

N° 278

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le **Programme de travail de la Commission européenne (COM (2014) 910)**,*

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a présenté, le 16 décembre 2014, son programme de travail pour 2015 devant le Parlement européen. Cette communication a également été transmise au Conseil.

Ce programme a été élaboré en concertation avec le Parlement européen dans le cadre de l'accord-cadre d'octobre 2010. La Conférence des présidents du Parlement européen a ainsi été associée à la préparation de ce texte. Faute d'accord interinstitutionnel, la consultation du Conseil a été plus tardive et moins soutenue. Ce programme de travail correspond néanmoins dans une large mesure aux 5 grands axes de travail définis par le Conseil en juin 2014. Celui-ci conserve donc une capacité d'impulsion indéniable, en dépit de l'élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen. Il convient cependant de relever que les orientations du Parlement européen contenues dans un document présenté à l'issue de la précédente législature et mettant en avant le coût de l'absence d'action de l'Union européenne dans un certain nombre de domaines semblent également avoir nourri ce programme de travail.

23 textes devraient être présentés en 2015. Ce chiffre est à comparer aux 60 initiatives présentées dans le programme de travail 2013, dernière année pleine du mandat de la précédente Commission. Ce faisant, le texte répond à la volonté affichée du président de la Commission européenne de légiférer uniquement si nécessaire et quand des résultats concrets et importants peuvent être obtenus. Cette intention louable était déjà au cœur de l'action de la Commission Santer entre 1995 et 1999. Il conviendra d'être vigilant au maintien dans la durée d'un tel objectif.

En tout état de cause, il convient de noter que sur les 23 propositions à venir, seules 14 disposeront d'un volet législatif, les 9 restantes devant se traduire par des communications ou des stratégies. Toutes répondent aux dix priorités définies par Jean-Claude Juncker le 15 juillet 2014 devant le Parlement européen :

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

Ce resserrement de l'action de la Commission va de pair avec une réorganisation de son fonctionnement. Celle-ci apparaît beaucoup plus politique et hiérarchisée qu'elle ne l'était auparavant. La présence de vice-présidents qui devraient être dotés dans les prochaines semaines de directions générales dédiées et la mise en avant d'un numéro deux, en la personne de Franz Timmermans, bouleversent notamment les rapports avec l'administration en mettant en avant une logique de « filtres ». Toute proposition législative est soumise à l'examen du vice-président concerné puis du Premier vice-président et du Président de la Commission. L'impulsion législative déterminante ne vient plus dans le même temps des équipes des commissaires mais du cabinet de la présidence et de celui du Premier vice-président qui coordonnent l'ensemble des travaux de la Commission.

1. Le programme de travail pour 2015

Si le programme de travail est formellement dédié à la croissance, à l'emploi et à l'investissement, quatre axes de travail peuvent être esquissés à la lecture des initiatives envisagées.

A / Le premier concerne la réponse de l'Union européenne à la crise économique et aux difficultés budgétaires des États membres. La Commission européenne souhaite ainsi :

- poursuivre **la mise en place du plan d'investissement** annoncé à la fin novembre 2014 ;

- assurer le **suivi de l'initiative pour l'Emploi des jeunes** créée à l'occasion du Conseil européen de juin 2012. Une recommandation sur l'emploi des chômeurs de longue durée et des mesures pour la formation professionnelle sont également attendues ;

- évaluer les quatre premières années de mise en place du programme Europe 2020 ;

- évaluer l'application du *Six Pack* et du *Two Pack* **pour proposer un approfondissement de l'Union économique et monétaire et inciter aux réformes structurelles au sein des États membres.** La Commission européenne souhaite également renforcer la représentation extérieure de l'Union économique et monétaire. **Rien n'est cependant indiqué à propos des questions de convergence et de solidarité, présentes pourtant dans les conclusions du sommet de la zone euro organisé le 24 octobre 2014 ;**

- élaborer une proposition relative à la **gestion des crises et la résolution des défaillances des entités non bancaires d'importance systémique, visant notamment les chambres de compensation.**

