population et de la culture juridique du pays dans lequel elles ont vocation à s'appliquer.

C'est parce que cela avait été oublié que la France a tenu à revoir le processus d'élargissement avec une approche renouvelée, reposant sur 4 principes : une association graduelle, des conditions rigoureuses, des bénéfices concrets et réciproques et une réversibilité pour rendre le processus plus dynamique.

En février 2020, la Commission européenne a formulé une proposition de réforme du processus d'adhésion à l'UE. Celle-ci vise à le simplifier en regroupant en six groupes thématiques la trentaine de chapitres de négociations : “fondamentaux” (état de droit notamment), marché intérieur, compétitivité et croissance inclusive, programme environnemental et connectivité durable, ressources, agriculture et cohésion, relations extérieures. L'exécutif européen propose également aux États membres d'être davantage associés au processus, en participant plus systématiquement à son suivi et à son examen. Enfin, la Commission suggère que les négociations puissent être suspendues dans certains domaines par les pays de l'UE, voire totalement arrêtées dans les cas les plus graves. De même, la proposition avance la possibilité de rouvrir des chapitres de négociations déjà clos en cas de manquements de la part des États candidats les concernant.

À la suite de cette proposition de réforme, les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord ont été ouvertes en mars 2020. La Commission a alors travaillé sur un cadre de négociation qu'elle a présenté aux États membres en juillet 2020. La nouvelle méthodologie était principalement destinée à l'Albanie et à la Macédoine du Nord, qui n'ont pas encore entamé leurs négociations d'adhésion à l'UE. Mais la Serbie et le Monténégro, dont les négociations avec l'UE sont bien avancées, ont été autorisés à choisir de passer ou non à la nouvelle méthodologie : tous deux ont opté pour le nouveau régime.

Les États membres de l'UE viennent, la semaine dernière, d'approuver la mise en œuvre de cette nouvelle méthodologie révisée dans les négociations de pré-adhésion avec la

Serbie et le Monténégro : nous avons bon espoir que le processus d'élargissement gagne ainsi en dynamisme, qu'il devienne plus crédible et porté par un pilotage politique plus fort. Partagez-vous le même espoir ?

**M. Angel Tîlvăr.** – Merci. Dans les grandes lignes, nous partageons la vision française du processus d'adhésion. L'élargissement de l'UE constitue un thème prioritaire que nous avons défendu durant la présidence roumaine du Conseil de l'Europe et, en particulier, lors des réunions de la COSAC. En devenant membre de l'UE, la Roumanie a conclu l'une des meilleures alliances de son histoire et, 75 ans après les discours fondateurs de l'UE, nous sommes reconnaissants à la France d'avoir soutenu cette adhésion que nous considérons comme une victoire.

Le sentiment d'euro-optimisme, historiquement ancré en Roumanie, est cependant fragilisé par l'actualité européenne. La Roumanie, de par sa position géographique, est confrontée aux enjeux géopolitiques de la région des Balkans, au sud du Danube, qui fut le terrain d'un conflit fratricide. Assurant aujourd'hui la défense du flan oriental de l'Union, la Roumanie assume avec fiabilité son engagement et ses obligations de membre de l'OTAN.

L'élargissement de l'UE constitue pour nous une priorité mais il est important que les pays candidats ajustent leurs ambitions pour satisfaire au respect des valeurs et des principes qui fondent le projet européen. Nous devons accorder toute notre attention au respect de l'État de droit et au droit des minorités, sachant néanmoins que chaque citoyen doit être loyal envers son État d'origine ou de résidence, notamment les communautés appartenant de près ou de loin à la Roumanie.

La Roumanie partage la vision de la France et sollicite son appui afin d'accéder à l'espace Schengen, enjeu majeur pour nos concitoyens, convaincus que la Roumanie mérite cette adhésion. Je cède la parole à Mme Crețu.

**Mme Gabriela Crețu.** – En tant que fédéraliste européenne, je m'inquiète de la montée de l'euro-scepticisme. J'aimerais vous lancer un défi : constituer une alliance afin d'actualiser les critères de Copenhague. Ces critères étaient basés sur l'idée, contredite dans les faits, qu'une économie de marché suffirait à assurer la compatibilité de nos sociétés. Or, l'effet de ruissellement économique attendu a été faible et la montée du scepticisme envers le projet européen se nourrit, dans les nouveaux États membres, d'un rêve déçu de prospérité. En effet, la mise en place d'un modèle néolibéral a souvent conduit au démantèlement des services publics, à d'importantes privatisations et à un affaiblissement des acquis sociaux. Pour les États candidats à l'adhésion qui, avec optimisme, attendent de grands bénéfices de leur appartenance à l'UE, il nous faut réfléchir aux possibles désillusions qui viendraient inmanquablement alimenter l'euro-scepticisme.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Venons-en maintenant au sujet de l'État de droit et du mécanisme de coopération et de vérification. Notre commission a récemment adopté un rapport sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne, spécialement focalisé sur la Hongrie et la Pologne. Il y faisait une brève allusion à la situation de la Roumanie, recommandant notamment de ne pas lever le Mécanisme de coopération et de vérification avant que les conditions requises soient réunies. Cela, je le sais, a pu créer de l'émoi dans votre pays. Nous avons très récemment rencontré votre ambassadeur pour nous en expliquer. Notre échange sur ce sujet pourrait donc utilement être introduit par l'un de nos collègues auteurs de ce rapport, Jean-Yves Leconte, qui a pu participer à l'entretien avec votre ambassadeur.

**M. Jean-Yves Leconte** – Les propos de notre collègue concernant les attentes des citoyens des nouveaux États membres et les déceptions en matière de droits sociaux en particulier contribuent à expliquer l'évolution de la situation constatée en Pologne ou en Hongrie. La Pologne et la Hongrie nous préoccupent car les critères de Copenhague sont avant tout liés à l'état de la démocratie. Progressivement, l'UE a construit un *corpus* de règles relatives à l'État de droit. Leur respect est une absolue nécessité, non seulement pour assurer le respect des critères de Copenhague mais également pour garantir le bon déroulement des politiques européennes et le bon usage des fonds européens dans les pays membres. L'évolution de la situation en Pologne et en Hongrie nous a amenés à nous pencher sur ce sujet qui préoccupe également la Commission européenne, auteur pour la première fois l'an passé d'un rapport sur la situation de l'État de droit dans l'ensemble des pays de l'UE. Nous avons mis l'accent, dans notre rapport, sur le mécanisme de coopération et de vérification (MCV). Nous notons bien que la Roumanie, contrairement à la Pologne et à la Hongrie dont l'évolution nous inquiète, a participé à la coopération renforcée sur le Parquet européen, la cheffe du Parquet européen étant de nationalité Roumaine. Toutefois, notre rappel sur le MCV, qui constitue un simple rappel des positions traditionnelles de la France sur la question de l'État de droit, a suscité un certain émoi du côté roumain. Notre échange d'aujourd'hui pourrait être l'occasion d'évoquer la manière dont nous percevons l'évolution de l'État de droit dans l'Union européenne, les mécanismes à disposition pour le défendre - notamment ceux présents dans les traités - ainsi que les dispositions mises en place à l'occasion du plan de relance. Comment la Roumanie perçoit-elle la mise en œuvre du mécanisme MCV ? Nous prenons acte du fait que la Roumanie n'a jamais bloqué la mise en œuvre du MCV mais, n'ayant pu organiser d'auditions avec des autorités roumaines lorsque nous travaillions sur notre rapport concernant l'État de droit, nous voyons dans nos échanges d'aujourd'hui l'opportunité de compléter utilement nos travaux. D'où l'ajout de ce point à l'ordre du jour de notre réunion. Nous savons également que, pour l'exécutif français, le respect du MCV est un critère important pour approuver l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen. Pandémie oblige, il n'existe plus aujourd'hui de liberté de circulation dans l'espace Schengen mais, dans la perspective d'un retour à la normale, il serait intéressant de recueillir l'avis de la Roumanie quant à la réforme et au renforcement de l'espace Schengen. Par conséquent, il nous serait utile de connaître votre perception de l'évolution de l'État de droit au sein de l'UE. De même, que pensez-vous du MCV et comment évaluez-vous son utilité passée et présente ? Enfin, comment percevez-vous l'efficacité des outils à disposition des États membres et de l'UE pour défendre l'État de droit ?

**M. Robert Kazancuc, vice-président du Sénat roumain** - Si je fonde ma réponse sur l'histoire des relations franco-roumaines, elle sera empreinte d'optimisme. La Roumanie a fêté le 10 mai dernier la prestation de serment en 1881 de celui qui deviendrait son premier roi : Charles I<sup>er</sup>, dont la biographie est étroitement liée à la France. Parent de Napoléon III, il a suivi des études militaires en France et a reçu du parlement roumain sa lettre de nomination rédigée en français.

Si je me base sur l'actualité, je serais plus réservé. En effet, pour de nombreux Roumains, le terme MCV évoque seulement la voiture Logan MCV. L'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007 a suscité un enthousiasme qui s'est amoindri au fil du temps. À l'image de ce véhicule Logan MCV dont la version initiale ne correspond plus aux normes européennes et ne peut donc plus circuler, les Roumains constatent avec amertume, notamment grâce à leur diaspora installée dans d'autres pays de l'UE, la mise en place d'un double standard au sein de l'UE. Au-delà du volet vérification, le mécanisme MCV prévoit également un système de coopération afin de définir des standards communs aux membres de l'UE. Toutefois, après 14 ans d'application en Roumanie, ce mécanisme d'abord efficace s'est

essoufflé, devenant impropre à prévenir l'émergence d'un double standard. Il est par conséquent urgent de l'écarter au profit d'un outil de contrôle assurant l'uniformité du développement des États. À cet effet, je préconise de contrôler le développement de la Roumanie quant au respect des principes unificateurs de l'État de droit, lesquels embrassent les domaines supervisés par l'actuel MCV.

Je forme enfin le vœu que la proposition que j'ai faite au président Macron, il y a trois ans, de lancer un projet ambitieux de coopération culturelle franco-roumaine puisse voir le jour à travers une résurgence de la « mission Berthelot » composée, cette fois-ci, de professeurs.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci, le suivi de l'application des principes de l'État de droit pourrait faire l'objet d'un déplacement à Bucarest des rapporteurs désignés sur ce thème. Je vous propose de terminer enfin notre échange en abordant un sujet qui me tient particulièrement à cœur, en ma qualité de Président de l'Association nationale des élus du littoral : la biodiversité et la conservation de l'environnement dans les aires côtières. Je propose à Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur sur la biodiversité pour notre commission, d'ouvrir l'échange par quelques propos liminaires.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Les enjeux liés à l'urgence climatique et environnementale se sont imposés dans le débat public. En France, à l'initiative du Président de la République, la Convention citoyenne pour le climat, composée de 150 citoyens tirés au sort, a rédigé des propositions législatives. Le Président s'est engagé à ce qu'elles soient soumises au Parlement. Le processus législatif est en cours. Deux textes sont issus de ces travaux. Le premier est un projet de révision constitutionnelle, déjà examiné à l'Assemblée nationale puis au Sénat, en des termes différents. Il s'agit de proposer d'ériger en principes constitutionnels la préservation de l'environnement et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le dérèglement climatique. Le deuxième texte, dont l'examen est projeté au Sénat, concerne la lutte contre le dérèglement climatique et la résilience face à ses effets. Ce texte reprend un grand nombre des 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat. La conduite du changement, qui paraît nécessaire, doit s'accompagner d'une dotation budgétaire. Il nous revient de décider si nous préférons laisser aux générations futures de la dette financière et/ou une dette écologique irréversible pour la biodiversité. Ces initiatives et ces projets ont-ils reçu un écho en Roumanie ? En tant que parlementaires, membres de la commission des affaires européennes du Sénat roumain, comment les recevez-vous ?

**M. Angel Tîlvăr.** – Ce thème nous intéresse à plusieurs titres. Tout d'abord, l'effondrement de l'environnement représente la plus grande menace à venir, causant des pertes financières colossales. En outre, la biodiversité assure la base de la sécurité alimentaire européenne et mondiale. C'est pourquoi le Pacte vert a fait de la préservation de la biodiversité l'un de ces axes d'action. Nous consacrons une partie de nos travaux à ce thème qui constitue l'une des six priorités de l'actuel cadre financier pluriannuel. Par ailleurs, l'interdépendance du déclin de la biodiversité et de la crise du climat rendent indispensables la restauration des zones forestières et humides ainsi que l'augmentation des espaces verts dans les villes afin de contrer les changements climatiques d'ici 2030. Nous manquons de temps pour entrer dans le détail, j'aimerais par conséquent vous inviter pour une mission de terrain, sur les rivages de la mer Noire et du Delta du Danube. Anticipant une réponse positive de votre part, j'ai déjà pris l'attache des maires de Constanța, grande ville côtière, et de Tulcea, à l'entrée du Delta. Nous serons heureux de bénéficier de vos remarques et conseils car la France est en avance en matière de préservation de l'environnement.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'accueille avec plaisir votre invitation. Je suis Président de l'Association nationale des élus du littoral, groupe reconnu à l'international pour son expertise sur les questions touchant au littoral français. Cette association n'est ni un cabinet d'étude ni un groupement d'expert mais elle réunit des élus qui, par leur expérience, sont devenus compétents pour s'exprimer de manière précise sur les problématiques du littoral. Malgré le manque de temps nécessaire pour creuser les thèmes à l'ordre du jour, je me félicite de l'heureux choix des problématiques et vous laisse conclure cet échange.

**M. Angel Tîlvăr.** - Je vous remercie pour cet échange amical et fructueux que nous aurons, je l'espère, l'occasion de renouveler pour creuser les sujets abordés et en évoquer d'autres, notamment la mobilité.

### **Désignation de rapporteurs**

**M. Jean-François Rapin.** – Notre collègue Cyril Pellevat a déposé une proposition de résolution européenne n° 565 visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers. Si vous en êtes d'accord, je propose de confier le soin d'étudier ce texte à nos rapporteuses habilitées sur ce sujet : Pascale Gruny et Laurence Harribey.

Sur approbation, nos deux collègues sont donc désignées rapporteuses de cette PPRE.



*Mercredi 19 mai 2021*

- Présidence de M. André Reichardt, vice-président de la commission des affaires européennes, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères -

## **Politique commerciale**

**Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité**

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Je souhaite la bienvenue à M. Franck Riester, ministre délégué en charge du commerce extérieur. Monsieur le ministre, merci pour votre présence devant nos trois commissions réunies.

À l'heure où l'économie mondiale et les échanges internationaux, durement affectés par la pandémie de Covid-19, redémarrent, quelles sont les intentions du Gouvernement vis-à-vis des accords internationaux déjà finalisés ? Je pense à l'accord entre l'Union européenne et le Canada (CETA), signé en 2016 et dont le volet commercial est entré en vigueur de manière provisoire en 2017, et dont le projet de ratification n'a pas encore été soumis au Parlement. Où en est le processus de ratification à l'échelle européenne ?

Je pense également à l'accord signé en juin 2019 avec les pays du Mercosur. À la suite d'un rapport indépendant alertant sur les risques de cet accord au plan environnemental, le Gouvernement a fait savoir, en septembre 2020, qu'il s'opposerait à sa ratification « en l'état », sans pour autant aller jusqu'à demander sa renégociation. Comment espérez-vous obtenir des garanties ? On entend parler d'engagements séparés, de coopération renforcée : cela sera-t-il suffisant ? Surtout, l'Union européenne aura-t-elle les moyens de vérifier que les engagements de nos partenaires seront bien respectés ?

Par ailleurs, la commission des affaires étrangères aimerait vous entendre sur la revue de politique commerciale présentée par la Commission européenne le 18 février dernier. Le concept d'autonomie stratégique ouverte – qu'elle met en avant – est-il en phase avec nos préoccupations ? Quelles perspectives la revue dessine-t-elle pour les relations économiques avec la Chine ? Je rappelle que l'Union européenne vient de suspendre le processus de ratification de l'accord global sur les investissements – pour le moins controversé – conclu avec Pékin en décembre 2020, sur fond de tensions diplomatiques et de sanctions réciproques.

Enfin, concernant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont la réforme constitue un autre axe fort de cette revue, des avancées vous paraissent-elles possibles à court terme ? L'arrivée de la nouvelle administration américaine, notamment, peut-elle changer la donne ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – La question de la ratification du CETA intéresse particulièrement les membres de la commission des affaires économiques. Monsieur le ministre, c'est la première fois depuis votre nomination en juillet 2020 que nous vous entendons devant la commission des affaires économiques, réunie avec celles des affaires étrangères et des affaires européennes. Nous nous réjouissons de votre venue.

Votre audition intervient alors que le commerce mondial est à la croisée des chemins. Chacun a pu constater les perturbations croissantes pour les échanges internationaux : les tensions entre la Chine et les États-Unis ont semé le doute, et la pandémie de Covid-19 a porté le coup de grâce. Mais, en réalité, c'est depuis le début des années 2010 que le rythme de croissance des échanges internationaux diminuait, comme si nous avions, collectivement, atteint une forme de plateau dans l'éclatement des chaînes de valeur mondiales.

Votre venue vous permettra de nous donner votre vision du monde post-Covid : la maîtrise de l'épidémie et l'élection de M. Biden à la tête des États-Unis signeront-elles un « retour à la normale » ? Oubliera-t-on bien vite l'impératif d'une certaine dose de relocalisation dans les domaines stratégiques – je pense aux secteurs de la santé, de l'agroalimentaire ou des produits électroniques, par exemple aux semi-conducteurs ?

Pour ma part, plutôt que sur la relocalisation, qui semble difficilement envisageable à grande échelle, je préfère insister sur la réindustrialisation : le maintien de ce qui reste de notre base industrielle et le développement de filières nouvelles.

Monsieur le ministre, j'insiste sur l'urgence de la situation. La part de marché de la France dans la zone euro – sans lien, donc, avec la part croissante des pays émergents dans le commerce international – a encore chuté d'un point en 2020, à 13,5 %, contre 18 % vingt ans plus tôt. Les experts sont formels, la spécialisation de l'économie française ne suffit pas à expliquer ce recul. Depuis dix ans, on a beaucoup essayé : baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production, résorption en cours de nos écarts de coût du travail avec l'Allemagne, changements dans la gouvernance de nos entreprises, timide progrès dans l'automatisation de nos entreprises. Quels leviers peut-on encore actionner pour accroître l'attractivité de notre territoire ?

**M. André Reichardt, vice-président de la commission des affaires européennes.** – Au nom du président de la commission des affaires européennes, Jean-François Rapin, qu'un deuil familial empêche d'être parmi nous à cette heure, je me félicite que nous auditionnions le ministre délégué en charge du commerce extérieur et de l'attractivité, à la veille d'un Conseil de l'Union en format commerce qui abordera plusieurs enjeux importants. Je suis convaincu que nous devons renforcer notre suivi des travaux du Conseil en matière commerciale.

C'est lors de cette réunion que devraient être approuvées les conclusions du Conseil concernant le réexamen de la politique commerciale. La Commission européenne propose de mettre l'accent sur l'autonomie stratégique ouverte, qui se veut un choix stratégique et un « état d'esprit pour les décideurs », autour de trois priorités : la résilience et la compétitivité pour renforcer l'économie de l'Union ; la durabilité et l'équité ; la fermeté et une coopération fondée sur des règles, qui est probablement le point clé. La Commission affirme en effet clairement que l'Union, tout en privilégiant la coopération internationale et le dialogue, est prête à lutter contre les pratiques déloyales et à utiliser des outils autonomes pour défendre ses intérêts lorsque c'est nécessaire. La Commission a souvent été taxée d'angélisme : cette fois, le discours est clair, ferme, et il semble adapté aux nouveaux enjeux auxquels l'Union européenne est confrontée. Mais, comme Jean-François Rapin et Didier Marie l'ont souligné au mois d'avril, tout l'enjeu est de passer de la parole aux actes, pour transformer la puissance commerciale de l'Union en véritable levier politique.

Nous souhaitons entendre votre analyse sur le réexamen de la politique commerciale proposé par la Commission, mais aussi votre bilan de la mise en place, en juillet 2020, d'un responsable européen chargé d'assurer le respect des règles du commerce. Le respect des accords signés est un enjeu majeur de crédibilité pour l'Europe, mais aussi pour que nos concitoyens se sentent protégés face à une concurrence parfois tout à fait déloyale. Nous en avons malheureusement de nombreux exemples.

Je souhaite également que vous évoquiez les différences d'approche entre les États membres. Les premiers échanges qui avaient eu lieu en mars au Conseil sur ces sujets avaient été positifs. Nous savons toutefois que, dans le détail, les États membres ne partagent pas tous la même perception des enjeux ni des priorités en matière commerciale. Les pressions portugaise et espagnole en faveur du Mercosur le montrent, tout comme la volonté qu'a eue l'Allemagne de signer sous sa présidence du Conseil, *in extremis*, un accord d'investissement avec la Chine, accord désormais suspendu, car inacceptable par le Parlement européen dans la situation actuelle.

S'agissant du Mercosur, la France a fait valoir des « conditions préalables » en matière de lutte contre le changement climatique et de lutte contre la déforestation, qui pourraient permettre la reprise du processus de validation de l'accord. Elle a également souligné la nécessité d'un suivi tout particulier des effets cumulés des accords commerciaux conclus par l'Union sur les filières agricoles : qu'en est-il ? Merci de nous indiquer clairement l'état des positions que la France défendra demain au Conseil sur ce sujet, qui sera évoqué en fin de réunion.

Je ne reviens pas sur la réforme de l'OMC et l'état de la relation transatlantique. Le Commissaire européen au commerce et le représentant américain au commerce sont convenus en début de semaine d'un chemin en vue de résoudre le différend commercial sur l'acier et l'aluminium. Est-ce le prélude à un réel apaisement des tensions commerciales ?

Je voudrais enfin évoquer le Brexit. Nous voyons avec le dossier de la pêche que la mise en œuvre du partenariat peut être particulièrement difficile. Un conseil de partenariat doit superviser la mise en œuvre de l'accord, tandis qu'une assemblée parlementaire de partenariat devrait permettre des échanges de vues entre le Parlement européen et le Parlement britannique. Ces instances se sont-elles déjà réunies ? Monsieur le ministre, je formule une requête au nom de l'ensemble de mes collègues : n'oubliez pas les parlements nationaux, car ce sont eux qui sont en première ligne dans les territoires.

**M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.** – C'est toujours un plaisir d'échanger avec les parlementaires, je le dis pour avoir été douze ans député. J'ai la chance et l'honneur, avec la *Team France export*, de défendre les couleurs de notre pays : nous agissons pour qu'il soit plus attractif et pour créer les meilleures conditions du développement des entreprises, notamment à l'international. Mon portefeuille recouvre quatre missions.

La politique commerciale est une compétence européenne, mais je dispose de bien des outils pour conforter notre place, avec la *Team France export* qui fédère les acteurs, les chambres consulaires, l'agence Business France, Bpifrance, en lien avec les régions, les antennes des chambres consulaires à l'étranger et, bien sûr, les postes diplomatiques. Nous avons renforcé ces moyens de 247 millions d'euros dans le plan de relance.

Avec la *Team France Invest*, nous agissons pour faciliter l'implantation d'investissements étrangers en France tout en étant vigilants pour qu'ils soient de long terme et ne préemptent pas nos fleurons nationaux.

J'assure aussi la gestion directe de grands contrats, tant à l'étranger que sur notre territoire, par exemple le métro de Belgrade.

Enfin, j'ai en charge la communication de la « marque France », que je m'emploie à valoriser, comme l'avait fait le Royaume-Uni après les Jeux olympiques de Londres avec la campagne GREAT.

Le moment est privilégié pour changer notre politique commerciale : je crois que nous pouvons être moins naïfs et mieux défendre nos entreprises, inscrire notre politique commerciale dans un développement durable et mieux participer à la lutte contre le réchauffement climatique, mais aussi contribuer au développement des droits sociaux. Nous avons l'occasion de bâtir la politique commerciale européenne du XXI<sup>e</sup> siècle, nous l'avons fait avec notre contribution à l'Union européenne. La communication récente de la Commission européenne nous convient en ce sens.

Vous l'avez dit, les ministres du commerce européens se réunissent demain pour valider la stratégie commerciale de l'Union européenne. Il y a débat, entre ceux qui sont plutôt partisans d'un laisser-faire, et d'autres, dont nous sommes, qui veulent une politique commerciale plus assertive, plus durable et juste. Dans le premier groupe, on trouve l'Allemagne, qui a une vision très ouverte du commerce mondial, mais aussi la Suède et le Danemark, ou encore la Slovaquie ; de l'autre côté, il y a des pays qui ont fait évoluer leur position sur le commerce, comme les Pays-Bas, et des pays du Sud, même si leur tropisme sur le Mercosur les met dans une position difficile par rapport au reste de l'Union européenne.

La Commission européenne évolue substantiellement, preuve en est sa récente communication. Le Président de la République a été à l'initiative, et les choses évoluent dans le bon sens. Nous avons un axe de discussion autour d'une politique plus protectrice, défensive, qui passe par la mise en place d'instruments contre les pratiques coercitives, par exemple d'un pays qui sanctionnerait un État de l'Union sans respecter les règles de l'OMC ; actuellement, quand un tel cas se produit, nous n'avons pas d'autre choix que d'attendre une procédure devant l'OMC, nous pourrions demain agir plus directement, dans le cadre de l'Union européenne. Nous allons aussi imposer la réciprocité sur les marchés publics, alors qu'elle est loin d'être la règle aujourd'hui : trop de pays nous ferment leurs marchés publics alors que les nôtres leur sont ouverts. Nous allons aussi lutter contre les entreprises qui bénéficient de subventions déloyales, afin de protéger nos entreprises de rachats par des concurrents ou de rétablir l'équité dans les marchés publics.

Nous voulons affirmer très clairement un changement de paradigme. Nous voulons mieux prendre en compte le développement durable et assurer que les prochains accords de libre-échange respectent l'accord de Paris. Nous discutons avec des États membres qui ne sont pas sur cette ligne. De même, nous voulons que nos partenaires commerciaux s'engagent dans la réduction de leur empreinte carbone et dans la lutte contre la déforestation. Nous défendons la création d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, notamment sur l'aluminium et l'acier, pour inciter nos partenaires à être plus exigeants. Nous voulons aussi être plus offensifs sur les droits sociaux, par exemple en mettant en avant le devoir de vigilance des entreprises : la France était pionnière en la matière avec la loi du 27 mars 2017 et nous voulons qu'à l'échelon européen, ce devoir de vigilance existe aussi, quitte à créer un

instrument pour bloquer les importations qui seraient le fruit de travail forcé, c'est une attente de nos compatriotes.

Aussi, la France ne veut pas signer en l'état l'accord avec le Mercosur pour trois raisons : il y manque le respect de l'accord de Paris ; ensuite, nous voulons consolider la lutte contre la déforestation, alors que le Brésil réduit les moyens de ses agences publiques et des ONG qui défendent la forêt, tout en préparant une loi agraire dangereuse pour la forêt. Enfin, nous voulons que les normes sanitaires et phytosanitaires qui sont obligatoires en Europe s'imposent aux producteurs étrangers. L'Union européenne travaille sur le principe de clauses miroirs, alors qu'aujourd'hui toutes les normes ne sont pas réciproques et que nous n'avons pas la capacité d'obliger les autres pays à respecter nos normes. Nous voulons donc multiplier les clauses miroirs : nous y travaillons avec mon collègue Julien Denormandie. Des discussions sont en cours pour une convergence entre les États membres, afin que le Conseil soit dans la lignée de la contribution de la Commission, pour une autonomie stratégique ouverte, mais équilibrée, avec une politique commerciale moins naïve et qui prenne mieux en compte le développement durable.

Nous parlerons avec Ngozi Okonjo-Iweala, la nouvelle directrice générale de l'OMC dont l'Union européenne a soutenu la nomination, et qui entend moderniser l'OMC. Nous voulons débloquent l'Organe d'appel, avancer sur la pêche illégale, trouver les moyens pour mieux lutter contre la concurrence déloyale, en particulier en matière de subventions industrielles...

Avec Gina Raimondo, la nouvelle secrétaire d'État américaine au commerce, les sujets transatlantiques sont nombreux. Les relations s'améliorent, les signaux envoyés par les États-Unis sont positifs : réintégration dans l'accord de Paris, reprise des négociations à l'OCDE sur l'imposition minimale des entreprises et la taxation des services numériques, moratoire sur les taxes sur l'aéronautique, sur les vins et les spiritueux – l'ambiance est bien meilleure et nous travaillons à sortir par le haut du conflit entre Boeing et Airbus. Ce changement ne vient pas de nulle part : il tient à ce qu'en novembre dernier, l'Union européenne a pris la décision, après une négociation entre États membres qui n'a pas été facile, d'affirmer sa souveraineté en appliquant notamment des sanctions sur l'aéronautique américaine. Le précédent secrétaire d'État au commerce est aussitôt revenu à la table des négociations, sous la pression des producteurs américains et de Boeing. C'est parce que nous avons eu le courage d'affirmer notre souveraineté que le regard des Américains a changé. Il faut aller plus loin, mieux encadrer le financement du secteur aéronautique, car les choses bougent : les États-Unis, qui refusaient les avances remboursables des États européens pour Airbus, ont fait évoluer leur position et il faudra voir ce qu'il en est. Tout n'est pas réglé, mais on avance, avec l'espoir d'une solution avant le 11 juillet. Dans un autre contentieux, les États-Unis ont appliqué des mesures pour protéger leur acier et leur aluminium ; nous avons rétorqué par des mesures sur le bourbon et les motos Harley-Davidson, et par des mesures de sauvegarde sur le secteur de l'acier ; une deuxième étape devait intervenir au 1<sup>er</sup> juin, une déclaration a été faite pour repousser un peu cette échéance, le temps de réfléchir sur les surcapacités – c'est un signe encourageant, car les producteurs de vins et spiritueux craignaient un retour des sanctions américaines. Nous allons donc essayer de sortir des contentieux par le haut. Il y aura encore des difficultés, liées en particulier à l'utilisation extraterritoriale du droit américain et du dollar ; l'Union européenne doit affirmer sa souveraineté, *via* l'euro et d'autres leviers, mais le sujet est des plus complexes. Il faut y travailler, car les Chinois mettent en place des mécanismes similaires.

Un mot sur l'accord global entre l'Union européenne et la Chine sur les investissements, le CAI (*Comprehensive Agreement on Investment*), conclu fin 2020 entre l'Union européenne et la Chine : il s'agit d'un accord politique à ce stade pour améliorer la réciprocité en matière d'investissement, sans imposer aux investisseurs européens une majorité de capital, des dirigeants chinois et des transferts de technologies, et pour inclure une dimension de développement durable et de droits humains en matière d'investissement. Nous avons pu inscrire des engagements contre le travail forcé, c'est la première fois que les Chinois acceptent d'inscrire dans un accord d'investissement une mention qui ne porte pas seulement sur les affaires ; cependant, il est devenu hors de question de signer cet accord, compte tenu des sanctions chinoises appliquées à des députés européens, mais nous voulons continuer de l'utiliser comme levier.

L'Assemblée nationale a ratifié le CETA, qui est en application provisoire depuis le 21 septembre 2017, alors que certains États membres n'ont pas entamé le processus, comme la Grèce, l'Allemagne et la Pologne. Nous voulons prendre le temps de regarder la mise en œuvre de l'accord, qui est très positive pour l'économie française ; de 2016 à 2019, nos exportations vers le Canada ont progressé de 24 %, sans impact négatif sur des filières sensibles comme le bœuf par exemple, nous travaillons pour le respect des règles phytosanitaires au Canada, en demandant à la Commission des contrôles plus rigoureux et plus de transparence sur leurs résultats.

Sur le Brexit, nous sommes préoccupés, car, à peine l'accord signé, les Britanniques n'ont respecté ni leurs engagements de contrôles en mer d'Irlande prévus dans l'accord de retrait ni le volet pêche, en particulier à Jersey.

La désignation comme adjoint au directeur général commerce de la Commission de Denis Redonnet chargé de la mise en œuvre de la politique commerciale européenne est une bonne chose. J'ai échangé avec lui notamment dans le cadre du comité de suivi des parties prenantes ; son rôle a été décisif pour trouver des solutions par exemple avec la Corée du Sud et le Vietnam.

La politique commerciale doit contribuer aux réflexions sur le rééquilibrage des chaînes de valeur, sur la diversification des fournisseurs et sur la constitution de stocks ; c'est nécessaire face aux ruptures d'approvisionnement. Nous devons mieux organiser nos chaînes fragilisées par la crise sanitaire et tenir compte du caractère hétérogène de la reprise actuelle, bien plus forte en Asie qu'en Europe. L'économie asiatique a joué un rôle d'aimant, renchérissant le prix des conteneurs et des matières premières.

**M. Cédric Perrin.** – La défense européenne est très dépendante des États-Unis en raison de la réglementation ITAR, et nous ne retrouverons pas d'autonomie technologique en ce domaine, sans capacité d'exporter ; or, nous butons sur l'extraterritorialité du droit américain : je ne plaide pas pour que l'Europe se passe de la défense américaine, mais le travail de conviction est-il fait pour contrer cette application extraterritoriale du droit américain ?

**M. Didier Marie.** – Le marché intérieur européen a accueilli 700 milliards d'euros d'investissements en 2019. Le projet de règlement pour mieux contrôler les investissements étrangers va dans le bon sens, d'autant que les États membres, eux, se soumettent à des règles strictes. Cependant, qu'en pensez-vous ? Les seuils de notification, par exemple à 500 millions d'euros pour les concentrations ou à 200 millions pour les marchés publics, ne sont-ils pas trop élevés ? Les mesures correctrices suffisent-elles ?

**M. Olivier Cigolotti.** – L’Union européenne et l’Inde s’inquiètent de l’expansionnisme chinois, mais aucun calendrier n’a été fixé pour la reprise des négociations sur les droits de douane et les brevets. Quoique le Covid-19 continue de faire des ravages en Inde, la volonté manifeste de poursuivre les négociations avec les Indiens vous paraît-elle l’amorce de nouvelles relations franco-indiennes ?

**M. Richard Yung.** – La reprise des négociations avec l’Inde est une bonne nouvelle. Le pays compte 1,2 milliard d’habitants, mais l’Inde est un partenaire difficile, avec des droits de douane très élevés, et une faible volonté de signer des accords. On viserait en particulier plusieurs accords, sur le commerce, sur la protection des investissements et sur les indications géographiques. Quelle est votre approche ?

**M. Fabien Gay.** – Sur la proposition de résolution de notre groupe demandant l’inscription à l’ordre du jour du Sénat de la ratification du CETA, je vous rappelle que tous les groupes politiques ont donné leur soutien sauf deux qui se sont abstenus. Vous m’avez interpellé sur Twitter, Monsieur le ministre, en me disant que si je ne voulais pas du CETA, je n’aurais qu’à le dire aux quelque 10 000 salariés dont les emplois en dépendent sur notre territoire ; je vous réponds sans détour : chiche ! Choisissez l’entreprise et allons-y ensemble, vous pourrez expliquer les bienfaits du CETA aux PME et aux agriculteurs, sans presse ni caméra si vous le préférez...

Ensuite, sur la crise entre Israël et la Palestine, nous déplorons bien sûr les morts, mais la question est politique – et nous, nous ne renvoyons pas dos-à-dos le colon et le colonisé, nous tenons compte de la situation d’une population soumise à un blocus aveugle, nous disons clairement qu’il ne pourra pas y avoir de paix sans justice. La France peut et doit agir, pour la reconnaissance des frontières de 1967 ; elle peut aussi agir pour suspendre l’accord de coopération entre l’Union européenne et Israël tant que la crise actuelle perdurera : qu’en pensez-vous ?

**M. Franck Riester, ministre délégué.** – La France était devenue en 2019 le pays le plus attractif pour les investissements directs étrangers, devant l’Allemagne et la Grande-Bretagne : c’est le fruit d’un travail de transformation pour améliorer l’environnement des affaires, avec la baisse de l’impôt des sociétés, ramené de 33 à 25 %, la réforme de l’impôt sur la fortune (ISF), la réduction des impôts de production, les mesures d’assouplissement du marché du travail, l’effort sans précédent pour la formation professionnelle et l’apprentissage, car les entreprises ont besoin de compétences humaines, qui se trouvent dans notre pays. En 2020, la France a mieux résisté que le reste de l’Europe et nous devrions avoir de bonnes nouvelles prochainement, cela montre bien notre résilience. Les chefs d’entreprise nous disent l’importance des mesures d’urgence et de relance, fondées sur l’investissement et les compétences.

Sur les liens entre l’autonomie stratégique de défense et l’extraterritorialité du droit américain, il faut négocier avec les Américains. C’est l’enjeu d’une nouvelle relation transatlantique : nous devons nous doter d’outils anti-coercition, avec des sanctions potentielles.

Avec l’Inde, il y a la volonté d’aller plus loin, mais vous avez bien résumé la situation, les négociations ont été entamées depuis 2013, des contentieux sont à régler. Il est compliqué de négocier avec l’Inde, mais il est important de le faire : il en va de notre stratégie indo-pacifique dans son ensemble.

Nous avons obtenu un outil contre les subventions, que nous appelons distorsives, parce qu'elles distordent la concurrence ; nous espérons pouvoir aussi modifier l'approche sur les marchés publics et les acquisitions grâce à la proposition de règlement européen très récente, en date du 5 mai. Elle répond à de nombreuses problématiques et doit encore être travaillée, notamment sur la question des seuils. Nous l'examinerons avec les entreprises et les collectivités, et nous comptons avancer particulièrement pendant la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022.

Sur la situation en Israël, je me suis exprimé à deux reprises à l'Assemblée nationale en répondant à des questions au Gouvernement.

**M. Henri Cabanel.** – Monsieur le ministre, vous venez de déclarer qu'il fallait bâtir la politique commerciale européenne du XXI<sup>e</sup> siècle, ce qui exigerait notamment d'être moins naïfs ! On ne peut que partager cette orientation, et se réjouir de voir la Commission européenne se saisir plus fermement, enfin, du principe de réciprocité, pour exiger de l'équité, à la fois en termes d'ouverture des marchés et de normes. Allons-nous enfin, en Europe, tourner le dos à une vision trop libérale de notre politique commerciale ? Vous avez déjà répondu à deux questions que je voulais vous poser, notamment sur les sanctions commerciales des États-Unis contre la filière viticole et sur le Mercosur, mais je voudrais tout de même revenir sur le Mercosur. Vous venez de dire qu'il faudra qu'on exige du Mercosur qu'il respecte l'accord de Paris et lutte contre la déforestation. Vous savez très bien, comme nous tous ici, que le Brésil aura des difficultés à satisfaire ces exigences. Pourtant, la discussion sur l'accord avec le Mercosur continue au niveau de l'Union européenne. Si cet accord de libre-échange devait être signé, peut-on envisager que l'agriculture en soit sortie ?

**Mme Colette Mélot.** – Le commerce international est important en Europe et correspond à plus de 36 millions d'emplois. D'après les chiffres de novembre 2018, en France, 12 % des emplois en dépendent. La Commission européenne a présenté en février dernier une nouvelle stratégie pour sa politique commerciale, qui aura des conséquences en matière d'emploi et d'attractivité sur notre territoire, notamment dans les secteurs prioritaires du numérique et du développement durable. Je suis investie depuis longtemps sur les sujets de formation, notamment *via* le programme Erasmus Plus, et j'estime que celle-ci doit être pensée en vue de l'emploi. Monsieur le ministre, comment comptez-vous transcrire la nouvelle politique commerciale européenne en matière d'emploi et de formation afin de permettre à la France d'en profiter et de porter les nouvelles priorités commerciales européennes ?

**M. Joël Labbé.** – Demain aura lieu la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères des pays de l'Europe, au sein duquel vous allez discuter notamment de l'accord commercial avec le Mercosur. Je vous entends dire avec satisfaction que vous serez vigilant pour que les droits soient respectés, qu'il s'agisse de l'accord de Paris ou de la question de la déforestation. Mais on ne voit pas comment le Brésil freinerait sa déforestation, dont les impacts sont énormes : une étude d'experts commandée par le Gouvernement français a conclu que cet accord accélérerait la déforestation d'au moins 25 % par an au cours des six prochaines années, du seul fait de la hausse de production de viande bovine qu'il déclencherait. Chacun s'accorde à condamner cet accord, dans notre pays, qui est un pays producteur de viande : comment pouvons-nous accepter des importations de viande venant d'Amérique du Sud, au détriment du climat, de la biodiversité, des peuples autochtones et des petits paysans brésiliens qui sont contraints à l'exode rural ? C'est absolument inacceptable, et il faut que la France soit forte pour dire que, dans ce type d'accord, les produits alimentaires, qui ne sont pas des marchandises comme les autres, devraient être écartés.



**Mme Christine Lavarde.** – Je souhaite revenir sur les questions de Didier Marie, et la proposition de règlement de l'Union européenne sur les subventions étrangères. J'ai bien compris, à vos non-réponses à ses questions précises, que les discussions sont en cours : je vais donc ajouter quelques éléments à la liste des points sur lesquels nous pourrions avoir à discuter. Nous nous interrogeons sur l'articulation du texte avec le droit de la concurrence et le règlement européen qui l'encadre, et avec celui sur le contrôle des investissements directs à l'étranger, car les définitions ne sont pas les mêmes dans ces textes. Des questions se posent aussi sur les pouvoirs adjudicateurs, surtout lorsque ce sont des entités plus petites que les États, comme les régions : comment les accompagner ? J'ai bien compris que nous devrions prévoir de nouvelles séances de travail sur ce sujet précis.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je souhaite revenir sur la suspension de l'accord sur les investissements entre la Chine et l'Union européenne. Après sept ans de négociations, cet accord a été signé le 30 décembre 2020. Le 4 mai, il a été suspendu, au motif que, dans la situation actuelle, avec les sanctions de l'Union européenne contre la Chine et les contre-sanctions chinoises, dirigées notamment contre des membres du Parlement européen, l'environnement n'est pas propice à sa ratification. Mais la situation des Ouïghours, ou les problématiques que vous avez évoquées, Monsieur le ministre, étaient déjà connues ! Vous venez de décliner devant nous tout ce que cet accord apportait de positif. Jusqu'à quand durera cette suspension ? Est-elle à durée indéfinie ? Si l'accord répondait aux problématiques de dépendance de notre économie vis-à-vis de la Chine, dont la pandémie a été un révélateur pour le grand public, mais qui était déjà parfaitement identifiée par le monde économique et politique, sa suspension ne nous détourne-t-elle pas du réel défi qu'est notre interdépendance profonde avec la Chine, « partenaire, concurrent stratégique et rival systémique » ? Que peut faire le Gouvernement pour y remédier ? En avons-nous seulement les moyens ? J'ai été désignée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avec Pascal Allizard, comme co-rapporteur sur la puissance chinoise en Europe, à la suite d'un rapport que nous avons rendu sur les nouvelles routes de la soie. Nous serions heureux de vous entendre dans ce cadre.

**M. Franck Riester, ministre délégué.** – Sur les distorsions de concurrence, je pense que le sujet nécessite une réunion spécifique, technique, plutôt qu'une audition devant trois commissions portant sur un nombre très important de questions. Il ne s'agit pas de non-réponse, mais d'un processus qui va permettre d'améliorer le texte au fur et à mesure. D'ailleurs, je suis preneur de toutes vos remarques, d'autant que vous semblez très bien connaître le texte. Retenons, pour l'instant, l'accélération, qui était demandée depuis longtemps. Tant mieux, car c'est un outil essentiel.

Effectivement, nous avons une grande dépendance envers la Chine : nous vendons beaucoup de produits en Chine, beaucoup de filiales de nos groupes sont en Chine – et heureusement, car dans la crise, c'est la croissance chinoise qui nous a permis de tenir ! Donc nous ne pouvons pas, du jour au lendemain, nous détourner de la Chine, au motif que ce n'est pas une démocratie, et supprimer toute collaboration économique avec elle. Mais nous devons régler un certain nombre de fragilités avec ce pays d'une façon pragmatique, concrète et déterminée. L'accord « CAI » (*Comprehensive Agreement on Investment*) y contribue. Pour l'instant, il y a une hétérogénéité entre l'ouverture de l'Europe aux investissements chinois et l'ouverture de la Chine aux investissements européens. Tout le monde demande la réciprocité. C'est l'objet même de ce texte : faire en sorte que nos entreprises européennes puissent investir davantage en Chine si elles le souhaitent, et de façon loyale, sans obligation d'avoir des dirigeants chinois, ou une majorité chinoise au capital, et sans être obligées de transférer des technologies. Cet objectif, je pense, est louable.

Et, pour la première fois, nous ne nous contentons pas de ces avancées en matière d'investissement : nous cherchons à faire bouger les Chinois sur les questions des droits humains, qui sont essentielles à nos yeux. Ce texte comporte donc des engagements sur le travail forcé. C'est la première fois que la Chine accepte avec un partenaire commercial ou économique, dans un projet d'accord d'investissement ou commercial, d'inscrire des conditions autres que strictement économiques. Il n'y a rien, dans l'accord de la Chine avec l'ASEAN, sur les droits humains et sociaux. Nous avons voulu inscrire ces points dans l'accord, afin de disposer d'un levier pour que les Chinois évoluent à ce sujet. Bien sûr, cela ne résout pas tout, et il faut des garanties très claires, précises, vérifiables et quantifiables. Bien sûr, vu le contexte de nos relations avec la Chine, qui prend des sanctions contre des parlementaires européens, il n'est pas question de signer quoi que ce soit, en l'état, avec ce pays.

Sur le Mercosur, je le dis très clairement : nous n'accepterons pas simplement des engagements du Brésil à lutter contre la déforestation, produire différemment ou, dans l'avenir, mieux lutter contre le réchauffement climatique. Non, nous voulons des engagements concrets, précis, quantifiables et vérifiables dans le temps, sur le réchauffement climatique, sur la déforestation et sur les normes sanitaires et phytosanitaires. Nous sommes dans une phase de travail, avec la Commission, les États membres et les pays du Mercosur, pour voir concrètement comment des garanties peuvent se mettre en place. Cela va prendre du temps, car, en ce moment, M. Bolsonaro n'est pas dans cet état d'esprit... L'an dernier, la déforestation s'est accrue de 10 % au Brésil. Nous ne pouvons pas faire comme si de rien n'était. La forêt amazonienne n'appartient pas qu'aux Brésiliens, elle appartient à l'humanité. Et l'Europe a un rôle, dans sa politique commerciale, qui est celui d'exercer un effet de levier pour obliger les Brésiliens à bouger. S'ils ne bougent pas, ils n'auront pas un accès plus facile au marché européen.

Pour les producteurs agricoles, avec le ministre de l'agriculture et de l'alimentation Julien Denormandie, nous nous mobilisons beaucoup, à la demande du Président de la République, pour accélérer la mise en place de ces fameuses clauses miroirs. À partir de 2022, l'Union européenne interdira l'importation de viande d'animaux ayant reçu des antibiotiques comme facteur de croissance. Encore faudra-t-il identifier les producteurs concernés. Mais on avance. De même, l'interdiction d'importation de viande nourrie aux hormones impose des vérifications, avec les équipes de l'administration en charge de l'agriculture et les douanes. La volonté européenne, en tous cas, se traduit par ces nouveaux instruments, et par des moyens plus forts pour s'assurer que ce qu'on met en place en Europe est bien appliqué par nos partenaires.

**M. Olivier Cadic.** – Avec 126 chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI) dans le monde, qui réunissent près de 36 000 entreprises, le réseau des CCIFI, centenaire, constitue un point d'appui pour développer notre commerce extérieur. Il repose exclusivement sur les cotisations des entreprises et ne coûte rien au contribuable. Il y a six mois, au Sénat, le représentant de la direction générale du Trésor a déclaré travailler à la mobilisation de dispositifs publics pour aider ces chambres de commerce à passer le cap de la crise, puisque, je cite : « nous avons un besoin crucial que ce réseau reste dynamique et passe la crise ». Force est de constater que rien n'a avancé dans ce domaine. C'est malheureux, car je sais combien vous appréciez et soutenez le réseau des CCIFI.

Les retours sur le fonctionnement de la *Team France Export*, dans le cadre du plan de relance de l'export, sont contrastés. De nombreuses CCIFI sont exaspérées par des comportements qu'elles considèrent comme prédateurs de la part de *Business France*, qui leur

fait concurrence de manière déloyale. De leur côté, les six chambres qui sont des concessions de service public ont des commentaires très positifs sur l'activité induite par le « chèque relance export » ; 70 % de l'argent public consacré à ce chèque export est capté par *Business France*, 10 % par les six chambres en concession de service public, et 20 % par un ensemble de 400 entités agréées. Envisagez-vous d'accorder cette concession de service public à d'autres CCIFI dans les prochains mois, puisque l'expérience semble positive ? Pour les CCIFI qui n'ont pas de concession, pouvez-vous leur permettre de renouer avec l'accès direct aux entrepreneurs en France et aux CCI en France, et leur autoriser l'accès à l'outil CRM de mise en relation commerciale utilisé par *Business France* ?

**M. Serge Babary.** – Vous avez récemment rencontré la nouvelle directrice générale de l'OMC. Quelles avancées en attendez-vous ? Je pense en particulier au blocage de l'instance d'appel de l'OMC par les États-Unis depuis quelques mois, et à la posture habituelle de la Chine, qui se déclare toujours pays en développement pour obtenir des exemptions en matière de développement durable.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Un récent rapport de FranceAgriMer fait état d'un recul de 3,4 % des exportations de nos filières agricoles et agroalimentaires pour l'année 2020. Quelles sont vos premières évaluations pour ce début d'année 2021 à ce sujet ? Ce ralentissement se confirme-t-il ? Sur le Mercosur, vous vous êtes beaucoup expliqué. Allez-vous exiger les clauses miroirs dans le cadre de cet accord ? Enfin, à propos des exportations de la filière chevaline, plusieurs associations ont révélé l'absurdité d'un système qui repose uniquement sur la réduction des coûts et ne prenant aucunement en compte les enjeux environnementaux et le bien-être animal : nous exportons de nombreux chevaux vivants vers le Japon pour la consommation de leur viande et, dans le même temps, nous importons près de 85 % de la viande chevaline que nous consommons ! Comment prenez-vous en compte les enjeux du bien-être animal et de la relocalisation de notre production dans les négociations internationales ?

**M. Claude Kern.** – Ma question concernera les relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans le cadre de notre relation nouvelle due au Brexit. En janvier 2021, les exportations de l'Union européenne vers le Royaume-Uni ont chuté de 27,4 % par rapport à janvier 2020, pour s'afficher à 18 milliards d'euros, et celles de Londres vers le continent de 59,5 %, à 6,4 milliards d'euros. La sortie du Royaume-Uni du marché unique européen, la pandémie mondiale que nous vivons et les restrictions de déplacement qu'elle a engendrées ont eu un impact sur ces échanges. À ces causes conjoncturelles s'ajoutent de multiples formalités administratives, des coûts et taxes supplémentaires, qui ont pesé également sur les échanges transfrontaliers. Quels aménagements sont envisagés au niveau national et européen pour redynamiser ces échanges fortement impactés ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Je souhaite d'abord vous interroger, en votre qualité de ministre chargé du commerce extérieur, sur la situation des entrepreneurs français installés à l'étranger. J'ai interrogé à ce sujet Bruno Le Maire, ainsi que le directeur général de Bpifrance, et leurs réponses n'ont pas été très claires. La situation des entreprises françaises installées à l'étranger s'est très nettement dégradée, un peu comme celle des entreprises françaises en France, la différence étant que, localement, elles ne bénéficient d'aucune aide. Le ministre de l'économie et des finances n'était pas hostile à ma proposition de consentir à ces entreprises françaises installées à l'étranger des prêts spéciaux, mais le directeur général de Bpifrance m'a indiqué que les statuts de Bpifrance ne lui permettaient pas de consentir des prêts à l'international à des sociétés françaises installées à l'étranger. J'ai consulté la loi fixant le statut de Bpifrance, et il me semble qu'elle ne pose aucune interdiction

de consentir des financements à des entreprises françaises installées à l'étranger. Je réitère donc, Monsieur le ministre, ma proposition d'octroyer des prêts spéciaux aux entrepreneurs français, évidemment avec une charte particulière relative au pays dans lequel la demande est faite, et en fonction du secteur d'activité. On pourrait consentir des financements à des entreprises qui recourent à du personnel français, qui vendent des produits français et les font connaître à l'étranger. Ce matin a paru dans *Le Figaro* un article selon lequel LREM et le Gouvernement se souciaient beaucoup des entreprises françaises installées à l'étranger. Pourrions-nous les aider ainsi dans le cadre des difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui ?