B / Le deuxième axe vise l'amélioration du fonctionnement du marché unique. Il combine initiatives sectorielles et textes plus généraux. L'exécutif européen envisage de :

- renforcer **la reconnaissance mutuelle des standards et normes au sein du marché unique dans les domaines de l'industrie et des services**, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Un travail spécifique sur des professions réglementées est également envisagé. L'ensemble de ces

dispositions permettraient au PIB européen de croître de 447 milliards d'euros par an selon le Parlement européen ;

- **encadrer la pratique des rescrits fiscaux ou *tax rulings***, notamment mis en lumière en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas, **via la mise en place d'un échange automatique d'informations entre pays**. La Commission européenne entend par ailleurs proposer un plan d'action, à valeur non-législative, visant à **limiter les phénomènes d'érosion de la base imposable (BEPS)**, au centre des travaux du G20 et de l'OCDE, depuis 2013. Une communication de la Commission européenne pourrait, par ailleurs, présenter une nouvelle approche en ce qui concerne la fiscalité des entreprises afin de parvenir à la mise en place d'une assiette consolidée des entreprises. La valeur ajoutée d'une intervention européenne dans ce domaine est évaluée à 71 milliards d'euros par an ;

- proposer un paquet sur la mobilité des travailleurs qui viserait à **améliorer la coordination des régimes de sécurité sociale**, contiendrait une **révision ciblée de la directive sur le détachement des travailleurs**, quelques mois après l'adoption d'une directive d'exécution sur ce texte et **renforcerait la plateforme européenne pour l'emploi EURES**, une proposition de règlement présentée en janvier 2014 sur cette question étant actuellement en débat ;

- présenter un nouveau **paquet législatif en faveur du marché unique numérique** pour faire tomber les barrières nationales dans ce secteur. Une directive encadrant le droit d'auteur devrait dans le même temps être adoptée. Le Parlement européen estime à 488 milliards d'euros par an le coût de l'absence d'intervention européenne dans ce domaine ;

- proposer un nouveau **paquet législatif visant à améliorer la compétitivité du secteur de l'aviation** et réviser les statuts de l'Agence européenne de sécurité aérienne ;

- **préparer un plan d'action visant les marchés de capitaux**, destiné à favoriser l'accès des PME aux financements et à renforcer les flux transfrontaliers de capitaux. Elle souhaite à court terme mettre en place un cadre pour la titrisation de qualité et valoriser les régimes de placement qui ont fait leurs preuves ;

- évaluer la **contribution de la politique commerciale de l'Union européenne à la création d'emplois, à la croissance**

et à l'investissement, dans le contexte des négociations actuellement menées avec les États-Unis.

C / Le troisième axe de travail a trait aux questions environnementales. La Commission européenne propose ainsi de :

- construire un **cadre stratégique pour une Union de l'énergie**, en renforçant l'intégration des marchés nationaux et en réduisant la demande énergétique européenne. Un accent sera porté sur la réduction de la part des énergies riches en carbone dans le mix énergétique et la promotion de la recherche et de l'innovation dans ce domaine. La Commission souhaite dans le même temps réviser le système d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre. L'ensemble de ces mesures pourrait faire croître le PIB européen de 252 milliards d'euros par an, dont 200 milliards induits par l'amélioration de l'efficacité énergétique ;

- déterminer **la position commune de l'Union européenne pour les négociations climatiques mondiales de Paris**, prévues en décembre 2015 ;

- revoir **la procédure d'autorisation des OGM pour que la position majoritaire au sein des gouvernements pèse plus dans le processus.**

D / Le dernier volet de l'action de la Commission européenne prévue en 2015 aborde la position de l'Union européenne dans le monde et à son fonctionnement. Il s'agit de :

- **concrétiser le projet d'adhésion de l'Union européenne à la Cour européenne des droits de l'Homme**, prévue par le traité de Lisbonne ;

- tirer les conclusions de la **revue annuelle de la politique de voisinage** ;

- proposer un **agenda européen sur la sécurité pour la période 2015-2020**, effectuant le bilan des actions déjà menées et prenant en compte les nouvelles menaces ;