**M. Bruno Sido.** – Dans sa récente communication sur la révision de la politique commerciale européenne, la Commission annonçait un nouvel instrument pour contrer la coercition économique de plus en plus souvent exercée par certaines grandes puissances, notamment la Chine et les États-Unis, à l'encontre de l'Europe et de ses États membres. En la matière, si les intentions sont généralement louables, la mise en œuvre est souvent plus laborieuse. Le règlement européen « de blocage » de 1996, même mis à jour en 2018, n'a ainsi produit que peu d'effets tangibles sur la propension des Américains à utiliser leur droit de manière extraterritoriale pour imposer leurs vues et leurs intérêts.

En quoi l'instrument anti-coercition qui devrait être proposé d'ici la fin de l'année sera-t-il différent ? Quelle pourrait être l'étendue de son champ d'application, et quel type de contre-mesures pourraient être incluses ? Pensez-vous que nos partenaires européens soient aujourd'hui prêts à voir le monde tel qu'il est, c'est-à-dire de moins en moins régi par les règles multilatérales, et qu'ils accepteront d'engager l'Union européenne dans les inévitables rapports de force qu'engendrera l'application de ce nouvel outil de défense commerciale ?

**M. Franck Riester, ministre délégué.** – Oui, les clauses miroirs doivent s'appliquer à tous nos partenaires, et pas simplement dans les accords de libre-échange. Nous voulons des garanties sur l'application des normes de l'Union européenne. L'intérêt de ces clauses miroirs est justement qu'on ne soit pas obligé de les négocier à chaque nouvel accord. Je ne maîtrise pas assez le sujet de la viande de cheval pour vous répondre, mais je sais que la question du bien-être animal est un enjeu qui figure dans les accords commerciaux, par lesquels nous incitons nos partenaires à rehausser leurs exigences en la matière. Notre politique commerciale fait levier de l'attrait que revêt l'ouverture de notre marché pour engager nos partenaires dans des évolutions qui nous tiennent à cœur, et qui peuvent imposer des coûts supplémentaires à leurs producteurs.

En ce qui concerne l'OMC, il y a plusieurs chantiers. Celui du règlement des différends nécessite de débloquent l'Organe d'appel. Les Américains bloquent son fonctionnement par leur veto sur la nomination de juges. Nous devons essayer de trouver des solutions pour lever ce veto. Par ailleurs, il est clair qu'une réforme du traitement spécial et différencié (TSD) de certains pays en développement est nécessaire. Un tel statut est utile pour les pays qui sont vraiment en voie de développement. Pour la Chine, qui est très développée, et en avance sur bien d'autres pays, il n'y a pas de raison qu'elle continue de bénéficier de ce type d'avantages. Il faudra de la négociation, de la discussion, mais c'est un point clé. Enfin, il faut rendre à l'OMC un fonctionnement plus efficace en matière de négociations. L'OMC est avant tout un lieu de négociations pour faire avancer un certain nombre de sujets au niveau multilatéral. La question de la pêche illégale, par exemple, renvoie à la gestion des stocks de poissons dans le monde, et doit donc se régler au niveau global, au-delà des actions prises au niveau européen. C'est pourquoi nous aimerions obtenir des résultats dans ce dossier avant la conférence ministérielle dite MC12 de la fin d'année. Ce serait une belle avancée, qui montrerait que l'OMC redémarre dans ses différentes

composantes. J'en profite pour dire que la France et l'Europe ont soutenu la nomination du Docteur Ngozi Okonjo-Iweala comme nouvelle directrice générale, et que la France a obtenu la nomination d'un directeur général adjoint, au titre de l'Europe : il s'agit de l'ambassadeur Jean-Marie Paugam.

En ce qui concerne l'extraterritorialité, le « règlement de blocage » a au moins le mérite d'exister, même s'il n'est pas suffisamment opérant. Il a été mis en place dans la foulée du règlement de 1996, pris suite à la loi américaine dite Helms-Burton sur Cuba. Il a été utile dans un certain nombre de situations, mais il est insuffisant, et doit être réformé. Nous devons aussi utiliser tous les leviers dont nous disposons, en veillant à bien articuler entre elles, sur ce point, les politiques européennes.

Sur le Brexit, j'ai dit ce que je pensais de l'attitude des Britanniques. Il est vrai que nos échanges commerciaux avec eux diminuent, même s'il est trop tôt pour voir les conséquences de long terme du Brexit. En tous cas, il est certainement plus complexe de faire du commerce avec les îles britanniques à présent qu'elles ne sont plus dans l'Europe. Nous tâchons de maintenir le meilleur niveau possible d'activité pour nos exportateurs, après avoir tout fait pour minimiser les dégâts du Brexit. À cet égard, le fait qu'il ait été décalé dans le temps nous a aidés à être mieux préparés. Il y a encore beaucoup d'accompagnement à faire, et beaucoup d'entreprises, notamment des petites et des moyennes, ont des difficultés pour continuer à avoir une activité fluide avec les îles britanniques. J'ai demandé à *Business France* de renforcer son soutien, et un dispositif a été mis en place à Londres à cet effet qu'on appelle *Easy Brexit*. Il faut mobiliser d'autant plus d'énergie que les Britanniques essaient de diviser les Européens sur un certain nombre de sujets.

Oui, le réseau des CCIFI joue un rôle considérable. Dès que je vais dans un pays, j'essaie de rencontrer ses équipes et de les mettre en valeur. Je n'ai pas renoncé à leur trouver des crédits pour faire face aux difficultés de l'année 2020 et du début de l'année 2021. Nous pouvons aider les CCIFI à bénéficier d'un prêt garanti par l'État. Nous les avons accompagnées, ainsi que les conseillers du commerce extérieur de la France, pour la création d'EFE international, grâce à quoi les entreprises françaises de l'étranger (EFE) pourront bénéficier du volontariat international en entreprise (VIE). Nous devons veiller à ce que la concurrence entre *Business France* et CCIFI soit saine et loyale, et je regarderai de près les preuves d'éventuelles pratiques déloyales : la complémentarité entre public et privé est justement ce qui fait la force de la *Team France Export*.

Les EFE sont des entreprises de droit local. Les ambassades ont été très mobilisées pour donner des informations aux entrepreneurs français, afin qu'ils puissent avoir accès aux dispositifs locaux. C'est vrai que dans certains pays, il y en avait peu... Le Parlement a voté un budget de 50 millions d'euros abondant un fonds de solidarité pour les entrepreneurs qui auraient des difficultés dans le monde entier. Il ne peut pas y avoir de prêts directs, mais des garanties sur les prêts octroyés par des banques locales dans les pays en voie de développement, *via* Proparco. Plus largement, je souhaite qu'on associe davantage les EFE à notre déploiement à l'international. Les entrepreneurs français à l'étranger connaissent parfaitement leur marché et leur pays, dans lequel ils ont des réseaux et des relais. On ne les sollicite pas suffisamment. Pourtant, ils font partie de la « *Team France* », de l'équipe de France à l'international. Nous devons les recevoir davantage, les animer davantage, leur donner davantage d'informations. Certains ne sont pas intéressés, mais d'autres s'étonnent qu'on ne les sollicite pas davantage.

L'emploi et la formation sont évidemment très importants. Les accords commerciaux de l'Union comportent, dans les chapitres consacrés au développement durable, des engagements de respect des droits sociaux. En effet, le *dumping* social est problématique pour nos entreprises. Nous devons être plus exigeants vis-à-vis de nos partenaires, mais aussi de nos entreprises. J'ai évoqué déjà le devoir de vigilance concernant la responsabilité sociale et environnementale (RSE) – le commissaire européen Didier Reynders y travaille, et nous l'incitons à aller plus loin, notamment pour prendre en compte les questions de formation. Le programme Erasmus est crucial. Nous devons continuer à investir dessus. Plus largement, nous devons donner davantage de culture de l'international à nos jeunes étudiants. Depuis ma nomination, je ne cesse de me déplacer dans des écoles, des universités, des BTS, pour sensibiliser les étudiants au commerce international, à la nécessité de parler anglais et plusieurs langues. Je mobilise beaucoup d'énergie sur le volontariat international en entreprise (VIE) : j'ai œuvré pour que le plan de relance permette de baisser son coût pour les entreprises. Ainsi, nous pourrions donner l'opportunité à des jeunes de vivre une expérience incroyable à l'international, à la fois professionnellement et personnellement. C'est une ouverture exceptionnelle pour comprendre le monde, utile même si l'on déploie ensuite toute sa carrière entre Coulommiers et Melun !

Nous ne pouvons pas rester dans la situation actuelle en matière de commerce extérieur. D'abord, il nous faut une meilleure compétitivité, une meilleure attractivité pour les investisseurs étrangers. Il n'y a pas de secret : pour que nos entreprises exportent davantage, il faut qu'elles fabriquent des produits innovants, qui fassent la différence, qui soient de bonne qualité, et vendus à un prix raisonnable. Pour cela, les entreprises doivent être plus compétitives, dans un pays où elles peuvent innover. La compétitivité est absolument décisive : on ne peut pas imaginer réduire notre déficit commercial si nous ne sommes pas compétitifs.

Il faut aussi une stratégie industrielle. Cela nous manque depuis des années, alors que les Italiens ou les Allemands en ont une. Avec Bruno Le Maire et Agnès Pannier-Runacher, nous mettons en place une stratégie industrielle puissante, avec des moyens lourds, dans le cadre du plan de relance, pour investir sur les technologies d'avenir et sur des secteurs d'avenir. Il ne s'agit pas de développer des outils pour suivre les autres, mais de figurer parmi les leaders, comme nous avons su le faire avec Airbus. Les Chinois essaient toujours de produire des avions civils capables de rivaliser avec Airbus : ils n'y arrivent pas. Ce qui a fait la différence, c'est l'innovation dès le départ. C'est pourquoi nous investissons massivement dans le calcul quantique, l'hydrogène, l'intelligence artificielle ou les biotechs.

Le troisième levier est la politique commerciale. Nous ne pouvons pas continuer d'exposer nos entreprises à une concurrence déloyale, et nous devons mieux les accompagner à l'international. Il y a 130 000 entreprises exportatrices en France, contre 220 000 en Italie et 300 000 en Allemagne. Résultat : nous avons un déficit commercial de 65 milliards d'euros, quand les Italiens ont dégagé, en 2020, 63 milliards d'euros d'excédent commercial et les Allemands, plus de 180 milliards d'euros.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Merci, Monsieur le ministre. Un groupe de travail sur l'extraterritorialité serait passionnant.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

***Mercredi 29 janvier 2020***

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Ladislas Poniowski, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées-

*Jeudi 27 mai 2021*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Mission d'observation électorale de l'OSCE en Bulgarie le 4 avril 2021 - Compte rendu de M. Pascal Allizard**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre collègue Pascal Allizard va nous rendre compte de la mission d'observation électorale qu'il a effectuée le mois dernier en Bulgarie, au titre de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Nous avons choisi d'informer notre commission des activités des sénateurs au sein des assemblées parlementaires européennes où ils étaient désignés pour siéger : c'est un bon réflexe, car la plupart de ces activités intéressent de près ou de loin notre commission. Je souhaite la bienvenue à nos collègues membres de ces assemblées qui n'appartiennent pas à notre commission et que j'ai invités à notre réunion. Nous sommes curieux de connaître l'appréciation portée par Pascal Allizard sur la manière dont se sont déroulées les récentes élections législatives en Bulgarie.

**M. Pascal Allizard, responsable de la mission pour l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.** – Je casse tout suspens : les élections législatives en Bulgarie devront être recommencées en juillet prochain.

Deux points importants étaient particulièrement à observer : la procédure électorale et son évolution dans un pays ayant accédé à la démocratie il y a trente ans – c'est peu à l'échelle historique ; et la manière dont un pays européen organisait une élection dans le contexte pandémique. La situation sanitaire était légèrement plus grave que la situation française, mais comparable en termes d'incidence, de risques, et de nombre de patients hospitalisés. Ces élections, très bien organisées, se déroulaient lors d'une troisième vague assez sévère. Les élections se sont tenues par la volonté du Gouvernement, malgré ce contexte sanitaire dégradé. Partout le masque était porté, les distances respectées même en cas de queue, les citoyens étaient très disciplinés.

Les moyens de surveillance étaient importants. Les bureaux de vote avaient tous six ou sept assesseurs et restaient ouverts de 7 heures du matin à 8 heures du soir. Chacun avait sa nouvelle carte d'identité – petit format numérisé à puce, le modèle qui sera disponible en France. Des forces de sécurité étaient présentes pour aider à la formation des files. Enfin, la plus grande sérénité régnait et peut-être aussi un peu de résignation. Partout, André Gattolin et moi-même avons été bien reçus.

Il était prévu de promener des urnes mobiles dans les hôpitaux, chez les malades et chez tous ceux qui étaient empêchés de se déplacer, mais cette idée généreuse demandait une logistique délicate et beaucoup de bras ; le nombre des volontaires n'était pas suffisant. En Bulgarie, le vote par procuration n'existe pas. En conséquence : on peut au dernier moment ajouter quelqu'un sur les listes électorales s'il peut prouver qu'il devait s'y trouver ou qu'il ne peut pas voter ailleurs – ce qui ne cesse de nous interroger... Ainsi, des étudiants se contentaient de monter leur carte d'étudiant



ou leur carnet de notes en plus de leur carte d'identité et s'engageaient sur l'honneur à ne pas voter deux fois.

Le résultat des élections législatives bulgares confirme la victoire des conservateurs du Premier ministre sortant, Boïko Borissov, en place depuis près de quinze ans. Cependant, les caractéristiques propres à la proportionnelle intégrale, le nombre de partis en lice – trente – et l'ampleur du vote protestataire, divisé entre plusieurs petits partis nouveaux, donnent un résultat éclaté. C'est ainsi que s'est ouverte une période d'instabilité politique que le Premier ministre sortant croyait pouvoir exploiter à son profit. Il n'en est rien.

Son parti représente encore la première force politique du pays malgré un net recul de son électorat. Il veut tenir les rênes directement ou indirectement jusqu'à l'élection présidentielle de novembre, qui pourrait bien lui donner la présidence, à défaut d'un nouveau mandat de Premier ministre.

Le GERB (« Citoyens pour le développement au sein de l'Union européenne »), parti de M. Borissov, arrive donc en tête, mais il est suivi de près par un nouveau parti populiste dénommé « Il y a un tel peuple » ou plutôt « Le peuple existe » (ITP), fondé par le célèbre et étonnant présentateur de télévision nationale Slavi Trifonof.

Ce dernier a annoncé pendant la campagne qu'il ne ferait de coalition avec personne. À la publication du résultat, il s'est contenté de dire que le peuple avait gagné et qu'il reprenait enfin le pouvoir qu'on lui avait confisqué. Comprenne qui pourra. La réalité est que son électorat veut « dégager » le pouvoir en place sans pour autant avoir d'autre programme que ce « dédagisme ». Cette formation nouvelle de l'animateur télévisé satirique a créé une énorme surprise que les sondeurs n'avaient pas vue puisque cette formation devance largement les « socialistes ». Slavi Trifonof a également été plébiscité par les Bulgares de l'étranger qui l'ont placé en tête.

Le mouvement « Bulgarie démocratique de la droite citadine », composé de ceux qui avaient lancé les défilés antigouvernementaux de l'hiver dernier, fait aussi mieux que prévu. L'autre parti contestataire, « Levez-vous et mettez les mafieux dehors » (DMD, plutôt à gauche), a réuni près de 5 % des électeurs. Habituel faiseur de rois, le parti ethnique de la minorité turque MDL qui se veut un parti « ouvert à tous » n'arrive qu'en cinquième position, car il a été pénalisé par la mauvaise réputation du député oligarque Delyan Peevski, soupçonné de malversations et d'une grande influence sur la classe politique, sur le parquet et sur les médias dont il possède une partie non négligeable. MDL avait décidé de retirer le nom de ce député de ses listes. La manœuvre n'a trompé personne.

Enfin, les nationalistes « macédoniens » du VMRO, qui faisaient partie du Gouvernement sortant, n'ont pas réussi à dépasser la barre des 4 % et quittent le Parlement. Les 25 autres partis n'ont récolté que quelques voix.

Ces résultats traduisent la profonde fragmentation de l'opinion et un profond malaise dans cette société qui ne voit toujours pas venir la prospérité qu'elle convoitait en intégrant le club européen. Une fois de plus, aucune majorité nette ne se dégage et le parti en place profite de la prime au sortant et du légalisme d'une partie de l'électorat, lequel se méfie du retour du communisme sous un autre nom.

Dans un geste de bonne volonté voire une manœuvre tactique, le Premier ministre a d'abord tendu la main à ses opposants, mais les négociations sont apparues très difficiles. On tablait d'abord sur un gouvernement composé d'experts pour « traverser la crise de la covid-19 et aller de l'avant ». Ainsi s'exprimait M. Borissov, mais l'élection présidentielle prévue en novembre attise naturellement de nouvelles luttes et empêche certaines alliances. Le président en place, le « socialiste » Roumen Radev, ancien communiste pro-russe et très peu europhile, a soutenu les manifestants, n'a pas caché son mépris pour le gouvernement sortant et a déjà annoncé qu'il briguerait un nouveau mandat. Dans une déclaration qui est mal passée, il a déclaré le jour du vote qu'il s'apprêtait à voter « contre l'arbitraire et la corruption », affichant sa confiance dans un « retour à la normalité ». Personne n'a compris à quelle normalité il se référerait.

Actuellement, six partis et coalitions politiques dépassent la barre des 4 % nécessaire pour entrer au Parlement : les sortants du GERB/UFĐ (coalition sortante dirigée par l'actuel Premier ministre Boïko Borissov) ont obtenu 26,18 % des suffrages et 75 sièges, soit 20 de moins qu'auparavant ; « Il y a un tel peuple », le nouveau parti de l'animateur Slavi Trifonov, a obtenu 17,66 % des suffrages et 51 sièges ; le PSB (parti socialiste anciennement communiste) a obtenu 15,01 % des suffrages et 43 sièges, contre 80 auparavant ; MDL a obtenu 10,49 % des suffrages et 30 sièges, soit 4 de plus ; « Bulgarie démocratique » a obtenu 9,45 % des suffrages et 27 sièges ; « Levez-vous et mettez les Mafieux dehors ! » a obtenu 4,72 % des suffrages et 14 sièges. Les autres partis n'ont aucun représentant.

Ainsi 3 254 899 électeurs ont voté, soit un taux de participation de 49,88 %, chiffre non négligeable compte tenu du découragement de la population et de la situation sanitaire.

Le 7 avril 2021, juste après les élections, le Premier ministre Boïko Borissov (GERB) a tenu en Conseil des ministres un discours qui se résume en cinq points : GERB est la première force politique et doit donc proposer la formation d'un gouvernement, mais elle ne peut pas avoir de majorité au Parlement, qui voulait « tout sauf Borissov » ; Boïko Borissov a demandé en conséquence à Slavi Trifonov de ne pas déserter et de former un gouvernement, mais il a reçu une fin de non-recevoir ; il a affirmé ensuite qu'il était « prêt à donner des députés à Trifonov » pour lui assurer un soutien au Parlement dans le cas où il formerait un gouvernement ; il s'est dit convaincu que de nouvelles élections n'apporteraient pas de solution et seraient un gaspillage d'argent et de temps, tandis que le Président de la République affirmait exactement le contraire ; il a suggéré enfin de profiter de cette législature pour tenter une union nationale et préparer la convocation d'une assemblée constituante qui adopterait une nouvelle Constitution, afin de changer le mode de scrutin au profit d'un scrutin uninominal, ce que refusent tous les autres partis.

On pensait alors que le Premier ministre sortant, qui s'est toujours montré d'une grande habileté politique, réussirait à tirer son épingle du jeu ; mais l'hostilité de ses adversaires et ses ennuis de santé qui l'ont conduit à l'hôpital ont joué contre lui, et son parti a suscité une profonde réaction de rejet au Parlement. Aucune coalition ne s'est avérée possible.

Boïko Borissov, vainqueur sans majorité absolue, a ainsi mandaté sans succès le nouveau parti populaire anti-élite « Il y a un tel peuple » pour former une

coalition ; puis il a tenté de se rapprocher du parti socialiste, troisième parti le plus important du Parlement, sans succès là aussi. « La Bulgarie a besoin d'une alternative politique avec une volonté forte, chose que le Parlement actuel n'a pas réussi à produire », a déclaré le Président Roumen Radev après le refus du parti socialiste, troisième et dernière tentative de former un gouvernement.

Les textes bulgares prévoient qu'après trois tentatives avortées, le Président de la République reprend la main. Le 5 mai, ce dernier a décidé de procéder à de nouvelles élections le 11 juillet prochain. La semaine dernière, il a annoncé la désignation de son secrétaire à la défense au poste de Premier ministre par intérim. Âgé de 61 ans, Stefan Yanev est un proche du Président Radev. Sa tâche, d'ici aux élections législatives du 11 juillet, sera de juguler l'épidémie de coronavirus et de garantir l'organisation d'un scrutin équitable, et bien sûr d'assurer la réélection de son mentor en novembre.

En conclusion, je tiens à nouveau à saluer le courage du Gouvernement bulgare qui a pris le risque d'organiser ces élections dans des conditions exceptionnelles – en France, nous étions en train de débattre sur la tenue ou non des élections régionales et départementales. Je tiens aussi à souligner à quel point les électeurs bulgares semblent désabusés au vu de la situation générale du pays qui reste aux mains de clans qui n'ont pas d'autres projets que de gérer leurs affaires tandis que ceux qui pourraient accéder au pouvoir et les remplacer ne savent pas comment s'y prendre. La proportionnelle intégrale n'arrange pas les choses et ne permet pas de dégager une majorité pour gouverner. Pourtant, il n'y a pas de consensus pour changer ce mode de scrutin. Enfin, je dois souligner le découragement du peuple bulgare qui a tant attendu de son appartenance à l'Union européenne et qui ne croit plus aussi aveuglément à la solution communautaire. C'est un message que nous devrions entendre, à Paris comme à Bruxelles. Contrairement à la Roumanie, la Bulgarie n'a pas profité de la manne européenne pour différentes raisons – dont la corruption.

Je ne retournerai pas en Bulgarie le 11 juillet puisque le Secrétaire général de l'OSCE m'envoie en Moldavie ce jour-là.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci de cette synthèse. Lorsque nous avons reçu les autorités bulgares en France, le taux d'incidence était de 700 pour 100 000 habitants. Globalement, malgré cette difficulté, j'entends que les élections se sont tenues dans de bonnes conditions.

Avec notre collègue Laurence Harribey, nous travaillons en vue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe sur les sujets institutionnels, notamment sur la future loi électorale de l'Union européenne. On voit ici le problème d'avoir un processus électoral européen non unifié : le vote par procuration n'est pas autorisé en Bulgarie, mais on y promène les urnes dans les hôpitaux, ce qui n'est pas permis en France.

**M. Pascal Allizard.** – Au sein de l'Union européenne et au-delà, il y a des différences profondes sur les modes d'organisation des scrutins. Soyons humbles et réalistes. Ce n'est pas parce que leur organisation est différente de la nôtre qu'elle est moins efficace. Les procédures de vote et de contrôle sont très bien organisées et verrouillées. Les risques inhérents au scrutin ne se situent pas aux mêmes endroits de la chaîne de vote qu'en France.

On pourrait s'interroger sur l'opportunité d'un mode de scrutin supranational pour le Parlement européen. On peut certes constituer des listes supranationales communes, mais l'organisation du vote est plus complexe.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je n'ai pas voulu dire que notre système était le meilleur, mais des différences perdurent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – La situation politique en Bulgarie est similaire à celle d'autres pays européens. On constate un émiettement des votes dans de nombreux pays, bloqués par un processus électoral reposant sur la proportionnelle – nous vivons le contraire en France, mais ce n'est pas mieux.

Même dans les pays ayant connu la démocratie avant 1989, la considération des partis politiques est beaucoup moins forte dans l'opinion publique. Il y a un certain nombre de partis bizarres en Europe centrale. Dans ces pays, il n'y a pas de tradition de militantisme politique, mais des mobilisations sociales plus ponctuelles.

La Bulgarie et la Roumanie sont entrées dans l'Union européenne juste avant la crise de 2008, ce qui les a empêchées de profiter de quelques années de croissance à l'instar des autres pays entrés en 2004.

Alors que ces peuples étaient totalement mobilisés durant vingt ans pour rentrer dans l'Union européenne, où est désormais leur projet ? Il y a une absence de réponse ou des mauvaises réponses. À l'Union européenne de reconstruire un projet européen. Pour cela, il faut élever le débat politique au niveau européen, quelles que soient les différences de mode électoral ou de financement des partis politiques. Pour éviter un risque d'émiettement total qui serait dommageable, débattons ensemble à l'échelle européenne.

**M. André Reichardt.** – Compte tenu de la proximité géographique entre la Bulgarie et la Turquie, le résultat de la liste ethnique est intéressant. Quelles sont les relations entre la Bulgarie et la Turquie, alors que la population bulgare a des difficultés à reconnaître les avantages de l'adhésion à l'Union européenne ?

**M. Pascal Allizard.** – Les relations sont contrastées. Chef de la mission de l'OSCE, j'ai passé six jours en Bulgarie, durant lesquels j'ai échangé avec de nombreux responsables politiques et médiatiques.

La Turquie est un voisin puissant, et la communauté turque est nombreuse. Il est impossible pour la Bulgarie d'afficher des difficultés avec la Turquie ; elle fait preuve de modération apparente, mais les tensions sont fréquentes. Il y a une communauté turque vivant en Bulgarie, mais de nombreux Turcs font des allers-retours entre la Bulgarie et la Turquie.

On observe une réaction nationaliste contre la communauté turque et ce vote a exacerbé les positions des uns contre les autres, ce qui ne crée pas un climat apaisant pour former des coalitions. Ce parti minoritaire turc était un faiseur de rois. Malgré quatre députés supplémentaires, il a perdu ce rôle.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie. Nous attendons donc votre future mission en Moldavie.

*(La réunion, suspendue à 9h50, reprend à 10 heures.)*

## **Questions sociales, travail, santé**

### **Audition de M. Nicolas Schmit, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le commissaire, un grand merci d'avoir accepté notre invitation pour échanger sur l'Europe sociale. Nous aurions préféré vous accueillir à Paris, mais cela n'a pas été possible en raison de la pandémie : nous espérons pouvoir vous recevoir un jour ici au Sénat, au Palais du Luxembourg.

Notre commission est très soucieuse de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. À ce titre, la construction d'une Europe sociale représente un enjeu majeur, car elle peut contribuer à renforcer la solidarité entre les peuples européens et à rendre plus concrète la plus-value de l'Europe pour chaque citoyen. Aussi, notre commission prête la plus grande attention aux suites données au socle européen des droits sociaux, proclamé en 2017. Le sujet est devenu particulièrement sensible en raison de l'impact social de la crise économique découlant de la pandémie de covid-19. C'est ce qui a motivé la tenue du Sommet social de Porto il y a trois semaines : les trois objectifs pour 2030, présentés par la Commission dans son plan d'action, en matière d'emploi, de formation, et de réduction de la pauvreté, ont ainsi été validés. Ce sommet a permis aux chefs d'État ou de gouvernement européens de confirmer l'élan pour accélérer la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Comment comptez-vous décliner concrètement cet élan ? Nous saluons déjà l'initiative prise par la Commission de proposer une directive sur le salaire minimum, mais d'autres impulsions sont attendues sur des sujets sensibles pour nous comme la coordination des systèmes de sécurité sociale, le régime d'assurance-chômage européen... La diversité des modèles économiques et sociaux du nord au sud et d'est en ouest rend la tâche très difficile : dans ce contexte, croyez-vous que vous parviendrez effectivement à renforcer la convergence sociale de l'Union ?

La transition verte et numérique qui oriente les plans de relance ne doit laisser personne de côté et s'appuyer aussi sur un volet social. Les plans nationaux de relance et de résilience sont soumis pour examen à la Commission. Entend-elle vérifier l'ambition sociale des États membres, dans le cadre de cet examen, afin d'en faire un levier pour avancer sur ces sujets importants d'inclusion ?

Enfin, alors que la Conférence sur l'avenir de l'Europe vient d'être lancée, en espérez-vous des évolutions favorables à la consolidation de l'Europe sociale ?

**M. Nicolas Schmit, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux.** – Je vous remercie de votre invitation, même à distance. J'espère que nous pourrions nous rencontrer prochainement pour évoquer l'Europe sociale, les résultats du sommet informel de Porto et le plan d'action fondé sur le socle européen des droits sociaux.

Je vais revenir sur la plus-value de l'Union européenne en matière sociale. Certains défendent que le social est une compétence presque exclusivement nationale. Qu'est-ce que l'Europe peut alors faire ? Les citoyens européens ont compris qu'une

Union européenne détachée du social ne serait pas à leur service. Nous en avons fait l'expérience lors de la précédente crise. Pour neuf Européens sur dix – et neuf Français sur dix –, une Europe plus sociale est importante pour eux personnellement. Cette plus-value européenne en matière sociale est très bien perçue.

Dans une période de sortie de crise sanitaire, il est nécessaire que la dimension sociale soit ancrée dans les plans de relance, qui traduit la solidarité européenne.

Le socle européen des droits sociaux constitue un changement non négligeable pour les politiques européennes. L'adoption de ce socle après la crise financière précédente a établi vingt principes fondamentaux. La Commission européenne a annoncé qu'elle adopterait un plan d'action pour mettre en œuvre le socle et qu'elle l'intégrerait dans toutes les politiques européennes. C'est un changement substantiel, une annonce novatrice faite avant la crise, mais qui devient encore plus indispensable après. Il faut ancrer le social dans les politiques européennes comme un élément pleinement intégré et non accessoire.

Je reviens avec optimisme du sommet social de Porto, où nous avons assisté à une vraie relance de l'Europe sociale. Nous avons pris un engagement clair sur la nécessité de mettre en œuvre une politique sociale active.

Nous avons défini des grands objectifs, synthétiques, qui résument toute une gamme d'objectifs indispensables, et qui nous obligent à regarder plus loin.

Nous voulons d'abord augmenter le taux d'emploi à 78 % en moyenne en Europe. Nous devons aussi créer des emplois de qualité. C'est pourquoi les politiques de relance actuelles et les politiques industrielles sont une priorité. Le commissaire à l'industrie travaille sur les différents écosystèmes pour voir comment maintenir ou renforcer la compétitivité de secteurs clés pour que l'Europe ne décroche pas.

Le taux d'emploi des femmes me tient particulièrement à cœur. Dans certains pays, il reste très faible. Les femmes sont souvent très bien formées, mais en raison notamment d'une politique de garde d'enfants insuffisante, elles ne sont pas encouragées à travailler. Il faut changer cela.

Ensuite, nous voulons davantage former. Nous sommes dans une période de grande transformation : transition écologique, lutte contre le changement climatique, développement du numérique se diffusent dans toutes les activités et transforment le monde du travail. La formation est un aspect clef des politiques de l'emploi.

La formation, c'est aussi l'éducation. Nous avons développé un agenda des compétences et émis des propositions sur la formation professionnelle.

Nous devons miser sur la formation continue. Ce n'est pas un sujet nouveau, mais il est urgent de le mettre en œuvre. Nous devons atteindre activement, de façon plus ciblée, mais à une plus large échelle, l'objectif de 60 % d'adultes formés chaque année. La formation continue doit concerner tout le monde, et notamment les moins bien formés qui verront souvent leur emploi évoluer. Avec le commissaire à l'industrie, nous travaillons beaucoup sur l'écosystème de la formation continue, la requalification,

l'investissement dans les compétences : *upskilling* (la montée en compétences) et *reskilling* (le renouvellement des compétences).

Enfin, nous voulons renforcer la cohésion sociale. Nous assistons à une évolution inquiétante : de plus en plus de personnes décrochent et tombent dans la pauvreté, qui touche plus de 100 millions d'Européens – dont certains travaillent pourtant. C'est souvent lié à un manque de formation et d'intégration au marché du travail. Lutter contre la pauvreté est une obligation sociale et a aussi un intérêt économique. Nous devons aider ces personnes à avoir une activité permettant de mener une vie décente.

Voilà trois objectifs devant lier les politiques européennes et qui nécessitent de plus vastes approches.

Nous n'avons pas attendu Porto pour travailler sur l'Europe sociale et sur des mesures concrètes. Nous avons pris l'initiative en créant un agenda des compétences et en lançant un pacte sur les compétences réunissant les entreprises, les secteurs et les partenaires sociaux. Je me réjouis de votre soutien à notre proposition de directive sur le salaire minimal, qui met le doigt sur un problème majeur en Europe. L'Europe a besoin de convergence économique pour assurer une cohérence politique et être soutenue par ses citoyens. Il faut aussi de la convergence sociale. Les écarts sociaux – et notamment de salaires – sont énormes. Les écarts vont d'un à sept entre les salaires minimums des différents pays. Ce n'est pas bon économiquement ni socialement. Le moment choisi pour notre proposition est particulièrement approprié : nous sortons de la crise, avec une relance forte soutenue par le fonds de relance européen. Cette relance doit être juste. Le partage des fruits d'une croissance retrouvée – même si nous changeons de modèle – doit être équitable. Nous voulons créer un cadre pour le salaire minimum – et non un salaire minimum européen, ce qui serait illusoire et impossible – afin de faire converger vers le haut les salaires minimums. Nous devons aussi lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres. Cette directive est en cours de négociation.

Dans cette directive, nous voulons aussi soutenir les négociations collectives. Soit celles-ci se sont amoindries, soit elles sont à un niveau extrêmement faible.

Nous sommes également sur le point de trouver un accord sur nos recommandations de lutte contre la pauvreté des enfants. La pauvreté des enfants reflète celle des familles. Pour casser ce cycle infernal, il faut travailler aussi sur l'enfance, dès le plus jeune âge. J'en ai discuté avec votre ministre de l'éducation nationale : il faut scolariser tôt, créer des structures de garde d'enfant, soutenir l'école et la nourriture à l'école – car c'est parfois le seul endroit où les enfants mangent correctement.

De nouveaux modèles d'organisation du travail sont apparus ces dernières années, liés pour beaucoup aux plateformes numériques, qui se traduisent par une plus grande précarité pour les travailleurs, en particulier sous la forme de l'autoentreprise. La France a pris des mesures pour mieux protéger les travailleurs des plateformes, mais ce n'est pas le cas partout, et je crois que nous avons besoin de règles communes sur le continent, car les plateformes sont transnationales. La Commission se soucie de la précarisation du travail.

Nous avons lancé, dès juillet 2020, un programme pour soutenir l'accès à l'emploi des jeunes, nous sommes convaincus que c'est une priorité décisive, qui passe en particulier par le renforcement de l'apprentissage. La priorité à l'emploi des jeunes fait l'objet du point 11 de la Déclaration de Porto, nous allons encourager les États membres dans ce sens.

Sur la sécurité sociale, nous avons besoin de plus de coordination, du fait de la mobilité des travailleurs, mais c'est aussi une question d'équité. La précédente Commission a fait des propositions dans ce sens, ainsi qu'en matière d'indemnisation des chômeurs transfrontaliers, mais elles n'ont pas abouti en trilogue. L'assurance chômage est dans le programme de l'actuelle Commission. La crise sanitaire nous a conduits à mobiliser, sous forme de prêts, 100 milliards d'euros au titre du chômage partiel, – la France n'y a pas recouru parce qu'elle a eu des conditions plus avantageuses en s'adressant directement aux marchés financiers – : notre enveloppe a été quasiment toute dépensée, évitant le chômage dans bien des États membres.

Nous allons aussi faire une proposition sur les comptes personnels de formation, avec l'objectif que chacun puisse se former, à l'instar du dispositif que vous avez en France. Je pense aussi à l'économie sociale, que vous connaissez bien en France et sur laquelle se tient ces jours-ci une grande conférence en Allemagne, à Mannheim – où la Commission va présenter un plan de soutien : c'est un domaine utile à la création d'emplois et qui répond à des demandes sociales, en particulier pour la prise en charge des personnes vulnérables.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour cette synthèse de votre travail. La crise sanitaire a considérablement accru le développement des emplois liés aux plateformes numériques, parce que le consommateur y a trouvé un confort, et ce développement pose la question des conditions d'emplois que cela implique, d'où l'importance d'un consensus européen et d'une accélération des travaux, car les choses vont très vite. Ces conditions précaires d'emploi, avec des temps partiels et une rémunération horaire faible, sont communes à d'autres domaines d'activité, comme l'aide à domicile, dont nous aurons probablement de plus en plus besoin à l'avenir. Il faut donc y travailler en urgence, c'est une question d'importance pour les années à venir.

**Mme Pascale Gruny.** – Je vous remercie pour votre présence et votre implication. Je souhaite revenir sur le plan d'action : ce dernier est ambitieux et difficile à mettre en œuvre, non seulement parce que tous les États membres ne sont pas en phase avec la convergence sociale mais aussi parce que ce plan ne dispose pas d'un fonds dédié : comment comptez-vous avancer, dans ces conditions ? Par ailleurs, je souhaitais vous demander quelles étaient vos attentes concernant la prochaine présidence française. Sur la coordination des régimes de sécurité sociale, le Parlement européen a adopté, le 20 mai, un rapport demandant à la Commission européenne de présenter une proposition pour instaurer un numéro de sécurité sociale européen ; ce numéro unique est très attendu en raison de la mobilité des travailleurs et de la lutte contre la fraude : quelle suite comptez-vous donner à cette demande et quels sont les blocages ?

Je constate, enfin, que la prévention au travail ne figure pas dans votre plan d'action, quelles sont les orientations sur ce sujet à l'échelon européen ? La prévention



est essentielle, y compris en matière de risques psychosociaux : nous le constatons y compris dans des pays où l'on est réputé vivre heureux, je l'ai constaté au Danemark.

**M. Didier Marie.** – Je vous remercie, monsieur le Commissaire, pour votre présence et le message que vous adressez. La présidence portugaise a eu le mérite d'avoir inscrit le social au rang des priorités, c'est un message politique important, mais qui pêche par manque de mesures concrètes. Les négociations sont difficiles, des États membres ne souhaitant pas que l'Union se mêle de règles sociales, au point que la déclaration finale a écarté des thématiques comme l'égalité des genres ou encore la perspective d'une assurance chômage européenne : comment faire revenir ces thèmes dans les discussions ? La crise sanitaire a accentué les inégalités. Nous avons besoin d'une relance économique et sociale, mais le plan d'action ne contient pas de dispositions contraignantes : comment l'expliquer ? Enfin, pensez-vous que la conférence sur l'avenir de l'Europe puisse être un levier pour mieux prendre en compte la dimension sociale de l'Europe ? Dans le cadre de cette conférence, nous allons également évoquer la question des règles budgétaires. Pensez-vous possible de réviser les pratiques budgétaires en excluant les investissements sociaux du calcul des déficits budgétaires ?

**Mme Laurence Harribey.** – Je vous remercie, monsieur le Commissaire, pour votre propos qui témoigne effectivement d'un changement de référentiel : l'Europe sociale était certes inscrite dans les textes depuis au moins la conférence de Messine, en 1955, mais il a fallu attendre le traité de Lisbonne pour qu'elle prenne de la consistance : cette nécessité de convergence sociale semble se réaffirmer au fur et à mesure. Vous avez bien dit qu'il y avait une plus-value sociale et que les citoyens l'avaient compris. Je ne peux donc pas m'empêcher de faire un parallèle entre le désamour des Européens pour les institutions européennes et le fait que neuf sur dix soient favorables à une Europe sociale : les institutions européennes ne sont pas perçues comme protectrices mais plutôt comme une menace et je suis convaincue que le projet européen doit être social pour réconcilier les citoyens avec l'Europe.

Cependant, le point 5 de la Déclaration de Porto démontre la difficulté institutionnelle, puisque les États membres y précisent que la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux doit se faire « dans le plein respect des compétences respectives et des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Le cadre juridique est certes posé, mais si la dimension sociale est reconnue comme fondamentale, ce cadre n'est-il pas un obstacle – et pensez-vous qu'il soit intangible ? On voit que la Commission tente de le contourner, puisque vous insistez sur la dimension d'intégration sociale de toutes les politiques, vous évitant d'afficher une politique sociale, difficile à mettre en œuvre dans le cadre juridique actuel. Comment vous organisez-vous ? Car en réalité, vous insufflez du social dans les politiques européennes, vous êtes un peu comme un délégué interministériel au sein de la Commission, en étant le représentant de la convergence sociale dans toutes les politiques publiques. Cependant, je m'interroge sur votre influence sur les politiques industrielle, commerciale, d'emploi mises en œuvre. L'Europe vise un taux d'emploi de 78 %, mais pour quels types d'emplois ? Vous l'avez justement relevé dans votre propos. Si c'est pour des emplois « ubérisés », ce n'est certainement pas l'objectif de la convergence sociale.

La dimension législative de l'Europe sociale est faible : le cadre d'action actuel vous paraît-il suffisant pour atteindre vos objectifs ambitieux, auxquels je souscris ? Pour une fois, la Commission est presque en avance par rapport aux États

membres. Nous avons eu des échanges hier avec des Suédois dans le cadre du groupe d'amitié France-Suède, ils tiennent à leur modèle social fondé sur le dialogue, plutôt que sur la loi – c'est effectivement un moyen d'arriver à des résultats sans blocage. Votre propos, en tout cas, monsieur le Commissaire, est très encourageant, encore faut-il que vous ayez les moyens d'arriver à des actions concrètes.

**M. André Reichardt.** – Comme sénateur alsacien, donc d'une terre frontalière où nous connaissons bien les différences de règles selon que l'on se trouve d'un côté ou de l'autre de la frontière, j'insiste sur l'importance de l'Europe sociale pour réconcilier les Européens avec l'Union européenne. Nous avons commencé à travailler avec nos voisins allemands sur l'apprentissage transfrontalier – c'est d'autant plus utile que l'Allemagne pâtit d'un déficit démographique important alors que la demande de main d'œuvre y est élevée –, mais nous n'avons pas abouti. C'est d'autant plus regrettable que le contrat d'apprentissage est un très bon accès à l'emploi.

Ensuite, il faut agir contre la fraude transfrontalière aux prestations sociales ; ce problème est connu, étudié, en particulier par des rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale : comment avancer plus vite ?

**M. Jacques Fernique.** – Merci pour votre propos et votre engagement. Voici des décennies qu'on parle de la formation continue, sans que les choses ne progressent à l'échelon européen : quels sont les leviers pour changer la donne ? Sur le salaire minimum, une partie du problème vient de ce que les Européens voient l'Europe sociale comme une menace, qui fragilisera leur condition plutôt qu'elle ne les protégera contre la précarité et le dumping salarial. On ne doit donc pas s'engager sur un salaire minimum sans avoir défini le salariat, de façon à en exclure les formes précaires d'emploi, en particulier le faux travail indépendant.

La crise sanitaire a vu la mise en place de mesures fortes de chômage partiel. L'Europe a soutenu l'assurance chômage : ce mécanisme sera-t-il pérennisé, sous quelle forme et avec quel financement ?

**M. Nicolas Schmit, commissaire européen.** – Merci pour votre soutien. Effectivement, la Commission s'applique à changer de paradigme et à donner une dimension sociale à l'Union européenne.

Nous n'avons pas de fonds dédié au plan d'action. Cependant, l'Europe dispose de moyens pour cette politique : il y a, dans le budget européen même, le fonds social européen qui s'élève à 8 milliards d'euros sur sept ans pour les projets en matière sociale ; il y a le fonds de relance et de résilience, une partie des 700 milliards devant aller à l'emploi des jeunes, à la formation ; enfin, il y a quelque 40 milliards d'euros utilisables, dans le cadre de REACT-UE, pour des projets sociaux sur deux ans, ainsi qu'une enveloppe de prêts de 2,8 milliards d'euros qui peuvent faire levier sur des projets sociaux. C'est maintenant aux États membres de s'en saisir, la Commission ne peut guère faire davantage qu'en recommander le recours.

Je vois avec optimisme la présidence française, d'autant que le Président de la République a annoncé que la dimension sociale en serait une priorité. Nous y travaillons avec le gouvernement français, par exemple sur le salaire minimum sur lequel je pense que nous pourrions aboutir ; sur la sécurité sociale, il y a un besoin de coordination et de coopération ; le numéro de Sécurité sociale unique européen est un

résultat peut-être encore un peu lointain, mais nous avons proposé un passeport européen comportant la possibilité d'inscrire un identifiant social, ce qui sera utile à la personne en mobilité pour qu'elle défende ses droits, facilitera la coopération entre organismes de Sécurité sociale et, bien entendu, évitera bien des fraudes.

La santé au travail m'est très chère, je le dis pour avoir été ministre du travail pendant 9 ans. La Commission définit une stratégie en la matière, c'est un sujet déjà ancien dans les institutions européennes. Nous allons faire une proposition de stratégie, mais c'est aux États que la mise en œuvre reviendra : l'Union n'a pas d'inspecteur du travail, elle ne peut faire que coordonner les contrôles, mais pas contrôler directement. Nous allons commencer un trilogue sur de nouvelles règles en matière de substances dangereuses : pour protéger les salariés, nous sommes très actifs. Idem pour les risques psychosociaux, autre sujet d'importance qui est à l'origine d'une partie de l'absentéisme dans les entreprises. Ce volet n'est pas facile mais les choses avancent. Un rapport d'initiative vient d'être adopté sur le droit à la déconnexion : vous l'avez en France, je plaide pour un tel droit sur tout le continent.

Sur l'égalité des genres, je peux dire que la négociation a été faite de manière honteuse par des pays qui remettent en cause des valeurs fondamentales de l'Europe. Cette Commission est très engagée sur l'égalité, c'est un sujet fort et personnel pour la présidente. Nous avons une proposition sur la transparence salariale : 16 % de différence de salaire. Aucun des pays européens n'a atteint l'égalité salariale entre les sexes : nous avons besoin de nouveaux outils pour assurer cette égalité, on ne peut se contenter de la renvoyer aux générations futures – et nous avons une proposition législative.

L'assurance chômage n'est pas retenue pour le moment ; elle a été évoquée dans le cadre de l'union monétaire pour amortir les chocs entre pays aux évolutions économiques divergentes, mais il faut des ressources pour la rendre effective et la priorité est aujourd'hui à la relance, à la création d'emplois. Cependant, nous n'abandonnons pas cette perspective.

Un plan d'action n'est jamais contraignant, il donne des orientations de politiques sociales et de politiques intégrées, et c'est aux États de les mettre en œuvre ; l'Europe doit avancer sur la coopération, le dialogue, la persuasion. Nous avons un semestre européen, avec une place importante donnée au social, dont nous suivons aussi la mise en œuvre, et c'est une façon d'intervenir dans le débat national.

Le débat sur le futur de l'Europe, pour intéresser les citoyens, doit traiter des sujets qui les concernent directement, en particulier les salaires, les protections, donc le social. Si les règles européennes de maîtrise budgétaire avaient été maintenues pendant la crise sanitaire, nous aurions plongé nos sociétés dans une catastrophe, cela démontre bien que s'il faut des règles – il est illusoire de penser qu'une union monétaire se passe de règles – , il faut savoir aussi adapter ces règles au contexte, ce sera le débat des mois à venir. Quelles règles choisir pour la stabilité monétaire, économique, et pour accompagner la relance, relever les immenses défis climatiques, éducatifs, numériques ? C'est de tout cela que nous devons parler.

Le social est une compétence partagée, je m'en félicite, il est donc naturel de respecter pleinement les compétences étatiques et le principe de subsidiarité ; cependant, un changement de traités est toujours possible.

Nous sommes très sensibilisés à « l'ubérisation » des emplois, c'est bien pourquoi nous travaillons sur les conditions de travail des plateformes.

J'admire les systèmes sociaux nordiques, fondés sur le dialogue social. Les responsables d'Europe du nord craignent qu'on leur impose un salaire minimum légal, alors qu'ils le fixent par la négociation : cela se comprend et demande du dialogue.

La Commission a pris des initiatives sur l'apprentissage, nous voulons promouvoir l'Erasmus des apprentis, et j'espère des avancées sous la présidence française. Les questions transfrontalières sont importantes, mais les règles diffèrent entre pays membres. Je connais bien la question de l'apprentissage transfrontalier : c'est aussi aux États membres de faire évoluer leurs pratiques, la Commission n'a pas la main.

La directive du 28 juin 2018 sur le travail détaché est très importante parce qu'elle permet de combattre les abus, pour plus de convergence. Les États membres doivent veiller à son respect, ceux sont eux qui en ont la responsabilité, notamment par leur inspection du travail.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie pour toutes ces précisions, monsieur le Commissaire.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est close à 11 h 10.*

*Jeudi 3 juin 2021*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

## **Questions sociales**

### **Proposition de résolution européenne visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers – Présentation du rapport**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous examinons ce matin une proposition de résolution européenne déposée par un membre de notre commission, Cyril Pellevat. Il s'agit de permettre aux salariés frontaliers de pouvoir continuer à télétravailler comme ils le font en raison de la pandémie sans que cela n'ait d'incidence sur leur régime d'imposition ou de cotisations sociales. C'est un texte intéressant car il pose la question de la pérennisation des nouveaux modes de travail qui se sont mis en place en réponse à la pandémie.

Nous en avons confié l'instruction à nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey, que je remercie d'avoir travaillé dans les délais courts que le Règlement du Sénat impose à notre commission pour examiner les propositions de résolution européenne qui lui sont soumises.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Notre commission a effectivement été saisie d'une proposition de résolution européenne (PPRE), déposée le 7 mai dernier par notre collègue Cyril Pellevat, visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers.

Cette proposition de résolution met en évidence une vraie problématique de fond et d'actualité ; elle soulève le sujet de l'adaptation de notre droit, et notamment de celui de l'Union européenne, aux nouvelles méthodes de travail, expérimentées à la faveur de la pandémie.

Les mesures de confinement prises par les différents États membres ont, en effet, conduit un certain nombre de salariés à exercer leur activité professionnelle à distance depuis la France pour le compte d'un employeur établi dans un État frontalier. Les travailleurs frontaliers – qui sont définis, en matière de protection sociale, comme des personnes exerçant une activité dans un État et résidant dans un autre État où elles retournent au moins une fois par semaine – ont ainsi été largement concernés.

Pour mémoire, selon une étude de l'INSEE datant de 2019, plus de 360 000 habitants des zones frontalières françaises travaillaient dans un pays limitrophe en 2015. Ce nombre ne s'est pas réduit depuis.

Ce recours accru au télétravail, encouragé par les mesures de confinement, aurait dû modifier le régime fiscal et social applicable aux travailleurs frontaliers, au regard des règles existantes en la matière. C'est pourquoi la France, dès mars 2020, a engagé des discussions avec ses voisins frontaliers pour trouver des accords permettant

le maintien des régimes existants, en raison des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie.

L'objet de la proposition de résolution est donc de pérenniser, en partie, les accords temporaires conclus pendant cette crise. Cette proposition appelle ainsi à une modification de la législation de l'Union européenne et des conventions fiscales bilatérales, afin que les travailleurs frontaliers puissent exercer jusqu'à deux jours de télétravail par semaine, sans changer d'État d'affiliation au régime de sécurité sociale ni d'État d'imposition.

Pour mieux comprendre l'objet de ce texte et nos propositions d'amendement, je reviens quelques instants sur le droit existant en la matière.

Concernant le volet « sécurité sociale », ce sont les règlements européens de coordination de sécurité sociale – à savoir un règlement de base datant de 2004 et son règlement d'application de 2009 – qui déterminent la législation applicable en matière de sécurité sociale au travailleur mobile. Ces règlements s'appliquent aux États membres de l'Union européenne et de l'Espace Économique Européen (EEE) et à la Suisse. Le principe posé par ces règlements est celui de la *lex loci labori*, c'est-à-dire de l'affiliation du travailleur au régime de sécurité sociale de l'État dans lequel il exerce son activité. Par dérogation à ce principe général, les règlements de coordination déterminent la législation applicable en cas de détachement et d'exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres.

En cas de pluri-activité – cas qui englobe les travailleurs frontaliers en télétravail -, la détermination de la législation applicable se fonde sur la notion d'activité substantielle, dont le seuil a été fixé à 25 % du temps de travail ou de la rémunération annuels.