- redéfinir la politique migratoire de l'Union en proposant **une nouvelle méthode de gestion des flux migratoires** : il s'agira d'intensifier la coopération avec les pays tiers, lutter contre l'immigration irrégulière et réviser la directive « Carte bleue européenne », introduite en 2009, qui institue un permis de travail européen pour les migrants hautement qualifiés ;

- rendre obligatoire, pour toutes les institutions européennes, **le registre de transparence des lobbies.**

Des feuilles de route devraient détailler les projets de la Commission européenne au cours du mois de février 2015. L'ensemble de ces dispositions est censé, selon le Parlement européen, accroître le PIB de l'Union européenne de 1 705 milliards d'euros par an, soit quasiment 10 % de son PIB actuel.

2. Les textes retirés

Parallèlement à la présentation de son programme de travail, la Commission européenne a indiqué son souhait de **retirer 80 propositions législatives sur les 452 actuellement en instance d'examen par les institutions européennes.** La Commission européenne met ainsi en avant un **principe de « discontinuité législative »**. Ce retrait peut préfigurer une modification ou un ajustement aux dix priorités de la Commission européenne. La Commission se fonde sur l'article 39 de l'accord-cadre d'octobre 2010 avec le Parlement européen qui autorise un réexamen de toutes les propositions pendantes en début de législature.

Ces retraits ont cristallisé l'opposition de plusieurs groupes politiques au sein du Parlement européen, prompts à dénoncer un manque de concertation avec la Commission européenne, malgré l'accord interinstitutionnel. **Le Parlement européen n'a pas pu pour autant trouver un accord, le 15 janvier dernier, sur une résolution commune portant sur l'ensemble du programme de travail.** Chaque groupe politique a mis en avant ses orientations propres et aucune synthèse n'a pu être dégagée. En privilégiant leur cohésion interne, les groupes ont pris le risque de fragiliser l'image même du Parlement européen.

La Commission européenne entend néanmoins recueillir un avis du Parlement européen et du Conseil sur ces retraits. Cette précaution n'est pas anodine puisque les conditions d'exercice de ce droit de retrait ont récemment été contestées par le Conseil devant la Cour de justice de l'Union européenne. Le recours du Conseil vise la décision de retrait de la Commission du 8 mai 2013 d'une proposition de règlement établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers. Ce retrait est intervenu cours de la première lecture de la procédure législative ordinaire, avant que le Conseil n'ait formellement adopté sa position sur ladite

proposition. La Commission européenne avait estimé que les premières négociations modifiaient l'équilibre initial du texte. L'avocat général a rappelé, le 18 décembre 2014, que les traités ne prévoyaient pas expressément l'existence d'un pouvoir de retrait d'une proposition législative par la Commission. Il a rappelé néanmoins que la Commission procède régulièrement à des retraits individuels ou groupés à titre de « nettoyage administratif ». **L'avocat général insiste sur le fait que le pouvoir de retrait découle du rôle qui est confié à la Commission dans le cadre du processus législatif et se fonde donc sur les articles 17 et 293 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'exercice du pouvoir de retrait est envisagé comme une manifestation ultime du monopole d'initiative législative de la Commission, exprimant ainsi son rôle de gardienne de l'intérêt de l'Union.** Ce pouvoir de retrait reste par ailleurs limité dans le temps : l'article 293 du TFUE précise en effet que tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union. Il ne s'agit pas aux yeux de l'avocat général d'une manœuvre permettant à la Commission européenne de s'ériger en co-législateur. **Il appartient désormais à la Cour de suivre ou non cet avis.**

L'année 2015 pourrait, quoi qu'il en soit, être marquée par l'élaboration d'un nouvel accord interinstitutionnel sur la programmation législative.

L'ampleur du nombre de retraits peut surprendre. La pratique habituelle portait sur 30 à 40 textes retirés chaque année. **Sur les 80 textes retirés par la Commission européenne, 58 étaient devenus obsolètes en raison d'un changement de contexte ou de l'adoption d'autres normes.** Il n'y a donc pas lieu de s'y attarder.