Les règlements ne prévoyant pas de dispositions spécifiques à la situation de télétravail, si un travailleur, résidant en France et travaillant au Luxembourg, télétravaille depuis son domicile, il demeurera affilié au régime de sécurité sociale luxembourgeois tant que son télétravail depuis son domicile n'excède pas 25% de son temps de travail. Si ce taux est dépassé, il sera alors affilié au régime français pour l'ensemble de son activité.

Il s'agit donc là des règles existantes. La révision des deux règlements européens précités est d'ailleurs en cours de négociation depuis plusieurs années. Le 16<sup>e</sup> trilogue qui s'est tenu, sous présidence portugaise, n'a malheureusement pas permis d'aboutir à un accord. Les points d'achoppement principaux demeurent la notification préalable avant l'envoi d'un travailleur aux autorités compétentes de l'État membre d'accueil, ainsi que le régime d'indemnisation chômage des travailleurs transfrontaliers.

Pour revenir au droit en vigueur, l'application des règlements existants a en tout cas dû être assouplie pendant cette crise, puisque les mesures de confinement ont conduit les frontaliers à dépasser ce seuil de 25 %.

Concernant le droit existant en matière fiscale, des régimes spécifiques d'imposition pour les travailleurs résidant et travaillant dans une zone frontalière sont prévus dans les conventions fiscales conclues par la France avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suisse. Afin de simplifier leurs démarches

administratives, ces régimes permettent l'imposition exclusive de leurs salaires dans l'État de résidence, soit la France pour les frontaliers qui y résident, à condition de ne pas dépasser un certain nombre de jours travaillés hors de la zone frontalière de l'autre État.

Par ailleurs, la convention conclue par la France et le Luxembourg ne prévoit pas de régime spécifique pour les travailleurs frontaliers. C'est la règle générale d'imposition des salaires au lieu d'activité qui prévaut, soit au Luxembourg pour les travailleurs frontaliers résidents de France. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention fiscale franco-luxembourgeoise en mars 2018, les frontaliers français peuvent néanmoins télétravailler depuis la France au profit de leur employeur luxembourgeois, jusqu'à 29 jours, sans que la rémunération afférente ne soit imposée en France.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Ma collègue vous a dressé un panorama de la législation existante en matière de régime fiscal et social des travailleurs transfrontaliers. Mais celle-ci a été bouleversée par la crise sanitaire et a dû être adaptée en raison de l'impossibilité pour les frontaliers de se rendre sur le lieu de leur travail.

Afin de neutraliser les effets de ces réglementations sur la situation des frontaliers, des accords ont été trouvés par la France et les pays voisins pour maintenir les régimes existants des frontaliers s'agissant de leur État d'affiliation au régime de sécurité sociale et leur État d'imposition.

Sur le volet social, cette entente entre les États, dans un souci d'efficacité et de souplesse, n'a pas fait l'objet d'accord formel ; à l'inverse, sur le volet fiscal, les conventions bilatérales ont dû être adaptées par le biais d'accords amiables. Des communiqués de presse à destination des travailleurs et employeurs concernés ont donc été diffusés sur le site des autorités compétentes en matière de sécurité sociale, notamment ceux du ministère et du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) côté français, que nous avons auditionné.

Nous saluons ainsi la réactivité des services, ainsi que le choix qui a été fait de ne prévoir aucun formalisme particulier pour régulariser ces situations, afin de ne pas alourdir la charge administrative des employeurs comme des travailleurs concernés.

Au regard de l'évolution de la situation sanitaire, une première échéance de cette flexibilité avait été fixée au 31 août 2020, prolongée jusqu'au 31 décembre dernier, puis à nouveau étendue jusqu'au 30 juin 2021. Il semblerait, d'après les informations qui nous ont été communiquées lors des auditions, que cette échéance soit prolongée jusqu'au 30 septembre 2021 du fait du contexte de confinement et de déconfinement partiel.

Il en serait de même pour les accords amiables intervenus pour les conventions fiscales liant la France aux pays frontaliers. Ces accords amiables avaient également été renouvelés plusieurs fois durant la crise, en cohérence avec le volet relatif à la sécurité sociale.

La question qui se pose maintenant est celle de la sortie de crise, et donc de la pérennisation de tels dispositifs, eu égard au possible maintien dans le temps de cette nouvelle méthode de travail qu'est le télétravail.

Si la problématique concernant le volet « sécurité sociale » relève du droit de l'Union européenne, la question fiscale ressort quant à elle de conventions bilatérales, qui n'entrent normalement pas dans le champ de compétence de notre commission. Nous nous permettrons toutefois quelques observations puisque la proposition de résolution traite des deux volets et que le volet fiscal demeure étroitement lié à la question de l'affiliation au régime de sécurité sociale pour les travailleurs frontaliers.

Sur le volet social, nous considérons ainsi, comme notre collègue Cyril Pellevat, qu'il est nécessaire d'encourager, tout en l'encadrant, l'évolution de l'organisation du travail permise dans le contexte de la pandémie. Il nous semble toutefois raisonnable, d'une part, de ne pas aller au-delà de deux jours de télétravail par semaine et, d'autre part, de limiter ce dispositif aux frontaliers, pour éviter des effets d'aubaine ou d'optimisation qui risqueraient de conduire à des formes d'ubérisation du travail. Les frontaliers pourraient ainsi télétravailler jusqu'à deux jours par semaine dans leur État de résidence sans que cela n'ait d'incidence sur la détermination de l'État auquel leurs cotisations sociales doivent être versées. On passerait donc de 25 % à 40 %. Ce dispositif spécifique serait toutefois à dissocier des règles générales déjà complexes, liées à la pluriactivité, qu'il convient de ne pas remettre en question.

Il faut, par ailleurs, garder à l'esprit que le travail frontalier peut constituer une charge pour l'État français. Ma collègue et moi avons déjà travaillé sur ce sujet il y a deux ans dans le cadre d'une mission d'information. L'indemnisation du chômage des frontaliers coûte environ 600 millions d'euros par an à l'Unédic, et elle est en grande partie due aux frontaliers travaillant en Suisse.

Mais il nous semble que la France pourrait retirer d'un recours accru des frontaliers au télétravail, des avantages économiques certains, en évitant notamment des investissements coûteux en termes d'infrastructures, et en bénéficiant du fort pouvoir d'achat des frontaliers qui consommeraient davantage sur le territoire. Cela permettrait également de retenir des frontaliers qui souhaiteraient déménager dans leur État d'emploi si le télétravail devenait problématique. Par ailleurs, une telle réglementation pourrait inciter à une contractualisation des travailleurs indépendants, et constituer une forme de garantie contre le phénomène d'ubérisation.

Nous sommes donc favorables au dispositif proposé par la PPRE sur le volet social et nous encourageons le Gouvernement à porter ce sujet dans les négociations au sein du Conseil. Toutefois, nous nous interrogeons sur le fait de savoir si ce sujet devrait être discuté dès à présent dans les négociations en cours – qui sont déjà difficiles – des règlements de coordination de sécurité sociale, au risque d'introduire de la complexité supplémentaire. Des travaux préparatoires sont notamment engagés au sujet d'une initiative européenne sur une facilitation du recours au télétravail et le droit à la déconnexion. De fait, seront envisagés, dans ce texte, des aménagements pour les frontaliers.

Concernant le sujet des conventions fiscales bilatérales, relativement sensible, et normalement hors de notre champ de compétences, nous proposons de laisser figurer les dispositions prévues par notre collègue. D'abord, parce que nous considérons comme cohérent de lier les volets social et fiscal, et ensuite parce que nous estimons que la France aurait des intérêts à voir se développer le télétravail, et notamment celui des frontaliers.



Nous vous proposons ainsi d'adopter cette propositions de résolution de Cyril Pellevat, légèrement amendée au vu des éléments qui sont ressortis de nos auditions et que nous venons de vous exposer. Elle sera renvoyée pour examen au fond à la commission des affaires sociales.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vais revenir sur les propositions d'amendements qui sont faites par les rapporteurs, même si le fond du texte est largement préservé :

– à l'alinéa 5, il est proposé après « sur le revenu et sur la fortune », d'ajouter « et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales » ;

– à l'alinéa 9, après « juridique », il est proposé d'ajouter « réciproque » ;

– à l'alinéa 19, il est proposé, après « 25 % de leur temps de travail », de préciser « soit à peine plus d'un jour de télétravail par semaine », à la place de « soit un jour de télétravail par semaine »;

– à l'alinéa 20, il est proposé d'ajouter « notamment » après « à l'exception » ainsi qu'une réécriture de la fin de l'alinéa qui serait ainsi rédigé : « considérant que les conventions et les accords fiscaux conclus par la France avec les États avec lesquels elle partage une frontière, à l'exception notamment de la convention conclue avec le Luxembourg, prévoient qu'un salarié est imposé dans son pays de résidence à condition qu'il travaille dans l'État frontalier mais qu'il rentre au moins une fois par semaine dans son pays de résidence, et qu'il travaille ou réside dans la zone transfrontalière définie conventionnellement, en ne dépassant pas un certain nombre de jours travaillés hors de la zone frontalière de l'autre État »;

– à l'alinéa 22, il est proposé de procéder à une modification rédactionnelle puisqu'il s'agit de remplacer « s'est » par « a été » ;

– après l'alinéa 23, il est proposé d'ajouter un considérant ainsi rédigé : « considérant qu'à condition de mener, en parallèle, un contrôle plus strict sur les adresses de domiciliation des entreprises, notamment au Luxembourg, pour éviter tout phénomène de fraude, la France pourrait retirer d'un recours accru au télétravail des frontaliers des avantages économiques certains, notamment en évitant des investissements coûteux en termes d'infrastructures, en encourageant les frontaliers à ne pas quitter la France pour emménager dans l'État d'emploi, et en bénéficiant du fort pouvoir d'achat des frontaliers qui consommeraient davantage sur le territoire » ;

– à l'alinéa 27, il s'agit de remplacer « plus d'un jour » par « jusqu'à deux jours » ;

– enfin, à l'alinéa 28, il est proposé de procéder à une modification rédactionnelle.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Je voudrais préciser que, concernant certains régimes d'imposition spécifiques aux frontaliers qui payent leurs impôts en France, la France verse une compensation aux pays d'emploi pour leur perte de recettes fiscales. Sur ce point, nous ne disposons pas d'éléments chiffrés mais nous allons essayer d'en avoir prochainement car cette compensation représente aussi un coût certain. Nous sommes conscients des réticences de Bercy comme de la commission des

finances du Sénat, qui ne sont pas très favorables à l'adoption de cette proposition de résolution. Je pense qu'il serait utile de mener une étude complète sur le sujet, et notamment sur les départs des cadres à haut revenu dans les pays frontaliers et notamment au Luxembourg. J'ai pu en discuter longuement avec un membre du cabinet PWC, qui a rédigé une étude sur le sujet.

Les travailleurs frontaliers – dont le pouvoir d'achat est 20 à 30 % plus élevé que les personnes travaillant en France – pourraient davantage consommer en France si le télétravail était plus largement autorisé, d'ailleurs ils dépensent déjà une partie de leurs revenus dans la région de Thionville-Metz plutôt qu'au Luxembourg.

Un recours accru au télétravail de la part des frontaliers permettrait également de décongestionner les flux routiers et de faire, par la même occasion, des économies en termes d'infrastructures routières et immobilières. Aujourd'hui, un projet d'aménagement autoroutier est actuellement en cours dans la région de Thionville dont le coût s'élèverait à 1,4 milliard d'euros.

**M. Cyril Pellevat, auteur de la proposition de résolution européenne. –**

Merci Monsieur le Président. Je voudrais remercier Pascale Gruny et Laurence Harribey pour leur travail. La crise sanitaire a effectivement conduit de nombreux frontaliers à recourir au télétravail, c'est le cas encore aujourd'hui. Les travailleurs frontaliers souhaiteraient continuer de bénéficier de ce mode d'organisation de travail de façon pérenne. L'autorisation de recourir au télétravail, dans les conditions prévues par la proposition de résolution, constitue, par ailleurs, une question d'équité par rapport aux travailleurs français. Cette proposition de résolution concernerait 500 000 personnes essentiellement sur des emplois de bureaux ; elle est donc réellement attendue.

Concernant les sujets fiscaux, je me demande si porter le seuil de 25 % à 40 % aurait un sérieux impact financier pour la France. Concernant la Suisse, le régime fiscal est un peu différent selon les cantons : pour les travailleurs frontaliers des cantons hors celui de Genève, il y a une compensation financière de la France équivalant à 4,5 % de la masse salariale. Cette somme est souvent reversée avec beaucoup de retard. L'inverse est, en revanche, observable dans le canton de Genève où il existe un prélèvement à la source et où la Suisse reverse 3,5 % du montant de la masse salariale correspondante à la France.

J'espère que la commission des affaires sociales du Sénat accueillera favorablement cette proposition de résolution, qui est attendue. Elle répond aux enjeux soulevés par la crise sanitaire et à des problématiques de déplacements, d'environnement, d'infrastructures, ou de qualité de vie des personnels.

Je suis désolé du peu de temps laissé aux rapporteuses pour étudier cette proposition de résolution, qui mériterait effectivement d'être affinée. Mais j'ai souhaité la déposer rapidement, l'échéance du 30 juin de fin des accords temporaires se rapprochant.

**M. Jean-François Rapin, président. –** Merci. Je précise que les délais d'examen d'une proposition de résolution européenne relèvent du Règlement du Sénat et ne sont pas le fait des auteurs du texte.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Sur le sujet de l'équité soulevé par cette proposition de résolution, il y a effectivement une question d'égalité de traitement entre les travailleurs frontaliers et ceux employés en France, mais également par rapport aux personnes travaillant et résidant dans les pays frontaliers. En comparaison des travailleurs du Luxembourg, pour lesquels le télétravail pourrait être systématisé, les travailleurs français ne pourraient faire que 25 % de télétravail. Cette distinction poserait de vraies difficultés en termes d'égalité de traitement au sein d'une même entreprise, et pourrait être jugée discriminatoire au vu de la réglementation européenne.

**M. André Gattolin.** – Je remercie les deux rapporteures pour leur travail et je partage très largement l'analyse exposée par Laurence Harribey dans sa présentation. Le sujet est complexe et n'est pas délaissé par les autorités françaises puisqu'il a été mis sur la table pendant la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne. Nous n'avions alors pas eu de soutien sur ce sujet. Toutefois, cette proposition de résolution pose deux difficultés selon moi : d'abord, le choix de la PPRE puisqu'une partie de son contenu relève du domaine fiscal et entre donc dans le champ des conventions bilatérales. Pour avoir passé un peu de temps à la commission des finances, qui est compétente en la matière, j'aurais préféré le recours à une proposition de résolution sur le fondement de l'article 34-1 de la Constitution. En effet, si nous commençons à utiliser les PPRE pour des enjeux mixtes, relevant des affaires européennes et d'autres sujets, cela pourrait s'avérer délicat. Il est, en effet, plus facile de déposer et de faire examiner une proposition de résolution européenne qu'une résolution fondée sur l'article 34-1 de la Constitution. Or, nous tendons vers une inflation de propositions de résolution européennes qu'il ne faudrait pas encourager.

Ensuite, sur l'augmentation du seuil de télétravail de 25 à 40 %, nous sommes tous d'accord en théorie sur ce principe, mais comme cela a été expliqué par les deux rapporteures, cette évolution engendre un certain nombre de complexités et de difficultés de calcul. Il s'agit donc, selon moi, d'une « PPRE d'appel » à une autorité gouvernementale, qui est très concernée par le sujet car c'est la France qui a abordé ce point pendant la présidence allemande. Toutefois, il ne faut pas oublier que ce sujet du travail frontalier recouvre un certain nombre de problématiques difficiles, dont notamment l'indemnisation du chômage de ces travailleurs.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Je rejoins les propos de ma collègue rapporteure sur le risque de traitement différencié entre les emplois occupés par des frontaliers et par des nationaux. Certains travailleurs frontaliers pourraient ainsi être conduits à revenir complètement en France car ils n'auraient plus accès à la souplesse permise par le télétravail, et c'est finalement la France qui devrait alors payer leurs indemnités chômage, le cas échéant. Les enjeux fiscaux et sociaux, sur ce sujet, sont donc liés, même s'ils ne relèvent effectivement pas des mêmes bases juridiques. Je ne suis pas convaincue que la France y gagne vraiment à rester rigide sur le sujet fiscal. La pandémie a certes accéléré le recours au télétravail, mais il constituait déjà une demande des salariés ou de certaines entreprises. Aujourd'hui, on observe qu'un certain nombre de personnes apprécie le télétravail, qui est à lier aux enjeux environnementaux que nous connaissons et dont nous aurons notamment à débattre dans le cadre du projet de loi « Climat et résilience ».

**M. Jacques Fernique.** – Les auditions menées vous ont-elles permis de savoir si les organisations syndicales des travailleurs transfrontaliers étaient favorables au dispositif proposé dans la PPRE ?

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Malheureusement, les délais contraints ne nous ont pas permis d'auditionner ces organisations. Une étude approfondie serait probablement nécessaire pour étudier les incidences financières d'un tel dispositif de part et d'autre de la frontière. La question de la fraude doit également ne pas être oubliée. Avec ma collègue rapporteure, lors de nos travaux précédents, nous avons pu constater que les adresses de domiciliation, particulièrement au Luxembourg, étaient nombreuses...

**M. André Gattolin.** – Je suis ravie que vous disiez cela car j'ai entendu un ministre luxembourgeois récemment à la radio qui affirmait qu'il n'y avait pas de société « boîte aux lettres » au Luxembourg.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Je confirme, la pratique des adresses de domiciliation existe bel et bien au Luxembourg.

**M. Cyril Pellevat.** – Je souhaitais répondre au point soulevé par notre collègue André Gattolin. L'objet principal de cette PPRE est bien sûr le volet social qui entre pleinement dans le champ de compétence de l'Union européenne et donc de notre commission. Toutefois, il est vrai que j'ai souhaité également aborder le volet fiscal, en étant conscient de la nature hybride du texte. C'est la raison pour laquelle la PPRE ne fait qu'inviter « le Gouvernement à essayer d'harmoniser les conventions fiscales ». Les volets social et fiscal sont étroitement liés. Or, lors de la crise, à un moment, les accords temporaires avaient été prolongés pour le volet social, mais pas encore pour le volet fiscal. Il y a donc eu une incertitude pendant deux ou trois semaines, pour les travailleurs et entreprises. Par conséquent, en tant que parlementaires de Haute-Savoie, nous avons dû solliciter le Ministre Clément Beaune pour obtenir une clarification, qui est intervenue peu de temps après.

Pour répondre à notre collègue Jacques Fernique, le groupement transfrontalier européen – avec qui j'ai discuté de cette PPRE – est clairement favorable à ce texte.

**M. Ludovic Haye.** – Je voudrais compléter ce que vient de dire mon collègue, Cyril Pellevat. Il s'agit effectivement d'un dossier complexe, face auquel il faut avoir l'humilité de ne pas vouloir tout traiter d'un coup. Effectivement, l'urgence aujourd'hui, est de passer d'un à deux jours de télétravail tout en s'assurant qu'une telle mesure n'ait pas d'incidence fiscale. Je travaille beaucoup avec les entreprises transfrontalières qui voient cela d'un bon œil, le télétravail permettant de libérer des locaux par une rotation des salariés face à la tension immobilière également présente de l'autre côté du Rhin.

En France, tous les salariés ne sont pas éligibles au télétravail, il en est de même pour les travailleurs frontaliers et transfrontaliers. Selon moi, l'augmentation de 25 à 40 % n'a pas d'incidence. La question des reversions fiscales entre la Suisse et la France, évoquée par Cyril Pellevat, est un sujet connu des agences de défense des transfrontaliers avec lesquelles nous sommes en contact. Je pense que ces organismes

pourraient nous fournir des informations complémentaires sur ces différents sujets, si besoin.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous pour vos interventions. La commission des affaires sociales pourra se saisir de la PPRE et approfondir la réflexion.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Il faudrait envisager des études et un travail de fond un peu plus larges.

**M. André Gattolin.** – Le travail sur les conventions fiscales prend des années. Pour la convention fiscale avec Andorre, nous avons négocié pendant plus de dix ans pour arriver, excusez-moi, à une « coquille de noix ». Andorre a accepté de mettre en place un impôt sur le revenu de 5 % alors que Bercy nous avait présenté cette convention comme une grande victoire. Or, Andorre est une co-principauté, dont le Président de la République française est le co-souverain. Les conventions fiscales sont le fruit de négociations interminables à la suite desquelles il faut passer à la signature puis à la ratification par le Parlement. On dit que la procédure en matière de législation européenne est longue, mais elle est beaucoup plus rapide que celle sur les conventions fiscales.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous pour ce débat intéressant. Je vais mettre aux voix la PPRE.

La proposition de résolution européenne ainsi modifiée est adoptée.

**M. Cyril Pellevat.** – Merci Monsieur le Président et merci aux rapporteurs pour leur travail.

*La commission a conclu à l'adoption de la [proposition de résolution européenne ainsi modifiée](#).*

*Jeudi 10 juin 2021*

- Présidence conjointe de MM. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et Christophe-André Frassa, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Justice et affaires intérieures - Table ronde « Pouvoir régalién et droit européen » avec MM. Daniel Calleja Crespo, directeur général du service juridique de la Commission européenne, Bertrand Dacosta, président de la X<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État, Guillaume Drago, professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, Mmes Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse 1 – Capitole, directrice de l'Institut de recherche en droit européen, international et comparé, Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées, et M. Jean-François Ricard, procureur antiterroriste de la République**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je remercie le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, représenté aujourd'hui par Christophe-André Frassa, vice-président d'avoir accueilli favorablement ma proposition d'organiser ensemble cette table ronde destinée à éclairer le Sénat sur les moyens d'articuler l'exercice du pouvoir régalién avec nos obligations européennes. Cette question a émergé dans le débat public à la faveur de l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a récemment faite du droit européen.

En février dernier, l'ancien secrétaire général du Conseil Constitutionnel, Jean-Éric Schoettl, affirmait que l'Union européenne avait renoncé à assurer sa protection et pointait du doigt le « dispositif anti-régalién qu'elle met en œuvre », alors que, aux termes des traités, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. Il s'agit là d'un point de vue très critique quant à une tendance de fond qui serait confirmée par la récente jurisprudence de la Cour. Depuis 2014, par exemple, celle-ci restreint la conservation des données de connexion, au risque de

remettre en cause 90 % des enquêtes judiciaires qui les exploitent ; en octobre 2020, elle a encore limité le recours à la géolocalisation en temps réel et aux données de connexion pour les besoins du renseignement, même si la loi prévoit des garde-fous pour protéger la vie privée tout en prévenant les atteintes graves à la sécurité publique. Tout cela inquiète les services d'enquête et de renseignement, au regard des menaces, notamment terroristes, qu'ils ont pour mission de parer.

En réponse, le Conseil d'État, par un arrêt du 21 avril 2021, a exploré chaque brèche ouverte par le juge européen pour maintenir autant que possible la législation nationale en matière de conservation des données, au nom des « exigences constitutionnelles relatives à la sécurité nationale et à la lutte contre la criminalité » et le Gouvernement propose de nouvelles évolutions législatives, que le Sénat examinera fin juin.

Parallèlement, la CJUE délibère sur l'application de la directive « temps de travail » de 2003 aux membres des forces armées. En envisageant de concilier le droit des militaires à la sécurité et à la santé au travail avec les nécessités des forces armées, y compris par une limitation du temps de travail, l'avocat général de la Cour a alarmé notre armée, laquelle rappelle le principe de disponibilité et juge ces règles européennes inapplicables, et pas seulement en opérations. Le Gouvernement invoque même une atteinte à l'identité nationale ; l'armée française étant l'armée européenne la plus engagée sur des théâtres extérieurs, elle est *de facto* la première visée. L'avocat général suggère d'ailleurs lui-même que la France pourrait démontrer la nécessité, pour elle, de déroger, plus que d'autres, à la directive précitée.

Le droit européen tel qu'interprété par la Cour européenne serait-il en voie d'empêcher l'exercice du pouvoir régalien et de brider la souveraineté des États

membres, voire de les priver de leur identité constitutionnelle ? C'est ce que semble indiquer la Cour constitutionnelle allemande dans son arrêt de mai 2020, dans lequel elle a non seulement constaté que les actes juridiques de la Banque centrale européenne (BCE) n'étaient pas suffisamment motivés, mais aussi critiqué la motivation de la proportionnalité de l'arrêt de la CJUE qui, elle, avait jugé en 2018 la politique de la BCE conforme au droit européen. La Commission a d'ailleurs ouvert hier une procédure d'infraction contre l'Allemagne à la suite de cet arrêt.

Paradoxalement, ce débat intervient alors même que la pandémie a provoqué une prise de conscience quant à la dépendance de l'Union européenne à l'égard de l'extérieur en matière sanitaire et industrielle, et que parler de « souveraineté européenne » n'est plus tabou à Bruxelles. L'Union européenne, construction *sui generis*, repose fondamentalement sur le partage de souveraineté consenti par ses membres ; les évolutions en cours sont-elles le signe que, au-delà du partage de souveraineté, nous serions sur la voie d'un déni des souverainetés nationales, sans pour autant affirmer une volonté souveraine européenne ?

**M. Christophe-André Frassa, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Comment concilier l'exercice des pouvoirs régaliens, comme ceux qui relèvent des méthodes de renseignement ou de l'organisation de nos forces armées, avec certaines règles du droit de l'Union européenne, comme celles relatives à la protection des données, au commerce électronique ou au temps de travail ?

Cette table ronde s'inscrit dans une perspective très concrète, car le Sénat examinera en séance publique le 29 juin, et en commission des lois dès le 16 juin, l'un des exemples de mise en œuvre de cette nécessaire conciliation : le projet de loi relatif à



la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, adopté par l'Assemblée nationale, qui vise notamment à modifier le régime actuel d'accès à des données de connexion à des fins de renseignement pour la lutte contre le terrorisme afin de prendre en compte les exigences de la CJUE. D'autres exemples interviendront ensuite.

J'adresse mes remerciements à l'ensemble des intervenants qui vont nous éclairer sous des angles différents, mais complémentaires, en nous faisant part de la vision du terrain, des juges, des universitaires et des institutions européennes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Sans avoir l'ambition de traiter le vaste sujet de l'articulation entre le pouvoir régalien et le droit européen, notre table ronde vise à appréhender les conséquences concrètes de la jurisprudence européenne avant d'aborder le débat de fond qu'elle soulève. Je remercie vivement les intervenants présents avec nous ce matin.

Je vous propose d'articuler nos échanges en deux temps. Le premier sera consacré au constat, présenté par Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées, et M. Jean-François Ricard, premier procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris. Le second, plus théorique, s'arrêtera sur l'articulation à trouver entre pouvoir régalien et droit européen ; nous bénéficierons de l'analyse juridique nationale du Conseil d'État, représenté par M. Bertrand Dacosta, président de la X<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux, et de l'analyse du service juridique de la Commission européenne, avec M. Daniel Calleja Crespo, son directeur général. Nous solliciterons ensuite l'avis des experts, en nous tournant vers Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse 1 – Capitole et directrice de l'Institut de recherche en droit

européen, international et comparé (IRDEIC), et M. Guillaume Drago, professeur de droit public à l'Université Paris 2.

**Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées.** – Merci aux commissions concernées de susciter ces échanges interdisciplinaires sur un sujet qui est au cœur de nos préoccupations. J'ai été invitée à m'exprimer sur l'inquiétude des acteurs régaliens. Celle-ci est réelle, mais nous ne sommes pas pour autant abonnés à la déploration. Nous tenterons de forger ensemble des pistes tangibles répondant aux enjeux qu'affrontent les services régaliens de l'État sur la scène européenne.

Nous sommes pleinement engagés en faveur de la construction d'une Europe de la défense, laquelle relève, pour l'essentiel, du pilier intergouvernemental. La France a ainsi suscité le lancement de l'Initiative européenne d'intervention, qui vise à renforcer une culture stratégique commune entre différents États membres plus désireux d'intervenir. L'impulsion de la France a également pris la forme de nouveaux instruments destinés à faire en sorte que le budget de l'Union concoure à l'autonomie stratégique européenne *via* la création du Fonds européen de la défense, lequel doit contribuer aux efforts capacitaires des États ou le financement de programmes en matière de mobilité militaire à l'échelle européenne.

Il faut toutefois se garder d'un effet déformant : l'Europe, c'est d'abord, plus que l'activité du pilier intergouvernemental, l'activité du législateur européen, sous le regard de la Cour de justice. Cette activité intéresse directement le ministère des armées, décrit parfois comme un petit État dans l'État, tant il touche, par les différentes facettes de ses activités, à toutes les politiques publiques. Au-delà même du domaine de la politique de défense et de sécurité commune, le ministère des armées est donc très

exposé aux initiatives du législateur européen, qu'il s'agisse de marchés publics ou d'environnement, de droit social, de données numériques, de circulation aérienne, de réglementation des substances chimiques, etc. Tout nous touche, sinon dans l'exercice même du pouvoir régalien, au moins dans ses moyens d'action. Or nous sommes, à l'évidence, moins à même de défendre sur la scène européenne la singularité militaire chère à notre chef d'état-major des armées. Elle n'est, d'abord, qu'un des aspects que le négociateur français prendra en compte dans la consolidation de la position française ; ensuite, il faut le dire, la France est parfois isolée sur la scène européenne en ce qui concerne les sujets régaliens. À cet égard, il faut relever que les ministres de la défense européens ne disposent pas, à l'échelle européenne, de la même facilité de se réunir que les titulaires d'autres portefeuilles. Enfin, l'application du droit européen s'opère sous le regard d'une Cour de justice qui ne fait aucun cas de la réserve de compétence organisée par les traités au profit des États en matière de sécurité nationale. Sur cette lancée, on relève aussi des initiatives de plus en plus nombreuses du Parlement européen sur des sujets qui nous semblent être complètement à l'écart du champ d'application du droit de l'Union, en matière d'intelligence artificielle de défense ou d'exportation d'armements, par exemple.

Cela étant dit – et c'est là que nous ne sommes pas dans la déploration –, sur bien des sujets majeurs, les armées participent de manière positive au processus d'élaboration du droit européen et celui-ci est en mesure d'atteindre un point d'équilibre. C'est par exemple le cas, selon moi, en matière de marchés publics, un domaine entièrement régi par le droit européen. Le ministère met ainsi à profit tous les régimes prévus, tout en conservant la possibilité de se placer en dehors du champ du droit de l'Union en application de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lorsque les intérêts essentiels de sécurité strictement

appréciés l'exigent. La France joue vraiment le jeu : près de 40 % des avis de marchés publics de défense et de sécurité publiés à l'échelle européenne émanent de notre pays. Nous nous sommes donc pleinement saisis de ces règles, qui promeuvent une plus grande concurrence sur la scène européenne. Nous ne sommes donc pas toujours dans l'opposition.

En revanche, nous sommes confrontés depuis quelques années à une difficulté croissante dans l'articulation entre pouvoir régalien et droit européen en raison de certaines jurisprudences et de la place prise par les contentieux portés devant les juridictions supranationales sur certains des sujets les plus emblématiques des compétences régaliennes. À ce titre, les années que nous venons de vivre ont marqué une véritable rupture dont il est intéressant que l'on discute ici.

Deux cas ont touché de très près la France : la question de la conservation des données de connexion et celle d'une éventuelle reconnaissance de l'applicabilité de la directive sur le temps de travail aux militaires. Sur la première, le dernier big-bang remonte aux arrêts rendus par la Cour le 6 octobre dernier selon lesquels la conservation généralisée et indifférenciée des données de connexion, c'est-à-dire de toutes les données des Français pour une période limitée, bien sûr, porte par elle-même atteinte, quelles que soient les garanties qui entourent l'accès par les autorités publiques à ces données, à la vie privée et à la liberté d'expression.

Pour résumer un arrêt foisonnant, mais pas toujours soutenu par un raisonnement rigoureux, trois points principaux présentaient des difficultés particulières pour les seuls services de renseignements.

Tout d'abord, la Cour a étendu la portée de son arrêt dit *Tele2 Sverige* de décembre 2016 qui visait la collecte de données à des fins d'enquêtes pénales aux

activités de renseignement, alors même que le TFUE organise, en matière de sécurité nationale, une claire réserve de compétence, et non une clause interprétative. Celle-ci a été énoncée dans les termes du paragraphe 2 de l'article 4 du traité de Lisbonne, avec, d'ailleurs, une forte participation de nos amis britanniques. Or la Cour considère que la transmission de données par des opérateurs de communications électroniques à l'État, voire leur simple concours passif quand ceux-ci laissent des services de renseignement accéder à leur réseau, pose les mêmes problèmes que la conservation de données imposée aux opérateurs. Elle affirme donc de part en part sa compétence en matière de sécurité nationale, dès lors qu'un tiers non étatique, soumis au droit de l'Union, est concerné. Dans un système où tout serait nationalisé et où l'État ne ferait que se parler à lui-même, nous ne connaissons peut-être pas la même approche jurisprudentielle, mais cela n'est ni possible ni désirable.

Ensuite, la Cour subordonne une large partie de l'activité des services de renseignement à ce qu'elle décrit comme des circonstances exceptionnelles, ou essentiellement exceptionnelles, laissant ainsi entendre qu'il ne saurait y avoir en la matière de régime pérenne de juste conciliation des intérêts en présence, tel que le législateur français s'était efforcé de le mettre en place en 2015. Il s'agissait alors de trouver un équilibre entre sécurité et liberté qui soit conforme à la conciliation des principes en présence. La Cour ne concède que la possibilité de prévoir un régime dérogatoire et temporaire de conservation généralisée et indifférenciée des données en cas de menace grave actuelle ou prévisible pour la sécurité nationale.

Enfin, la Cour impose directement des restrictions très préjudiciables à un certain nombre de techniques de renseignement qui avaient été introduites dans la loi française après un travail préparatoire associant la représentation nationale et qui ont été validées par le Conseil constitutionnel. Un exemple : la Cour n'admet la géolocalisation

en temps réel qu'en matière de contre-terrorisme alors que cette technique est très utilisée dans toutes les autres finalités, de la contre-ingérence à la lutte contre la criminalité organisée. En matière pénale, la Cour va encore plus loin et les conséquences qui pourraient résulter de son arrêt pour les capacités d'élucidation judiciaire, y compris en termes de libertés publiques pour disculper des personnes ayant été mises en cause à tort, sont très sérieuses.

Même si la Cour ménage quelques souplesses, dont certaines, malheureusement, comme l'a relevé le Conseil d'État après les opérateurs, sont tout simplement impossibles à mettre en œuvre pratiquement, cela témoigne d'une évolution préoccupante, qui a suscité une véritable alarme à l'échelle du Gouvernement tout entier. La Cour a, en définitive, approfondi une ligne jurisprudentielle la conduisant à se saisir de sujets qui sont au cœur de la souveraineté nationale, au risque de porter atteinte à l'autonomie politique des États et d'imposer ce que certains voient comme un véritable désarmement par le droit.

C'est pourquoi, devant le Conseil d'État, le Gouvernement a d'abord soutenu que la Cour avait méconnu les compétences de l'Union européenne délimitées par le droit primaire, violant ainsi le principe d'attribution. Ce contrôle *ultra vires* est pratiqué par la Cour de Karlsruhe, parmi d'autres. Il se fonde sur le principe de souveraineté selon lequel les États détiennent seuls et conservent la compétence de leurs compétences, contrairement à l'Union européenne, qui en est dépourvue.

Notre ordre constitutionnel dispose que la souveraineté est nationale, qu'elle appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aussi, nous admettons la jurisprudence de la CJUE à condition qu'elle ne prive pas d'effectivité les principes constitutionnels essentiels qu'a retenus le Conseil d'État, qui,

revisitant sa jurisprudence *Arcelor*, s'est efforcé de donner un mode d'emploi aussi respectueux que possible du principe de primauté du droit de l'Union : en l'absence de protection équivalente du principe constitutionnel invoqué dans le droit de l'Union, une interprétation du droit de l'Union conforme à la Constitution et une mise à l'écart de l'acte de droit de l'Union seulement si c'est nécessaire au respect de la Constitution.

L'arrêt du Conseil d'État du 21 avril préserve pour l'essentiel les capacités opérationnelles des services. S'il consacre l'exception de menaces graves, qui permet seule la conservation des données de connexion, le Conseil d'État estime que l'accès à ces données pour la lutte contre la criminalité grave est possible et il rejette les restrictions à l'emploi de certaines techniques.

On a toutefois le sentiment que les murs porteurs de la maison régaliennne sont un peu ébranlés. Le Conseil d'État a jugé que le droit de l'Union s'appliquait en matière de renseignements techniques. Or d'autres dossiers sont en cours d'examen devant la CJUE, laquelle pourrait être d'un avis différent du Conseil d'État. Nous craignons particulièrement la remise en cause, par l'arrêt *Schrems II*, du régime de la surveillance internationale, qui nécessite un concours des opérateurs quand même très emblématique du pouvoir régalien.

Par ailleurs, le Conseil d'État impose que le pouvoir du Premier ministre en matière de renseignement soit subordonné à l'avis suspensif d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), ce qui signifie la fin du privilège du préalable du Premier ministre, et donc paraît délicat au regard de l'article 21 de la Constitution, qui confie la responsabilité de la défense nationale au Premier ministre, même s'il ne s'agit pas d'un avis conforme.

S'agissant de la directive relative au temps de travail, la France ne l'a pas transposée aux forces armées, considérant notamment qu'elle ne s'appliquait pas aux militaires du fait des stipulations du droit primaire et que l'Union ne disposait pas de compétences en la matière. Elle a rappelé, avec d'autres États membres, cette position dans une audience à la Cour de justice le 21 septembre dernier, faisant valoir que la santé et la sécurité des militaires étaient garanties par des règles protectrices *sui generis*, dans le cadre d'un statut qui ménage un équilibre entre droits et devoirs adapté à la singularité de l'engagement.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous reviendrons sur cette directive relative au temps de travail à travers les questions.

**M. Jean-François Ricard, procureur antiterroriste de la République.** – Mon propos sera celui du simple praticien du droit que je suis redevenu après avoir quitté la Cour de cassation.

L'état de la menace terroriste d'aujourd'hui n'a plus aucun rapport avec celui des années 90, menace constituée alors par quelques centaines d'individus. Le terrorisme est devenu un phénomène de masse. On compte à ce jour 500 détenus pour des faits de terrorisme djihadiste, chiffre inimaginable il y a une vingtaine d'années. De même, plus de 700 enquêtes sont menées actuellement du chef de terrorisme, avec un peu plus de 400 informations ouvertes.

La menace est double : exogène, avec des menaces en provenance du Levant et de la zone saharo-sahélienne ; endogène, y compris avec des jeunes extrêmement radicalisés – il a fallu procéder récemment à plusieurs arrestations, alors que de nouveaux projets étaient en préparation.



Ajoutons que, chaque année, environ 70 personnes condamnées pour des infractions terroristes de type djihadiste sont remises en liberté.

Enfin, depuis quelques mois, on assiste à une montée en puissance impressionnante d'un terrorisme d'ultradroite.

La justice antiterroriste comprend des éléments similaires à ceux de la justice pénale traditionnelle : identifier les auteurs, rassembler les éléments de preuve et juger les personnes poursuivies. Cependant, elle a une fonction qui lui est propre : la prévention de ces infractions ouvertes du chef d'association de malfaiteurs à finalité terroriste.

Dans ces infractions, les données de connexion jouent un rôle prépondérant. L'activité terroriste se caractérise par trois éléments : sa clandestinité, qui fait de l'identification des auteurs une priorité, notamment par les croisements de données de connexion ; elle est le fait d'individus qui se déplacent constamment, d'où un nécessaire travail sur ces données ; et ces individus agissent en réseau, dont il faut déterminer les relations, là encore grâce aux données de connexion.

Ce travail à partir des données de connexion représente environ 80 % de l'activité des agents chargés de la lutte antiterroriste. Sans une exploitation fine de ces données, bon nombre d'enquêtes n'auraient jamais pu être ouvertes.

À l'heure actuelle, nous ne disposons pas de méthodes d'enquête susceptibles de remplacer ce travail. Sans les données de connexion, toute une série d'enquêtes ne pourraient pas être ouvertes, une grande partie des personnes soupçonnées d'activités terroristes ne pourraient pas être identifiées, et, si elles l'étaient, il serait extrêmement difficile de réunir des éléments de preuve suffisants pour pouvoir

les poursuivre ou les condamner. Mécaniquement, cela augmente significativement le risque d'attentats terroristes dans notre pays.

L'identification des terroristes à partir des données passées est un élément fondamental : cela permet d'obtenir des preuves de contact, des preuves de déplacement, des preuves de comportement suspect.

À la suite de la création du parquet antiterroriste, quarante dossiers criminels ont pu être jugés devant la cour d'assises de Paris depuis septembre 2019. L'immense majorité de ces procédures n'aurait pas abouti sans ces éléments.

En septembre prochain débutera à Paris le procès des attentats du 13 novembre 2015. La plus grande part du travail des enquêteurs, notamment belges, a été menée à partir de ces données de connexion.

Coulibaly a été l'un des principaux acteurs, avec les frères Kouachi, des attentats de janvier 2015. Au cours de l'enquête, quatre de ses proches ont été identifiés comme lui ayant apporté un soutien logistique et une assistance déterminante dans la commission des faits. Deux d'entre eux ont été identifiés par leur ADN, deux autres grâce à l'exploitation de la téléphonie. L'un d'eux avait utilisé pendant la phase de préparation des attentats dix-sept lignes mobiles, ce qui a permis de mettre au jour les contacts opérationnels dont il avait bénéficié. Ce sont ces éléments qui ont permis de les faire juger par la cour d'assises et de les faire condamner.

Dans le cas de la tentative d'attentat du Thalys, le 21 août 2015, c'est à partir de l'historique de connexion des comptes et des messages archivés de son auteur que les enquêteurs ont identifié ses principaux correspondants. À partir d'un individu résidant en Allemagne, totalement inconnu à l'époque, il a été possible de reconstituer

tout son parcours depuis les zones de l'État islamique en Syrie jusqu'en Europe, travail qui a aussi permis de mettre en évidence l'arrivée par la même occasion de la majorité des membres du commando du 13 novembre.

À l'automne 2020, dans les cas de l'assassinat de Samuel Paty, de l'attentat devant les anciens locaux de *Charlie Hebdo* et de l'attentat devant la basilique de Nice, chaque fois nous avons affaire à des individus isolés ; nous avons dû néanmoins rechercher les réseaux et les complices de ces individus, et ce uniquement à partir des données de connexion. On a ainsi pu mettre en évidence des réseaux soit tchéchène soit pakistanais.

L'arrêt de la CJUE a conduit à l'interdiction, pour faire court, de la conservation massive et indifférenciée des données. Des pistes de sortie ont été envisagées, mais elles sont totalement inopérantes. Heureusement est intervenue la décision du Conseil d'État du 21 avril 2021 qui évite d'obérer notre capacité opérationnelle, tant en matière de renseignement que d'enquête judiciaire. Comme Claire Legras, je reste très inquiet. Pour être en relation très régulière avec les services de renseignement, je m'étonne qu'il n'y ait pas plus d'actions terroristes sur notre territoire. Cet arrêt du Conseil d'État permet de continuer à travailler dans le respect des libertés et des textes en vigueur, mais je reste attentif à l'évolution de la jurisprudence, qui pourrait de nouveau nous fragiliser. Mon espoir demeure limité.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Concernant le temps de travail des militaires, nous sommes très inquiets sur l'optique envisagée par la CJUE. Le ministère des armées anticipe-t-il un changement complet de paradigme au sein de l'armée française ?

**Mme Claire Legras**. – La CJUE rendra son arrêt le 15 juillet. L’avocat général sera-t-il suivi, qui a proposé de distinguer ce qu’il appelle les activités dites « ordinaires » des activités dites « de haute valeur ajoutée » ou spécifiquement militaires des forces armées, alors même que nous avons fait valoir que dans le cas d’une armée entièrement professionnalisée comme l’armée française, cette distinction n’avait pas de sens ? On peut craindre effectivement que ses conclusions soient suivies. En droit, notre cause est pourtant bonne, qu’on se réfère au traité, à la directive elle-même ou à des précédents jurisprudentiels.

Pourrait-on s’accommoder, le cas échéant, de cette jurisprudence ? Non ! Pourquoi la transposition de la directive poserait-elle des problèmes insurmontables à une armée entièrement professionnelle telle que l’armée française, ce qui n’est pas le cas de toutes les armées européennes ?

Premièrement, la directive Temps de travail repose sur une gestion individuelle du temps de travail qui est incompatible avec l’organisation des forces armées, qui est nécessairement collective.

Plusieurs dispositions de la directive prouvent que ses rédacteurs n’avaient pas à l’esprit qu’elle pourrait s’appliquer aux militaires : à preuve les règles relatives à la durée maximale de travail ou au travail de nuit. La directive a prévu de nombreuses dérogations pour certains métiers, mais aucune pour l’armée, ce qui prouve bien qu’elle n’était pas destinée aux armées. Même les règles encadrant les activités de garde et de veille sont inadaptées.

S’y ajoutent des éléments moins objectifs et, partant, plus difficiles à faire admettre sur la scène européenne. Même une application partielle ou temporaire, fondée sur la *summa divisio* de l’avocat général, serait insuffisante : l’armée française a

externalisé et délégué à des civils ce qui n'est pas spécifiquement militaire. Nous sommes face au syndrome de la demi-dalle d'*Astérix gladiateur* ! (*Sourires.*) Dans nos armées, cela n'existe pas, ou du moins cela n'existe plus.

Cette directive porterait directement atteinte à l'unité de sort des militaires, qui se traduit par un statut unique, cœur de la cohésion et source de l'efficacité de nos armées.

De plus, l'activité militaire est un *continuum* entre la formation, l'entraînement et le déploiement, sur des théâtres marqués par une violence qui va croissant. Les militaires relevant de ma direction, du jour au lendemain, peuvent être envoyés au Sahel ou au Levant donc doivent toujours être en pleine possession de leurs aptitudes militaires, d'autant que, dans le contexte stratégique actuel, il n'y a plus de distinction entre temps de paix et temps de guerre : les hommes doivent être prêts en permanence.

En tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la France joue un rôle éminent pour le maintien de la sécurité internationale, notamment face aux terroristes, qui, eux, ne sont évidemment pas soumis à de telles règles, si peu réalistes.

Le statut militaire français avait fait l'objet d'un précontentieux : le sujet a fini par être classé – au terme d'une longue discussion, la Commission européenne s'est rangée à nos arguments –, mais il a rebondi à l'occasion de l'affaire relative à un garde-frontière slovène estimant que, quand il dort dans son chalet de montagne, une semaine tous les deux mois, il doit être payé en heures supplémentaires.

À la faveur de ce contentieux, la Cour va juger *erga omnes* ce qu'il en est du statut militaire. Les enjeux sont tels que, si nous ne sommes pas suivis, nous plaiderons devant le juge administratif en suivant la ligne que nous avons adoptée dans l'affaire des renseignements. J'ajoute que le statut militaire n'a pas été mis en partage avec l'Union européenne et que le principe de disponibilité en tout temps et en tout lieu a désormais une traduction constitutionnelle, à savoir le principe de libre disposition des forces armées, qui nous semblerait atteint dans son effectivité par cette transposition.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ces rappels semblent évidents, si bien que la situation paraît absurde : comment comparer le statut d'un garde-frontière slovène avec celui d'un pilote de chasse ou d'un sous-marinier ?

**Mme Claire Legras.** – Ou même d'un militaire intervenant en soutien : au sein de l'armée française, le pilote et le mécanicien sont soumis aux mêmes contraintes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le Procureur, disposons-nous des mêmes capacités pour traiter les données numériques traditionnelles et les données du *dark web* ? Par ailleurs, les écoutes sont-elles menacées par la décision du juge européen ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les écoutes, notamment judiciaires, représentent 80 % des interceptions sur les réseaux : à ce titre, la Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) nous a fait part de son inquiétude au sujet de l'article 15 du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Les procureurs pourront-ils utiliser les données obtenues avec le nouveau dispositif, lequel ressemble beaucoup à une usine à gaz ? Il ne s'agit pas d'une spécificité française : tous les pays ont besoin de ce type d'écoutes. Dans sa rédaction actuelle, l'article 15 n'a donc pas sa place dans ce projet de loi, compte tenu de son

impact sur le fonctionnement de la justice. Comment nos partenaires font-ils face à ces contraintes ?

**M. Jean-François Ricard.** – Premièrement, il ne s’agit pas seulement des écoutes, qui sont désormais très limitées, mais de l’analyse des lieux de connexion, destinée à identifier les terroristes, à les localiser, à déterminer leurs activités et leurs relations sur la base des réquisitions obtenues. Ce travail porte essentiellement sur le domaine classique; le *dark net* relève, quant à lui, du pur renseignement. L’action menée à cet égard peut ensuite avoir une traduction judiciaire, mais elle reste très limitée.

Deuxièmement, les positions des autres pays d’Europe sont assez contrastées. Certains font la sourde oreille. Ils attendent que l’orage passe, à tort ou à raison : c’est le cas de l’Italie. D’autres, comme la Suède et l’Allemagne, ont cherché des demi-solutions. La plupart de ceux qui ont commencé à mettre en application la doctrine résultant des arrêts de la Cour de justice sont en grande difficulté.

Troisièmement et enfin, je comprends l’inquiétude de la CNPR. Pour ma part, je suis dans une situation un peu privilégiée, la notion de menace s’appliquant clairement aux questions terroristes. La notion de criminalité grave devrait être appréciée de manière objective ; néanmoins, la criminalité moins grave ne pourra pas se voir appliquer ces moyens d’investigation. Aussi, mes collègues risquent de se trouver démunis pour faire face, par exemple, à un vol à la tire dans le métro. Ces jurisprudences auront des conséquences très concrètes et très rapides pour la lutte contre l’insécurité.

**Mme Claire Legras.** – L’article 15 ne traite pas de la seule conservation à des fins judiciaires. Tel que rédigé, il assure une codification des remarques formulées

par le Conseil d'État. Il distingue les catégories de données et comprend la notion de menace pour la sécurité nationale. Celle-ci doit être réévaluée tous les ans au moins et justifie seule la conservation généralisée des données de connexion. De plus, toutes les questions d'accès seront traitées dans les codes métiers – code de procédure pénale, code de la sécurité intérieure, etc.

Dans le domaine du renseignement, l'affaire *Quadrature du Net* a donné lieu à une audience sans précédent, qui a duré deux jours. Pas moins de seize États se sont associés pour plaider que la question traitée n'entraîne pas dans le champ du droit de l'Union européenne et que les conséquences du jugement pouvaient être extrêmement graves. À présent, arrivera-t-on à reprendre la main ?

Un projet de règlement destiné à se substituer à la directive en cause est en discussion sur la scène européenne depuis quatre ans. Avec plusieurs de ses partenaires, la France propose d'y introduire un article excluant complètement du champ de la réglementation ce qui a trait à la sécurité nationale ; mais cette évolution, permise par le droit communautaire, n'est pas vue d'un très bon œil par le Parlement européen.

**M. Bertrand Dacosta, président de la X<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.** – La décision rendue par le Conseil d'État le 21 avril dernier est atypique à bien des titres, à commencer par son volume.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a été confronté à une série de contentieux portant sur des demandes d'annulation du refus d'abroger les dispositions réglementaires faisant obligation aux opérateurs de communications électroniques de conserver de manière générale et indifférenciée les données de connexion. Étaient également contestés divers décrets pris pour l'application de la loi relative au renseignement, en 2015 et en 2016.



Ce contentieux a duré cinq ans : avant même les questions préjudicielles devant la Cour de justice, il a été assorti d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 octobre 2020 comporte une avancée notable : il reconnaît aux États membres la possibilité d'imposer une obligation de conservation généralisée et indifférenciée des données pour des motifs liés à la sécurité nationale. En revanche, la Cour réitère que cette obligation est exclue dans les autres cas, même pour des motifs liés à la lutte contre la criminalité grave, quelles que soient les garanties apportées en amont par la loi pour encadrer l'accès aux données.

À la suite des questions préjudicielles, le Conseil d'État a repris la main. Il a commencé par compléter le mode d'emploi antérieur, défini par son arrêt *Arcelor* de 2007, quant à l'articulation du droit national et du droit de l'Union européenne. Les requérants invoquaient la méconnaissance de la directive de 2002 par les décrets français. Quant au Gouvernement, il faisait valoir en défense que l'application de cette directive conduirait à méconnaître des exigences constitutionnelles : c'est cette seconde voie qui a été retenue par le Conseil d'État, suivant, en quelque sorte, un raisonnement « Arcelor inversé ». Les moyens tirés de l'inconventionnalité de dispositions nationales ont ainsi été écartés.