Les 22 textes restants méritent un examen plus attentif. Les raisons du retrait tiennent dans ces cas à l'absence d'accord au Conseil ou au Parlement européen ou à une analyse de la Commission qui estime que le texte ne paraît plus adapté aux besoins. Ces retraits ont suscité un certain nombre de réserves, notamment en ce qui concerne les textes environnementaux. Une analyse plus détaillée permet néanmoins de tempérer ces critiques dans la majorité des cas.

Ce retrait n'est pas automatique. **Dans trois cas, la Commission appelle au préalable à un accord entre les institutions dans un délai de six mois.** En l'absence de celui-ci,

les textes seraient retirés et une nouvelle proposition formulée. Il s'agit des textes concernant :

- **l'étiquetage des produits biologiques (COM (2014) 180)**, présenté début 2014, devait déboucher sur la mise en place d'un régime quasi unique de la production bio. La commission des affaires européennes avait émis un avis très réservé en juillet dernier. La principale inquiétude portait sur la suppression de la mixité des terres, désormais limitée à la période de conversion. Or, la suppression de la mixité freine les conversions et entraîne des difficultés juridiques puisque les exploitants contourneront la contrainte de la mono-affectation en créant deux entités juridiques distinctes ;

- **la diffusion des données satellitaires d'observation de la Terre à des fins commerciales (COM (2014) 344)**, présenté au printemps dernier, sur lequel la commission des affaires européennes avait appelé à demeurer vigilante. Cette position se justifiait par le souhait de garantir à chacun des États membres la possibilité de choisir le cadre juridique adapté pour la protection de leurs intérêts, l'octroi de licences à des fournisseurs de données ou encore le contrôle de ces derniers. Une nouvelle initiative de la Commission européenne serait néanmoins utile, ce secteur étant porteur d'emplois ;

- **l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, présenté en 2008 (COM (2008) 637)**. La proposition prévoit l'extension de la durée minimale du congé de maternité à 18 semaines, contre 14 actuellement. Le Parlement européen souhaite une extension à 20 semaines et la mise en place d'un congé de paternité rémunéré d'au moins deux semaines, ce que refuse le Conseil. Marquant son désaccord avec une disposition du texte de la Commission européenne, la commission des affaires européennes avait adopté en décembre 2008 une proposition de résolution s'opposant à la suppression de la période de congé prénatal obligatoire, tant elle est essentielle pour préserver la santé des femmes enceintes et les fœtus.

Les 19 autres textes devraient, quant à eux, être retirés sans délai. Les propositions modifiant la législation en matière environnementale sont particulièrement concernées, qu'il s'agisse de textes anciens ou plus récents.

Les critiques du Parlement européen se sont notamment portées sur la directive « paquet déchets » (COM (2014) 397) présentée en juillet dernier. Si elle avait salué les ambitions du dispositif, la commission des affaires européennes avait néanmoins adopté, en novembre 2014, une proposition de résolution européenne soulignant les conséquences financières de ce dispositif pour les collectivités locales, et en particulier les communes, et l'inadéquation des objectifs affichés avec la réalité industrielle de la filière compostage. Le retrait du texte préconisé par la Commission européenne et l'élaboration d'une nouvelle proposition prévue pour la fin 2015 pourrait permettre de mieux prendre en compte ces problématiques. Le gouvernement français a néanmoins cosigné une lettre appelant au maintien de ce texte, en insistant notamment sur la question de l'économie circulaire.

Le retrait de la proposition de directive visant **la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques ou paquet « Air pur », présentée en décembre 2013, a également suscité un grand nombre de réactions au Parlement européen. La Commission européenne a motivé sa décision en indiquant qu'elle comptait modifier ce texte afin de tenir compte du paquet de mesures « Énergie-climat 2030 ».** L'examen de la proposition de directive devant la commission des affaires européennes avait mis en lumière cet écart entre le texte et la politique climatique de l'Union européenne. Alors que la lutte contre le réchauffement de la planète se concentre sur les gaz à effet de serre, en particulier le gaz carbonique, le paquet « Air pur » a pour finalité unique de défendre la santé en éliminant les substances toxiques encore trop souvent présentes dans l'air. Cela étant, la politique climatique et le paquet air pur visent une même substance, le méthane, dont la contribution à l'effet de serre joue un rôle croissant. La politique énergie-climat et le paquet « Air pur » disposent par ailleurs du même calendrier, la Commission européenne ayant retenu des échéances identiques pour chacun de ces objectifs d'ici à 2030. **Mieux caler les dispositifs peut, dans ces conditions, apparaître opportun et gage d'une meilleur efficacité.**