C'est sans doute extrêmement important du point de vue des principes, mais, bien que le principe soit fixé par cette décision du Conseil d'État, il n'y en a pas d'application en l'espèce, puisque le système français est sauvé ou sauvable grâce à l'ouverture, le 6 octobre dernier, relative à la sécurité nationale. Le Conseil d'État utilise cette « brèche » ; il interprète de manière souple l'arrêt de la CJUE sur la notion de

sécurité nationale pour en tirer le maximum de portée, en jugeant que cette notion, au sens du droit de l'Union européenne, est identique à la définition de la sécurité nationale qui figure dans le code de sécurité intérieure.

Ainsi, dans la mesure où la France est soumise, depuis 2015, à des menaces particulièrement graves pour sa sécurité, le système de conservation généralisée des données, qui était valable en 2015, l'est toujours en 2021. Simplement, pour l'avenir, pour satisfaire à la jurisprudence de la CJUE, il faudra prévoir une clause de réexamen périodique.

Il reste, en matière de lutte contre la criminalité, une discordance entre le Conseil d'État et la CJUE, qui interdit toute obligation généralisée et indifférenciée de conservation des données ; la CJUE n'autorise, même pour la criminalité grave, qu'une conservation ciblée selon des critères géographiques ou personnels. Or un tel ciblage est techniquement irréaliste et dépourvu de pertinence opérationnelle.

Comment, dès lors, conserver le régime juridique français, qui permet au juge, lors d'une enquête pénale, d'accéder aux données conservées ? Pour cela, le Conseil d'État s'appuie sur les considérants 164 et 166 de l'arrêt de la CJUE. Selon le considérant 166, lorsque l'on dispose d'un vivier de données conservées dans un objectif déterminé, on ne peut pas l'utiliser dans un autre objectif ; toutefois, le considérant 164 évoque la possibilité d'un gel des données, que celles-ci aient été conservées spontanément par les opérateurs ou en raison d'une obligation imposée par les autorités nationales. Le Conseil d'État utilise cette souplesse et considère que, dans le cadre d'une enquête pénale, un juge peut, tout en respectant le droit d'Union européenne, utiliser les données issues de cette conservation rapide.

Le Conseil d'État récuse l'idée selon laquelle la gravité de l'infraction devrait être appréciée de manière objective et en amont, selon, par exemple, la peine encourue. Il préfère se fonder sur l'idée de proportionnalité. Pour reprendre l'exemple cité, en cas d'agression commise dans le métro pouvant être reliée à un réseau de délinquants, on doit pouvoir utiliser les données. C'est au juge pénal qu'il revient, dans ce cas, d'articuler le droit national et le droit de l'Union européenne et c'est la Cour de cassation qui déterminera *in fine* où se place le curseur.

Dès lors que l'on peut conserver ce qui paraissait, dans le droit français, nécessaire pour satisfaire à une exigence constitutionnelle, au prix d'une lecture extensive de l'arrêt de la CJUE, le Conseil d'État n'est pas tenu d'utiliser la contre-limite fixée par la décision. Il sauvegarde ce qui, dans le régime national, paraît être exigé par la Constitution. La décision du 21 avril, cet « *Arcelor inversé* », n'a pas vocation à être utilisée au quotidien par le juge administratif ; c'est un outil d'exception.

**M. Daniel Calleja Crespo, directeur général du service juridique de la Commission européenne.** – Je remercie le Sénat de son invitation, qui permet à la Commission européenne d'exprimer son point de vue sur une question fondamentale : l'articulation entre le droit de l'Union européenne et l'exercice du pouvoir régalién par les États membres.

Je veux d'abord rappeler certains principes fondamentaux. L'Union européenne est une union d'États membres souverains qui ont accepté de déléguer certaines compétences à une organisation supranationale. Les institutions européennes agissent donc en vertu du principe d'attribution des compétences, inscrit à l'article 5(2) du traité sur l'Union européenne (TUE), selon lequel l'Union européenne ne possède que les compétences qui lui ont été attribuées par les traités pour atteindre les objectifs

prévus. Dans l'exercice de ces compétences, les institutions de l'Union doivent respecter le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité.

Le projet européen repose sur l'existence de valeurs communes aux États membres, qui justifient la mise en œuvre de politiques communes. Depuis le fameux arrêt *Costa contre ENEL* de 1964, il est acquis que les traités ont institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres. Néanmoins, conformément à la devise de l'UE « unie dans la diversité », l'intégration européenne n'a pas pour but d'effacer les spécificités nationales ou régionales qui forment la richesse de notre continent : l'adoption de normes communes, par le législateur européen, et leur application par les juridictions nationales sous le contrôle de la CJUE ne doivent pas se faire au détriment de l'identité nationale des États membres.

J'en viens au respect de l'identité nationale prévu au paragraphe 2 de l'article 4 du TUE. En vertu de ce paragraphe, l'Union européenne doit respecter l'identité nationale des États membres et les fonctions essentielles de l'État, notamment la sauvegarde de la sécurité nationale, qui demeure de la seule responsabilité des États membres. Ainsi, lors de l'adoption des normes communes et de leur interprétation par la CJUE, les spécificités nationales doivent être prises en considération.

Néanmoins, le paragraphe 2 de l'article 4 ne saurait être invoqué par les États membres dans le seul but de déroger à l'application du droit européen ; l'argument de la sécurité nationale ne permet pas à un État membre de se soustraire à ses obligations en droit européen, sans quoi l'effectivité du droit de l'Union serait remise en cause. Dès lors que les traités ont prévu des compétences de l'Union dans certains domaines, l'Union peut et doit agir dans ces domaines.

Je vais me référer aux deux exemples évoqués précédemment.

Dans le cadre de la protection des données, le Parlement européen et le Conseil des ministres ont décidé, en application de l'article 16 du TFUE, de fixer des règles pour la protection des personnes physiques en matière de traitement des données à caractère personnel. Par ailleurs, l'article 153 du TFUE prévoit que les institutions européennes adoptent des directives dans le domaine des conditions de travail. Dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, la protection de la sécurité nationale doit être conciliée avec les objectifs des acquis de l'Union. La CJUE vérifie que la conciliation est conforme aux droits et objectifs fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'identité nationale des États.

La CJUE joue donc un rôle fondamental : elle doit garantir le respect et l'application uniforme du droit de l'Union européenne dans les vingt-sept États membres. Cette recherche d'équilibre entre le respect des identités nationales et l'application de règles communes est fondamentale pour le bon fonctionnement de l'Union. Dans ce contexte, les États membres doivent expliquer à la Cour les différentes contraintes qu'impose leur identité nationale, comme la France l'a fait dans le cadre des affaires des militaires slovènes et de la *Quadrature du Net*.

Dans ce dernier arrêt du 6 octobre 2020, la CJUE a reconnu qu'il appartient aux États membres de définir ce qui relève de la sécurité nationale et de prendre les mesures propres à l'assurer. En outre, l'objectif de sauvegarde de la sécurité nationale est susceptible de justifier des mesures comportant des ingérences dans les droits fondamentaux.

Toutefois, la CJUE a rappelé que la protection de la vie privée et familiale et la protection des données personnelles ne peuvent être ignorées. Toute ingérence dans les droits fondamentaux doit respecter le principe de proportionnalité et l'Union

européenne doit assurer le respect des principes issus de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est pour cela que la Cour a examiné l'argument de la sécurité à la lumière des exigences de protection des droits fondamentaux. Cette charte s'impose d'ailleurs aussi aux institutions de l'Union.

Cela dit, la CJUE s'est montrée soucieuse, dans son arrêt, de prendre en considération les spécificités nationales, liées notamment au risque d'attaques terroristes. À ce titre, elle a ouvert la possibilité de faire valoir une exception à la règle de non-conservation des données personnelles, au nom de la sauvegarde de la sécurité nationale. C'est cet aspect de l'arrêt *Quadrature du Net* qui constitue une évolution ciblée de la jurisprudence de la CJUE, qui accorde une position particulière à l'objectif de protection de la sécurité nationale et apporte des précisions sur la conservation de certaines métadonnées.

J'en viens à l'application de la directive Temps de travail aux astreintes de garde des militaires slovènes. Au travers de l'article 153 du TFUE, les États membres ont demandé à l'Union européenne d'agir dans le domaine des conditions de travail ; par conséquent, le droit dérivé adopté sur le fondement de cette base juridique peut avoir un impact sur des domaines relevant de la compétence des États membres. La France a clairement mis en avant les spécificités nationales qui justifient, selon elle, la non-application de cette directive aux activités militaires. Il appartiendra à la Cour de se prononcer, en mettant en balance ces spécificités et l'application uniforme du droit de l'Union. Les explications de la France ont été très utiles. C'est la seule puissance nucléaire de l'Union européenne et elle a des activités importantes à l'étranger en matière de politique de sécurité et de défense.

Dans ses observations, la Commission a plaidé pour une différenciation juridique entre, d'une part, la structure et l'organisation des forces armées, qui relèvent des États membres, et, d'autre part, la santé de leurs effectifs, qui est soumise au droit de l'Union. L'avocat général de la CJUE, qui a déjà rendu ses conclusions, a mis en avant la différence entre les conditions normales et les circonstances extraordinaires, pour justifier que la directive s'applique aux services courants de l'armée, mais non à certaines activités spécifiques. Il n'a pas exclu que les contraintes spécifiques d'un État membre résultant de ses multiples engagements puissent justifier que l'on déroge à la directive.

Je le rappelle, la juridiction nationale reste le juge de droit commun de l'Union européenne. Il incombe aux juridictions nationales de déterminer si les conditions énoncées par la CJUE sont remplies ou non. Le traité prévoit d'ailleurs un dialogue, au travers des questions préjudicielles, et l'arrêt de la CJUE a l'autorité de la chose interprétée. Le Conseil d'État était donc contraint d'appliquer, dans l'affaire *Quadrature du Net*, l'interprétation dégagée par la Cour, ce qu'il a fait.

Le respect, par les États membres, de la primauté du droit de l'Union est fondamental pour assurer l'effectivité de celui-ci, sans quoi il ne peut y avoir de droit de l'Union. La Commission a donc adressé, hier, une mise en demeure à l'Allemagne, puisque l'arrêt *Weiss* du 5 mai 2020 de la Cour constitutionnelle allemande viole le droit européen.

L'intervention de l'Union dans des domaines de plus en plus variés a augmenté le nombre de points de contact entre la législation européenne et certains domaines réservés aux États membres. Quand l'Union intervient dans un domaine dans lequel elle est compétente en vertu des traités, il faut trouver un équilibre entre les

normes communes et les identités nationales. C'est pourquoi les États membres sont pleinement impliqués dans le processus décisionnel et peuvent faire entendre leur voix. Ils adoptent les directives européennes et, ce faisant, ils demandent aux institutions d'agir dans le domaine considéré. Ensuite, le juge national, qui est juge du droit de l'UE, doit appliquer ce droit aux cas d'espèce, sous le contrôle de la CJUE.

**M. Guillaume Drago, professeur de droit public à l'Université Paris 2**

**Panthéon-Assas.** – En écoutant les propos précédents, je me suis dit : « nous y sommes ! » Depuis qu'existent les communautés et l'Union européenne, la question de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres pose des problèmes de principe. L'État doit pouvoir, au nom de la « réserve de souveraineté », s'abstraire du respect des obligations européennes quand elles portent atteinte à ses droits souverains.

Il y a un grand absent dans le débat d'aujourd'hui, c'est le Conseil constitutionnel, ainsi que sa jurisprudence, c'est-à-dire son interprétation de la participation de la France à l'Union européenne, son contrôle *a priori* et *a posteriori* des lois et son interprétation des réserves de constitutionnalité. Ces réserves ont été bien présentées par l'État français, dans le cadre de l'affaire de la *Quadrature du Net*. Je les rappelle : la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infractions pénales, la lutte contre le terrorisme, la prévention des atteintes à l'ordre public et des atteintes à la sécurité des personnes et des biens. Ces principes sont qualifiés par le Conseil constitutionnel d'objectifs de valeur constitutionnelle qui doivent être conciliés avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties.

Toutefois, ces normes constitutionnelles de protection sont très faibles. Nous avons un système juridictionnel incantatoire, qui se réfère à ces principes, mais ceux-ci sont très peu efficaces, y compris dans le contrôle de constitutionnalité. En



effet, non seulement ils sont difficiles à invoquer dans les contentieux concrets de constitutionnalité *a posteriori*, dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, mais, en outre, ils s'adressent d'abord au législateur qui doit les respecter *a priori* et leur effectivité dans les cas pratiques est moins évidente voire inopérante. Enfin, la valeur juridique d'un objectif d'origine jurisprudentielle ne peut avoir la même valeur pratique que ce qui est prévu expressément dans un texte constitutionnel.

La faiblesse de ces principes constitutionnels se retrouve dans un élément jurisprudentiel dont on a, paradoxalement, peu parlé et auquel le Conseil constitutionnel n'a pas donné de contenu substantiel : les notions de « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » et d'« identité constitutionnelle de la France » ; selon moi, la jurisprudence constitutionnelle est très en deçà de ce que nous devrions défendre en matière de réserves de constitutionnalité. Elle gagnerait à s'inspirer à cet égard de la Cour constitutionnelle allemande.

Dans le débat sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États, c'est à propos de sujets très concrets – le statut des militaires ou la liberté d'expression – que se trouve posée la question de ce qui relève de la réserve de constitutionnalité, de notre identité constitutionnelle. À ce sujet, le Conseil constitutionnel ne nous donne pas de réponse précise.

En face, l'article 4 du TUE précise que la sauvegarde de la sécurité nationale relève de la seule responsabilité des États membres. Or l'Union européenne fonctionne selon trois principes de base : le principe d'attribution des compétences, le principe de proportionnalité et le principe de subsidiarité. Quand on examine la jurisprudence de la CJUE, on constate que ces principes jouent majoritairement en

faveur des compétences de l'Union européenne et très rarement, pour ne pas dire jamais, en faveur de la préservation des compétences des États membres, parce que, tout simplement, le système des traités a conduit au transfert d'éléments de souveraineté nationale à une instance supranationale et la seule limite reste la compétence de la compétence. C'est vrai, on n'a pas transféré à l'Union européenne la définition de ses propres compétences. La compétence de la compétence, c'est le propre de l'État : l'État est celui qui définit sa propre compétence.

Comment invoquer une réserve de compétence qui constituerait le cœur de l'identité constitutionnelle de la France ? À un moment donné, le Conseil constitutionnel devra nous dire ce que contient cette notion ; on ne peut pas avoir émis cette grande idée, en 2005, sous la présidence de Pierre Mazeaud, sans nous dire ensuite ce qu'elle recouvre. Le Conseil constitutionnel pourra alors s'en servir, tant lors des contrôles de constitutionnalité qu'à l'occasion des révisions des traités de l'Union européenne.

Il y a eu un débat vif au moment du traité de Maastricht en 1992 : on se demandait comment la France pouvait faire valoir des réserves de constitutionnalité, de compétence ou de souveraineté à l'égard de l'Union européenne. Plusieurs pistes avaient été avancées, notamment celle d'un contrôle préalable du Parlement sur une négociation engagée entre le Gouvernement et les instances de l'Union ; cela aurait permis de définir la réserve de souveraineté au-delà de laquelle le Gouvernement ne peut aller lors du transfert d'une compétence ou de la rédaction d'un acte.

On en a l'illustration avec le statut des militaires : il y a là une réserve de souveraineté à laquelle on ne pourra déroger sans détruire la substance du militaire dans notre pays. Cette réserve, il faudrait la faire valoir plus tôt dans le processus

d'élaboration du droit européen, en précisant d'emblée que la France ne signera pas une modification d'un acte communautaire. Il faudrait d'ailleurs réfléchir à la façon dont cette réserve constitutionnelle pourrait être sollicitée du Conseil d'État, par exemple, ou du Conseil constitutionnel. Ce contrôle préalable du Parlement existe au Danemark où le Parlement donne mandat au gouvernement pour discuter avec l'UE mais en fixant les limites de cette discussion tenant à la réserve constitutionnelle de souveraineté ; on nous parle des principes d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité, donc, soyons subsidiaires !

Enfin, il faut se pencher sur la structure des relations entre l'ordre national et l'ordre international. Les articles 54 et 55 de la Constitution ne permettent pas au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle de conventionnalité des lois. L'Article 55 pose une règle de conflit entre la loi, le traité et la Constitution, mais qu'est-ce qui interdirait au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État de se saisir de ce contrôle de conventionnalité au regard des exigences constitutionnelles ?

Quant à l'article 54, c'est le moyen pour des traités internationaux de laisser de côté la règle constitutionnelle ; ne faut-il pas inverser cette règle ? Les traités peuvent entrer dans l'ordre interne, mais ils ne doivent pas dépasser une réserve de constitutionnalité, telle que le Conseil constitutionnel la définirait. On le sait, le résultat de l'article 54, c'est que la Constitution cède devant le traité...

Il y a peut-être un peu d'espoir du côté de la Cour européenne des droits de l'homme, dont deux décisions du 25 mai dernier admettent le principe de la surveillance électronique de masse, en se référant à la notion de « marge nationale d'appréciation », notion habituelle dans sa jurisprudence. Il pourrait y avoir une convergence entre cette marge nationale d'appréciation et ces réserves de constitutionnalité.

Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse 1 – Capitole, directrice de l'Institut de Recherche en Droit européen, international et comparé. – Je développerai trois sujets : la sécurité nationale, la protection des données et les évolutions du droit de l'Union ainsi que les résistances potentielles à la jurisprudence de la CJUE.

L'arrêt *Quadrature du Net* d'octobre dernier constitue une évolution majeure de la jurisprudence de la CJUE, parce qu'il précise explicitement que la sécurité nationale peut être invoquée pour la conservation généralisée et indifférenciée des données. La Cour s'appuie sur l'article 6 de la charte des droits fondamentaux, notamment sur le principe de sûreté : on a droit à la liberté, mais aussi à la sûreté et, sans la sûreté, d'autres droits peuvent être violés. Cet élément pourra donc être pris en compte par les juridictions nationales ; le Conseil d'État l'a fait.

Néanmoins, il faut rappeler qu'il s'agit d'un cas « extrêmement dérogatoire », car, pour la CJUE, le principe est la protection des données, comme elle l'a rappelé dans l'arrêt *Digital Right* de 2014. D'ailleurs, le même jour que l'arrêt *Quadrature du Net*, la Cour rappelle dans un arrêt *Privacy International* que l'on ne peut pas procéder à la conservation généralisée et indifférenciée des données si la sécurité nationale n'est pas mise en cause.

Le Conseil d'État a placé d'emblée le débat dans le cadre du droit de l'Union puisqu'il a posé une question préjudicielle à la CJUE ; dès lors que l'on pose une question préjudicielle à la Cour, il me paraît inimaginable de ne pas respecter l'arrêt de celle-ci, comme l'a fait la Cour constitutionnelle allemande dans l'arrêt *Weiss*. En demandant une précision à la Cour et en n'appliquant pas son arrêt, on sape les bases du

système juridique, on viole la tradition juridique sur laquelle se fondent nos systèmes juridiques.

Il faut s'inscrire dans le cadre d'un dialogue et expliquer à la Cour les problèmes qui se posent. La Cour peut faire évoluer sa jurisprudence, ce qu'elle a fait au travers de l'arrêt *Quadrature du Net*. Dans le cadre des arrêts préjudiciels, la Cour exerce un contrôle de proportionnalité *in abstracto* et il incombe aux juridictions nationales de les recevoir. Si l'application de l'arrêt pose problème, il faut revenir devant la Cour pour le lui expliquer.

J'en viens à la sécurité nationale. L'article 4 du TUE définit ce qu'est l'État dans l'Union européenne. La CJUE a elle-même indiqué que l'Union était constituée d'États. L'article 4 a trois paragraphes : le premier stipule le principe d'attribution des compétences de l'Union, le deuxième mentionne l'égalité des États membres, l'identité nationale et les fonctions essentielles de l'État, dont la sécurité nationale, et le troisième institue le principe de coopération loyale.

On peut dissocier ces éléments entre eux et les États peuvent les invoquer devant la CJUE ; le paragraphe 1 est la base juridique du contrôle de l'*ultra vires*. Le paragraphe 2 permet d'invoquer l'identité nationale – comme le font déjà les juges constitutionnels allemands et italiens – mais aussi les prérogatives régaliennes (fonctions essentielles de l'État) et la sécurité nationale.

La rédaction de l'article 4, paragraphe 2, du TUE est étonnante : « L'Union [...] respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de

chaque État membre. » Cette formulation me fait penser à l'article 16 de la Constitution, qui fait référence à des circonstances particulières.

Par ailleurs, la charte des droits fondamentaux ne comporte pas de clause sur les régimes de crise. Le régime de crise est donc créé par la CJUE, qui a expliqué que, si l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme était déclenché, on entrerait dans le régime dérogatoire. L'article 4, paragraphe 2, correspond-il à ce régime dérogatoire ?

À l'instar de l'identité nationale, le respect de fonctions essentielles de l'État doit faire l'objet d'une définition partagée entre les États et l'Union.

Je conclus avec la question de l'évolution du droit de l'Union et des résistances nationales ; peut-on transposer à des domaines régaliens des raisonnements relatifs au marché notamment issus de la jurisprudence de la CJUE ? À mon avis, oui, parce que ces raisonnements ne sont pas marqués par l'économie. Simplement, la Cour devra prendre en considération la sensibilité des domaines régaliens ou sociétaux.

En tout cas, j'y insiste, on ne peut pas s'exonérer du respect d'un arrêt de la Cour quand on lui a demandé son avis. Cela met à mal le respect du droit sur lequel est basé notre société.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Si l'on n'affirme pas la primauté du droit de l'Union, cela posera de réels problèmes de mise en œuvre des politiques européennes et de respect de l'égalité devant les politiques européennes. On peut difficilement envisager que le droit européen soit soumis à toutes les cours constitutionnelles européennes. En acceptant une telle évolution, on validerait la position de la Pologne ou de la Hongrie à l'égard de l'État de droit.

Ces difficultés ne sont pas étonnantes : le droit européen s'est construit sur des politiques d'abord économiques et, puisque les domaines d'intervention de l'Union européenne s'élargissent – Schengen, Frontex, le droit de la nationalité avec la vente de celle-ci, etc. –, des contradictions se font jour, par exemple en matière de surveillance des frontières ou de droit de la nationalité.

Ce n'est donc pas un sujet technique, c'est un sujet profondément politique, celui de la construction européenne. Sommes-nous capables d'assumer les conséquences de la construction européenne ? Jusqu'à présent, on considérait que la sécurité nationale relevait exclusivement des États membres ; mais on se rend compte que notre protection n'est plus assurée si ce principe demeure absolu.

**M. Alain Richard.** – Je suis en désaccord complet. La construction européenne est fondée sur une fédération d'États nations souverains, qui mettent en commun des compétences limitées par les traités et négociées à la virgule près. Ce qui n'est pas attribué à l'Union reste de la compétence nationale et cela ne peut fonctionner qu'ainsi. Il ne me paraît pas pertinent de mettre ce principe vital en parallèle avec la surveillance de l'État de droit en Hongrie ou en Pologne, dans des domaines où la compétence est partagée. Ce n'est pas parce que la Cour peut exercer son contrôle sur les compétences partagées qu'elle peut le faire dans des domaines relevant des États et qu'ils n'ont pas partagés. Si l'on ne rétablit pas le partage des compétences prévu dans les traités, il en résultera des difficultés, y compris pour l'Union, car la France ne sera pas la seule à considérer que c'est un débordement d'une institution de l'Union sur le principe qui reste depuis le traité de Westphalie le principe de souveraineté nationale.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La question sur le droit du travail des militaires ne peut-elle s'apparenter à une nouvelle offensive en faveur d'un élargissement des compétences partagées ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – En Pologne et en Hongrie, on excipe chaque jour de la spécificité des systèmes juridiques.

**M. Daniel Calleja Crespo.** – Cette question constitue le cœur du débat.

L'Union européenne est le résultat d'un traité international qui a été signé et ratifié par des États souverains ; son originalité est que, pour la première fois, des États ont confié à des institutions communes des politiques communes et la capacité de les faire appliquer sous le contrôle de la Cour. Certains domaines relèvent de la compétence exclusive de l'Union, certains autres de la compétence nationale et il y a des domaines de compétence partagée.

Il n'y a ni débordement ni ingérence ; simplement, la CJUE était appelée à interpréter des dispositions communautaires approuvées par tous les États membres : la directive sur la conservation des données et la directive sur le temps de travail. Dans l'arrêt *Quadrature du Net*, la Cour devait décider jusqu'à quel point cette directive s'appliquait et à partir de quel moment les considérations de sécurité pouvaient s'y opposer. Elle a rendu un jugement équilibré ; elle a même admis que, en cas de menaces graves pour la sécurité nationale, réelles et prévisibles, l'on pouvait conserver les données de manière généralisée et indifférenciée.

Le système évolue sans cesse, au travers notamment du droit dérivé, puisque les directives sont modifiées ou clarifiées. Le débat sur l'équilibre entre les droits fondamentaux et la sécurité est permanent, riche et salutaire, à l'échelle nationale,



européenne et mondiale. Il faut se féliciter que l'on ait les instruments et les mécanismes et les institutions permettant de trouver, dans le cadre de la coopération loyale, des solutions équilibrées.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Je suis un farouche partisan de la construction européenne, mais les États membres ont délégué les questions de temps de travail, non notre politique de défense. Les modalités de temps de travail d'un militaire ne relèvent pas, selon moi, de questions sociales ; il s'agit d'une question de défense. Les conclusions de l'avocat général ont été très perturbantes et notre pays attend avec beaucoup d'inquiétude cet arrêt du 15 juillet prochain qui peut toucher à l'essentiel.

Vous indiquez à juste titre, M. Calleja Crespo, que nous avons adopté la directive sur le temps de travail sans demander d'exception, mais personne ne pouvait imaginer que l'on nous demanderait de l'appliquer aux forces armées. Sommes-nous protégés par l'article 4, paragraphe 2, ou devons-nous prévoir systématiquement, dans toutes les directives à venir, la mention « sous réserve des dispositions en matière de sécurité nationale » ? Ce que Mme Legras et M. Ricard ont indiqué dans leur propos introductif relève pour nous de l'évidence.

Sur l'aspect constitutionnel, les propos de ce matin soulèvent la question de la hiérarchie des normes. L'idée que l'on puisse engager une procédure d'infraction à l'encontre d'un pays en raison de décisions prises par sa cour constitutionnelle me plonge dans un étonnement complet, dans un abîme de perplexité.

**M. Daniel Calleja Crespo.** – Je commence par la fin : il ne faut pas être perplexe à l'égard de cette procédure, il faut l'être à l'égard de ce qu'a fait la cour de Karlsruhe, qui, après avoir consulté la CJUE, a décidé d'écarter l'interprétation de celle-ci et de se prononcer elle-même sur le droit européen. Nous avons adopté un système

organisé, approuvé par tous les États membres, dans lequel une institution est chargée d'interpréter le droit européen ; nier sa compétence mine les fondements du droit européen.

Sur la question du temps de travail des militaires, la Commission a indiqué qu'il fallait distinguer entre la structure, la dotation, l'organisation des forces armées – compétence régaliennne des États membres – et les questions liées à la santé et à la sécurité des effectifs. En la matière, nous devons attendre que la Cour se prononce. Quand ce sera fait, la juridiction nationale appliquera l'arrêt au cas d'espèce, dans le cadre de la coopération loyale.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie de m'excuser, je dois désormais vous quitter.

**M. Guillaume Drago.** – De quoi devons-nous être étonnés ? Mais de rien ! Nous savons tout cela depuis 1951, depuis 1957, depuis les arrêts *Van Gend en Loos* de 1963, *Costa contre ENEL* de 1964, et surtout *Internationale Handelsgesellschaft* de 1970, selon lequel « l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État ». On ne peut donc pas être étonné ! Simplement, jusqu'à présent, on a adopté une politique d'évitement ; sagement, les juridictions ne sont pas allées au contact avec la CJUE. Aujourd'hui, la France n'est pas la seule à réagir, puisque la cour constitutionnelle allemande, qui n'est pas la moins prestigieuse, sait très bien ce qu'elle fait.

Par ailleurs, on a signé les traités, dont l'article 267 du TFUE, qui fait de la CJUE l'interprète unique des traités et du droit dérivé. Dès lors que l'on a confié cette

fonction à la Cour, il ne faut pas s'étonner qu'elle l'utilise à fond. C'est d'ailleurs parce que la Commission pense que la cour constitutionnelle allemande a fait une interprétation allant au-delà de ses compétences vis-à-vis de la CJUE qu'elle a engagé cette procédure. On ne peut reprocher à la CJUE d'exercer pleinement sa compétence.

D'où l'idée que les États fassent prévaloir des réserves de constitutionnalité préalables, dès l'ouverture des discussions sur une directive ; pour cela, le Gouvernement doit s'appuyer sur le Parlement, qui peut se saisir de ces questions.

**Mme Hélène Gaudin.** – La CJUE a de grandes difficultés à définir ce qu'est un État au sein de l'Union. Cela émerge un peu, au travers notamment de la prise en considération de l'article 4 du TUE, en raison des résistances qui apparaissent. La Cour devra prendre davantage en considération ce qui touche à la sûreté, car l'Union européenne n'étant pas compétente en la matière, elle n'en tenait pas véritablement compte jusqu'à présent.

Je comprends que l'on puisse être choqué par l'affaire *Weiss*, mais quand les juges nationaux – constitutionnels, administratifs ou judiciaires – posent une question à la Cour de justice pour lui demander une interprétation d'un article du traité ou d'un acte de droit dérivé, ils se placent sous sa compétence en tant que juge ; dès lors, il est difficile de ne pas appliquer une interprétation, même si elle ne convient pas. Du reste, la CJUE avait senti le danger et avait interprété le traité de façon rigoureuse dans l'arrêt *Gauweiler*. Si l'on veut violer le droit de l'Union, on ne pose pas une question préjudicielle à la CJUE...

Pour ce qui concerne les relations entre la CJUE et les juges nationaux, on constate de plus en plus l'importance du premier mot : la façon de poser la question, d'expliquer la situation a une importance majeure pour l'arrêt préjudiciel.

Mme Claire Legras. – On peut se demander ce qui, de l'identité constitutionnelle ou de l'*ultra vires*, est le plus perturbateur pour l'ordre juridique européen. Vous indiquez, monsieur Leconte, que chaque pays va invoquer son identité constitutionnelle, ce qui sera un ferment de désunion. L'*ultra vires* permettait de traiter la question du renseignement régalién, mais non les questions de la justice pénale et, dans les deux cas, il s'agit de contrôles qui doivent être maniés dans des circonstances exceptionnelles. La barrière issue de la jurisprudence *Mazeaud* sur l'identité constitutionnelle de la France fait-elle l'affaire ? Aucun contenu concret n'a été donné à cette notion et, par ailleurs, on est dans un système sans supraconstitutionnalité.

La primauté du droit européen trouve aussi sa source dans la Constitution, avec l'obligation constitutionnelle de transposition des directives, mais, dans des circonstances exceptionnelles, on doit se rappeler que l'ordre constitutionnel est premier, ce qui n'est évidemment pas partagé par la Commission ni par la CJUE. Dès lors que l'on touche aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté », il faut faire prévaloir la Constitution.

La jurisprudence *Arcelor* et *Arcelor* « revisitée » du Conseil d'État a déjà franchi un pas supplémentaire ; elle n'est pas articulée avec la notion d'identité constitutionnelle, elle s'attache de manière concrète à l'effectivité de principes constitutionnels. Le Conseil accepte donc déjà de vérifier, non simplement une identité de principes, mais encore la manière dont des principes peuvent être protégés à l'échelon européen. Cela me semble plus à la hauteur des enjeux.

On a beaucoup parlé des questions juridiques et des difficultés opérationnelles liées à notre débat de ce matin ; pour ma part, je crois qu'il y a également des difficultés institutionnelles, parce que l'on constate que la CJUE est en

train de prendre un rôle prédominant sur les questions régaliennes. Il y a les questions de défense, mais il y a aussi des affaires pendantes touchant aux données des dossiers passagers (PNR), au système d'information Schengen, à une affaire pénale irlandaise très grave ou encore à des suites de la jurisprudence *Tele2*. Cela prend une place déterminante.

Or, à vingt-sept, il est extraordinairement difficile de produire de la législation sur ces sujets. La CJUE devient alors la première source de production du droit de l'Union, avec une volonté intégratrice et une logique téléologique qui la conduisent à faire prévaloir tel article mal rédigé d'une directive sur l'article 4, paragraphe 2, du TUE ; on peut considérer que cela posera, à terme, des problèmes de nature démocratique.

**M. Guillaume Drago**. – Je suis tout à fait d'accord. On peut néanmoins faire la même remarque sur la notion de « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté », dégagée par le Conseil constitutionnel dans les années 1970 : on ne sait pas ce que c'est ! Le Conseil fait de ses concepts des butées, au-delà desquelles le traité deviendrait contraire à la Constitution ; mais ce n'est pas ce que l'on demande à un juge constitutionnel, on lui demande une direction, du contenu. Sans cela, ce n'est pas la peine d'avoir un contrôle de constitutionnalité de la loi ; le Conseil d'État et la Cour de cassation peuvent le faire très bien... On veut savoir ce qu'il y a derrière ces concepts, ou alors il ne faut pas les énoncer.

Deuxième sujet : les matières concernées par la jurisprudence de la CJUE. La décision revient aux instances politiques de l'Union ; la réunion des chefs d'État ou de gouvernement doit dire que telle ou telle matière ne relève pas des compétences partagées, qu'elle relève des compétences souveraines. C'est une décision politique, qui

peut être bien fondée si les juridictions nationales ont marqué des limites claires, sans nécessairement entrer en confrontation avec la CJUE. Celle-ci agit dans son périmètre de compétence au regard des traités ; elle ne sort de son périmètre de compétence que parce que les États n'ont pas su lui donner des limites sur les matières qui relèvent de son contrôle.

**M. Jean-Yves Leconte.** – On pourrait aussi imaginer que des compétences exclusives des États soient partagées, afin d'éviter la contradiction.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ce serait donc une démarche intégratrice.

**M. Alain Richard.** – Le traité dit tout !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie de cette discussion passionnante. Nous pourrions en envisager une nouvelle, à l'issue des décisions qui seront prises prochainement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*La réunion est close à midi.*

## Institutions européennes

### **Deuxième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 19 au 23 avril 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous allons maintenant entendre notre collègue Alain Milon nous rendre compte de la récente session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui s'est tenue fin avril.

Alain Milon est le premier vice-président de la délégation française à l'APCE. Il a participé à cette partie de session à distance quand d'autres de nos collègues y ont participé physiquement à Strasbourg. Je souhaite la bienvenue à nos collègues membres de la délégation française qui ont pu se joindre à nous ce matin. Cette session, une fois encore, s'est tenue dans un contexte de regain de tensions entre l'Occident et la Russie. En mars, l'Union européenne avait décidé de sanctions contre Moscou. La semaine qui a suivi cette session de l'APCE a vu en retour la Russie interdire d'entrée sur son territoire huit responsables européens. Parmi eux, on compte non seulement le Président du Parlement européen, mais aussi notre collègue Jacques Maire, député, rapporteur à l'APCE sur l'affaire Navalny. Cette décision inacceptable a eu au moins un mérite : celui de souligner le rôle central de l'APCE et d'accroître sa visibilité médiatique.

**M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous remercie de m'avoir convié devant la commission des affaires européennes pour évoquer la deuxième partie de session de l'APCE au titre de l'année 2021, qui s'est déroulée du 19 au 22 avril dernier.

Il s'agissait d'une partie de session symboliquement importante, notamment lors des échanges avec Angela Merkel, la chancelière allemande, et David Sassoli, le Président du Parlement européen, mais aussi marquée par des tensions. J'y reviendrai.

Je vous rappelle en préambule que la délégation française à l'APCE est composée de 24 députés et de 12 sénateurs, répartis par moitié entre titulaires et suppléants.

Comme au mois de janvier, cette partie de session s'est déroulée de manière hybride, sur trois jours et demi au lieu de quatre jours et demi. Un peu plus de 100 parlementaires étaient présents à Strasbourg, soit plus qu'en janvier, même si l'absence de la délégation russe, connectée à distance, créait un vide important.

Trois de nos collègues se sont rendus à Strasbourg : Bernard Fournier, Claude Kern et André Gattolin. Ils pourront compléter ma perception de la session par leur appréciation de la situation au Palais de l'Europe. Avec André Vallini, nous avons pour notre part participé à distance.

D'un point de vue pratique, je veux souligner que les mesures draconiennes qui avaient été mises en place en janvier pour accéder au Palais de l'Europe avaient été reconduites, tout en améliorant l'accueil. Toutes les personnes devaient réaliser un test antigénique avant de pénétrer pour la première fois dans le bâtiment.

Cette session hybride s'est donc bien déroulée, semble-t-il. Les votes en commission passaient uniquement par l'application Kudo. Les votes en séance plénière étaient eux-mêmes hybrides : les parlementaires présents dans l'hémicycle pouvaient voter directement depuis leur place tandis que les parlementaires connectés votaient *via* l'application Kudo.

Comme en janvier, nous avons procédé à l'élection d'un juge à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) au titre de la Belgique, en utilisant exclusivement une plateforme sécurisée. Nous aurions également dû désigner un juge au titre de la Pologne mais, lors de son examen par la commission sur l'élection des juges à la CEDH, la liste présentée par les autorités polonaises n'a pas été jugée conforme aux normes requises par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres. La Pologne devra donc présenter une nouvelle liste. Cela n'est pas anodin compte tenu des débats que nous tenons régulièrement sur l'indépendance de la justice dans ce pays.

La bonne tenue de cette session était symboliquement importante et constituait en tant que telle un message à l'attention du Président du Parlement européen, qui a échangé avec nous en se connectant depuis Bruxelles. Le Président de l'APCE a mis en avant les mesures prises pour permettre la tenue de sessions hybrides et notre collègue députée Nicole Trisse a très directement interpellé David Sassoli sur le retour du Parlement européen à Strasbourg.

On ne peut pas dire que David Sassoli ait manifesté un grand enthousiasme, même s'il a loué les qualités de la ville de Strasbourg et le symbole qu'elle représente. Il a surtout mis en avant les « problèmes objectifs » que représente « le transfert de plusieurs milliers de membres du personnel du Parlement et leur retour dans leur pays de résidence », la nécessité de préserver la santé des députés européens et du personnel du Parlement, ainsi que les conditions sanitaires de la région du Bas-Rhin et de la ville de Strasbourg – pourtant bien meilleures que celles de Bruxelles. Ce débat a eu le mérite de constituer une pression supplémentaire. Heureusement, nous sortons désormais de cette période et le Parlement européen va enfin retrouver son siège lors de la session de juin.

Cette session a permis à l'APCE d'échanger avec d'autres personnalités, en particulier avec la nouvelle présidente de la République de Moldavie, Maïa Sandu, qui a mis l'accent sur la lutte contre la corruption et l'indépendance de la justice, ainsi qu'avec la Chancelière Angela Merkel.

Cette séquence était évidemment forte, au moment où celle-ci s'apprête à quitter ses fonctions. Elle a rappelé que le Conseil de l'Europe avait été la première organisation internationale à accueillir à nouveau l'Allemagne dans la communauté des Nations, à l'issue de la Seconde guerre mondiale. Elle a souligné l'importance du respect des droits fondamentaux, qui sont le socle du projet démocratique européen, et regretté les restrictions ou les violations de ces droits observées dans un certain nombre d'États.



Angela Merkel a ensuite répondu à des questions parfois très directes, notamment sur le scandale de corruption ayant impliqué il y a quelques années des parlementaires allemands membres de l'APCE, ou encore le dossier *Nord Stream 2*, sur lequel votre commission a travaillé. Angela Merkel a défendu la position allemande et estimé qu'il fallait définir « jusqu'où nous voulons commercer avec la Russie, notamment dans le secteur de l'énergie ». Elle a également fait valoir que ce choix énergétique n'avait pas empêché l'Allemagne de soutenir les sanctions de l'Union européenne à l'égard de la Russie, notamment dans le cas Navalny et celui de la Crimée.

Ces restrictions et ces violations ont justement formé le cœur du débat de cette partie de session, au cours de laquelle trois sujets trouvant un fort écho dans l'actualité ont été abordés : l'affaire Navalny, la situation des Arméniens prisonniers de guerre et la situation politique en Turquie, à la suite notamment de son retrait annoncé de la Convention d'Istanbul, mais aussi des pressions observées sur la justice et les parlementaires.

J'évoquerai uniquement les deux premiers car une procédure de suivi de la Turquie est en cours. Je ne doute donc pas que nous y reviendrons lors des prochaines sessions.

S'agissant de l'affaire Navalny, je serai rapide car nous en avons déjà parlé la dernière fois. Mes collègues pourront compléter mes propos, d'autant qu'André Gattolin a pris une part active au débat à Strasbourg. Je voudrais néanmoins souligner l'importance que la Russie accorde aux travaux du Conseil de l'Europe en la matière.

Peu après la partie de session, notre collègue député Jacques Maire, qui est le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme sur l'arrestation et les conditions de détention d'Alexeï Navalny, a été déclaré *persona non grata* par les autorités russes, en même temps que le Président Sassoli ou la Commissaire Jourova.

Le Président de l'APCE a alors rappelé à l'ambassadeur de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe les obligations des États membres, en particulier concernant la libre circulation des membres de l'Assemblée en vue d'activités liées à ses travaux. L'Ambassadeur a alors confirmé que la Fédération de Russie ne remettrait pas en cause ses engagements, mais cela témoigne bien de l'émotion que suscite ce dossier et de la volonté de la Russie de tester nos limites.

Un deuxième sujet a contribué à électriser les débats au cours de cette partie de session : la situation des Arméniens prisonniers de guerre, détenus en captivité et personnes disparues. J'ai moi-même introduit le débat d'actualité sur ce sujet, juste avant que le Président Larcher ne se rende en Arménie avec les présidents des groupes. Cela a permis d'assurer une correspondance entre les messages portés par les sénateurs au sein de l'APCE et ceux portés par le Sénat. L'APCE y reviendra dans les mois qui viennent, puisqu'un rapport est en cours d'élaboration sur les conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Cette partie de session a également permis à l'Assemblée de donner sa vision des priorités du Conseil de l'Europe et d'évoquer d'autres dossiers sensibles en

matière de droits de l'Homme. Je veux en évoquer plus particulièrement un qui a depuis connu des rebondissements : celui de la Biélorussie. Notre collègue députée Alexandra Louis a présenté un rapport défendant la nécessité d'une enquête internationale sur les violations des droits de l'Homme en Biélorussie. Le récent détournement de l'avion de Ryanair pour capturer un opposant ne fait que donner du crédit à cette demande.

Enfin, cette partie de session a donné lieu à plusieurs autres débats, notamment un débat d'actualité concernant les passeports ou certificats Covid et leur utilisation. C'est un sujet que nous ré-évoquerons au mois de juin. Nous avons également tenu des débats concernant les minorités nationales, l'imposition du numérique et les discriminations à l'encontre des personnes atteintes de maladies chroniques et de longue durée.

Cette partie de session a aussi été marquée par une prise de responsabilité nouvelle de notre collègue Bernard Fournier qui a été élu premier vice-président de la commission de suivi. Notre collègue Claude Kern s'est également vu confier la présidence de la commission *ad hoc* chargée d'observer les élections législatives en Palestine ; celles-ci devaient avoir lieu le 22 mai dernier mais elles ont été reportées. Je laisse le soin à mes collègues membres de la délégation de compléter mon propos s'ils le souhaitent.

**M. André Gattolin.** – Merci Monsieur le Président, merci cher collègue de cet exposé. Il est important de nous réunir physiquement à Strasbourg, même en jauge réduite. Pour ma part, je suis quelque peu choqué de la désinvolture de grands témoins, dont Angela Merkel et David Sassoli, qui ne se sont pas déplacés. C'est la première fois que je vois un chef d'État dont le pays préside le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ne pas venir. Angela Merkel a justifié son absence par des raisons sanitaires. Elle avait une réunion politique interne un peu plus tard le soir... David Sassoli a fait un très beau discours, dans lequel il a sévèrement critiqué la Fédération de Russie. Je crois que cela explique les sanctions dont il a fait l'objet.

J'ai beaucoup insisté auprès du président de l'Assemblée parlementaire, Rik Daems, sur l'utilisation du français. Je rappelle que les présidents de l'Assemblée parlementaire sont élus tous les ans et changent tous les deux ans en général. Un accord trans-partisan prévoit que tous les groupes politiques représentés à l'Assemblée puissent proposer un président à tour de rôle. La prochaine présidence devrait revenir à Tiny Kox, qui préside le groupe de la Gauche unitaire européenne (GUE). Cela avait été décidé en 2007 mais fait l'objet de débats aujourd'hui en raison de la taille de son groupe et de ses positions.

J'en suis arrivé à obtenir tout de même que Rik Daems, qui avait déclaré que sa langue de travail serait l'anglais, parle également en français. En effet, il y a deux langues de travail officielles : l'anglais et le français. C'est regrettable mais il suffit que le président de l'Assemblée dise que sa langue de travail est l'anglais pour que nous nous retrouvions avec des « tunnels » de langue anglaise. Or, nous sommes à Strasbourg et je rappelle que la France est le premier contributeur financier du Conseil de l'Europe et encore plus de l'APCE.

**M. Jean-François Rapin, président.** – À l'occasion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) la semaine dernière, j'ai

été agréablement surpris d'entendre que Antonio Tajani, président de la commission des affaires constitutionnelles au Parlement européen, a tenu à faire son exposé en français.

**M. André Gattolin.** – C'est vrai, Antonio Tajani parle très bien le français. S'agissant de la session de l'APCE à Strasbourg, je vous rapporte quelques éléments d'ambiance, notamment une très forte tension entre les délégations russe et ukrainienne. Des sanctions vont être prises par le Bureau à l'encontre d'un membre en raison d'injures personnelles : un drapeau ukrainien taché de sang a été exhibé. Je connais la sensibilité des parlementaires ukrainiens mais on a parfois l'impression, et de plus en plus dans cette Assemblée, d'être pris en otage par des conflits – tel celui qui oppose les Azéris et les Arméniens –, qui monopolisent très largement les débats. Pour n'importe quel texte présenté dans la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, nos amis ukrainiens ajoutent dix amendements qui contournent le texte pour parler spécifiquement de la situation ukrainienne. Tout cela montre la difficulté à travailler sereinement dans cette Assemblée.

En outre, comme nous l'avons vu hier lors de l'audition au Sénat par la délégation française du Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Clément Beaune, tout le monde veut étendre le domaine d'action de l'Assemblée à de nouveaux droits, comme les droits environnementaux. Pour ma part, je suis partisan que nous nous concentrons sur l'État de droit et les droits de l'homme. Or, nous avons plutôt tendance en tant que parlementaires, y compris en France, à essayer de faire entrer aux forceps tout sujet de prédilection dans le cadre du Conseil de l'Europe. Lors de la présidence française du Comité des ministres il y a deux ans, il avait été dit spécifiquement que nous devions nous recentrer sur nos sujets.

Nous faisons face à un problème de financement - même si les Russes ont réintégré le Conseil de l'Europe, ils sont loin d'avoir payé leurs cotisations en retard – d'où une gestion de plus en plus serrée de cette Assemblée pourtant ô combien essentielle. L'APCE doit également mettre en avant ses travaux face au Parlement européen avec qui il existe une complicité néanmoins doublée d'une concurrence de plus en plus forte. En effet, le Parlement européen traite de plus en plus la question de l'État de droit et des libertés publiques. Nous pouvons parfois avoir l'impression d'un doublon, ce qu'a affirmé hier le Secrétaire d'État aux affaires européennes. Nous préférons qu'il y ait une collaboration et une complémentarité pour éviter le risque de dégrader et d'user cette institution.

Les Russes ont réagi violemment d'autant que, lors de la première partie de session en janvier, nous avons évité tout débat d'urgence sur la situation de M. Navalny. Le rapporteur Jacques Maire, extrêmement diplomate dans ses relations avec les Russes, a été obligé de porter une résolution tant il devenait difficile de proroger sur trois ou six mois le traitement de la question - comme il comptait le faire initialement -, alors qu'Alexeï Navalny était en grève de la faim.

La réaction russe montre qu'aujourd'hui, les autorités ne sont pas nécessairement en train de se rapprocher de l'Europe. Il faut y aller doucement. Jacques Maire est aujourd'hui incriminé en raison de sa participation à une réunion du Parlement européen avec l'ambassadeur lituanien, en visioconférence. J'ai également participé à cette réunion. Jacques Maire a été sanctionné au prétexte de sa participation, mais non sur les propos particulièrement diplomates et modérés qu'il a tenus lors de cette réunion et dont je peux témoigner. Étant rapporteur des deux rapports en cours sur

l'affaire Navalny (mais aussi du groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe - ALDE), Jacques Maire a été mis en cause. C'est un moyen de faire passer un message à l'institution.

L'autre question réside dans l'observation et le contrôle des élections. Dans quelques mois, des élections générales importantes auront lieu en Fédération de Russie. Il semblerait que nous ne soyons pas autorisés à former une délégation de contrôle de ces élections. Pourtant, nous allons bien contrôler les élections aux États-Unis, en France et absolument partout. Certes, dans certains pays, nous renonçons à ces contrôles en considérant qu'il n'y a pas de problème, comme en Islande, mais il me semblerait quelque peu inquiétant que ces élections se passent sous huis clos international.

**M. Jacques Fernique.** – Il est bon que vous ayez eu l'occasion de ce temps d'échange et de débat sur la question de Strasbourg. Même si le contrat triennal a été signé et si la session plénière hybride du Parlement européen aura lieu la semaine prochaine à Strasbourg, on sent un enthousiasme assez pondéré de David Sassoli sur une véritable implantation du Parlement européen à Strasbourg et un retour à des sessions régulières. C'est pourquoi nous avons bien besoin de cette pression supplémentaire. Malgré la tenue des sessions de l'APCE et tous les efforts des acteurs locaux pour garantir des conditions de sécurité sanitaire optimales, c'est encore un long effort qui sera nécessaire.

**M. André Gattolin.** – Il n'y a pas eu un seul cas de Covid en une semaine.

**M. Jacques Fernique.** – En effet, je suis attentivement les tableaux.

**M. Didier Marie.** – Pour ma part, j'ai participé à la commission sur l'égalité et la non-discrimination en préparation d'une résolution qui sera présentée lors de la prochaine partie de session sur les crimes d'honneur. J'ai déposé quelques amendements et j'ai d'ailleurs été le seul à le faire. Ils ont été adoptés sans souci particulier.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie.

## Désignation de rapporteurs

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre collègue Gisèle Jourda et plusieurs de nos collègues ont déposé une proposition de résolution européenne visant à refonder la politique de gestion et de protection des sites et sols pollués en France. Ce texte fait suite au travail de la commission d'enquête qui a adopté en septembre 2020 le rapport que lui a présenté Gisèle Jourda sur ce sujet ; il appelle à un véritable droit européen de la protection des sols. Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, notre commission dispose d'un mois pour statuer, soit jusqu'au 17 juin prochain.

Je vous propose de désigner rapporteurs sur cette proposition nos collègues Gisèle Jourda et Cyril Pellevat, qui a également participé à la commission d'enquête et figure d'ailleurs parmi les signataires de cette PPRE.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 9 h35.*



*Mardi 25 février 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION  
DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**





La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 2020, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants. Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat ([www.senat.fr/basile/recherchePAC.do](http://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do)) :

- **Agriculture et pêche**

**Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union**  
COM (2019) 483 final – Texte E14407



## **L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT**



## **Résolutions européennes**

Le 24 janvier 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais.

### **Réunion des présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne (COSAC)**

M. Jean BIZET a participé à la réunion des présidents de la COSAC organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 14 septembre 2020 par visioconférence.

### **Colloque**

Le 18 février 2020, la commission des affaires européennes du Sénat a organisé un colloque « La réunification de l'Europe, 30 ans après la chute du mur de Berlin ».

### **Rencontre**

Le 22 janvier 2020, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. David SONGULASHVILI, président de la Commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien et une délégation de parlementaires géorgiens.