Le retrait de **la proposition de règlement sur le matériel de reproduction de végétaux (COM (2013) 262)**, présentée en 2013, fait suite au rejet du texte par le Parlement européen et la demande de suppression formulée par celui-ci auprès de la

Commission européenne. Une telle position n'est pas surprenante. La proposition de résolution européenne adoptée sur ce texte par la commission des affaires européennes en novembre 2013 avait, en effet, exprimée un certain nombre de réserves sur l'opportunité d'une intervention européenne dans ce domaine et s'interrogeait sur l'adéquation du dispositif aux principes internationalement reconnus en matière de brevetabilité.

L'absence d'accord justifie, par ailleurs, le retrait de deux textes habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une **contribution européenne au financement des contrôles nucléaires en puissance** (COM (2002) 456 et 246), présentés en 2002. La France était à l'origine favorable à ce dispositif. **La mise en place d'un système communautaire d'enregistrement des transporteurs de matières radioactives** (COM (2011) 518) n'a pas, non plus, obtenu de soutien au Conseil. À l'instar d'une **proposition de décision désignant la Mer Baltique en tant que zone de contrôle des émissions d'oxyde d'azote** (COM (2013) 300) qui a été présentée en 2013.

La fiscalité est également concernée par cette mise à jour. Dans un domaine où l'unanimité au Conseil régit toute prise décision, une telle mise à jour n'a rien d'étonnant. C'est dans ce contexte qu'il faut notamment analyser le retrait du projet de directive sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité présenté il y a plus de trois ans (COM (2011) 169). La Commission européenne motive sa décision en constatant l'écart entre le texte d'origine et le compromis élaboré au Conseil mais non encore soumis au vote. Celui-ci dénaturerait le dispositif. Une telle analyse a été partagée par la commission des affaires européennes lors de l'examen du texte en juin dernier. La part carbone est ainsi devenue facultative, le gazole professionnel a été réintroduit, ainsi qu'une mesure de sauvegarde pour les taxis. La proposition de résolution européenne adoptée dans la foulée s'inquiétait par ailleurs des effets de la réforme annoncée sur les prix, tant pour les ménages que pour certains secteurs économiques, dont la compétitivité et la pérennité en Europe pouvaient être menacées en l'absence de mesures adaptées. Dans ces conditions, l'ajournement ne paraît pas forcément inopportun, l'objectif de mettre en place une fiscalité écologique n'étant pas pleinement satisfait par le texte issu des négociations. Même si un tel retrait peut apparaître comme un mauvais signal.

Le projet de **taxe sur les voiture particulières** (COM (2005) 261), lancé en 2005, et constitutif lui aussi d'une fiscalité écologique devrait également être retiré du dispositif faute de débats au Conseil sur ce dossier depuis 2007. Bien que favorable au texte, la commission des affaires européennes avait pointé lors de son examen des problèmes d'applicabilité : absence d'information sur la contribution à la pollution de certains véhicules, lourdeur de la charge administrative induite par le remboursement partiel des taxes.

La proposition de directive concernant le **rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées** (COM (2006) 486), présentée en 2006, devrait également être retiré. Le conseil n'a plus abordé ce texte depuis 2010. La commission des affaires européennes avait appuyé en 2006 les réserves du gouvernement sur une disposition du texte prévoyant une majoration du taux visant les vins doux naturels type Rivesaltes. L'augmentation préconisée supposait, en effet, une augmentation de 5 euros par hectolitre.

Deux propositions concernant le secteur aérien sont également retirées faute d'accord au Conseil. La première, présentée en 2009, visait les **redevances de sureté aérienne** (COM (2009) 217). Il s'agissait de réglementer, au niveau européen, les principes et modalités de recouvrement des redevances de sûreté aérienne. La commission des affaires européennes avait envisagé lors de la parution du texte que celui-ci se réduise au plus petit dénominateur commun, en raison des particularités des États membres. En France par exemple, le système de recouvrement est centralisé par l'État, alors que certains pays laissent une certaine autonomie aux gestionnaires d'aéroports. La seconde concernait les **services en escale** (COM (2011) 824). Le texte s'intègre dans un « paquet » de mesures dans le but d'améliorer le fonctionnement des aéroports européens. La proposition de règlement avait été jugée par la commission des affaires européennes assez floue, brouillant les responsabilités. La procédure d'agrément des entreprises introduite par le texte comme les standards minimums de qualité pour les services d'assistance en escale qu'il prévoyait induisaient une mise en place complexe et le recours à des actes délégués.

L'absence d'accord au Conseil conduit également la Commission à retirer son projet d'acte concernant **la transparence des mesures fixant les prix des médicaments**, présenté en 2012

(COM 2012) 84). La commission des affaires européennes avait estimé, en novembre 2012, dans une proposition de résolution européenne que ce texte n'était pas sans susciter certaines réserves, tant en ce qui concerne la participation des États membres aux essais cliniques que le resserrement des délais d'instruction des demandes d'autorisation d'essais cliniques qui risquait de porter atteinte à la qualité de l'évaluation et d'être préjudiciable à la sécurité des patients. Le règlement pouvait s'avérer par ailleurs moins protecteur que le droit français pour certaines populations : les femmes enceintes et les personnes privées de liberté.

L'absence d'accord au sein du Conseil conduit également au retrait du **projet de texte relatif au statut de fondation européenne**, présenté en 2012. La commission des affaires européennes n'avait pas émis de réserve sur ce texte lors de son examen. Un projet de recommandation relatif aux *principes de qualité du tourisme européen* présenté début 2014 (COM (2014) 85) devrait également être retiré en raison d'une minorité de blocage. Il n'avait pas été soumis au Parlement pour examen au titre du principe de subsidiarité.

Le projet de règlement sur la réciprocité de l'ouverture des marchés publics (COM (2012) 124) avec les pays tiers devrait, quant à lui, être modifié afin de mieux prendre en compte l'objectif de la nouvelle Commission européenne de simplifier les procédures d'enquêtes. La commission des affaires européennes avait salué la présentation de ce texte via l'adoption d'une proposition de résolution européenne. Cette position insistait sur le fait que le dispositif fasse l'objet d'une mise en œuvre effective et complète par la Commission européenne lorsqu'il est établi qu'un pays tiers applique des mesures restrictives en matière de passation de marchés publics. **La modification du texte devra donc être particulièrement suivie, dans un contexte marqué par les négociations avec les États-Unis sur le Traité transatlantique de libre-échange.**

Le texte relatif à un **droit commun européen de la vente** (COM (2011) 635) devrait, de son côté, être modifié pour tenir compte du futur paquet sur l'économie numérique. **Là encore, une attention particulière devra être apportée à cette nouvelle proposition.** La commission des affaires européennes avait adopté une proposition de résolution européenne sur ce sujet en février 2012. Cette position soulignait notamment que cette harmonisation du droit commun de la vente ne pouvait être envisagée que sous

réserve d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs comme l'exige l'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. **La résolution rappelait que l'unification du droit applicable ne saurait suffire à l'ouverture des marchés et que cette démarche devait être complétée par l'adoption d'un instrument, soit public, soit résultant d'une mutualisation des moyens entre entreprises, afin de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises de taille intermédiaire à des marchés nationaux spécifiques.** La mise en place d'un contrat européen optionnel, alternative au droit des États membres était également sujette à caution.

La suppression de la proposition modifiant le régime d'aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires (COM (2014) 32), présentée début 2014, est liée à la volonté de la Commission européenne d'évaluer le régime d'aide existant dans le cadre de la simplification de la politique agricole commune. Cette analyse sera effectuée à l'aune des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces principes semblaient pourtant respectés puisque la participation au programme demeurerait facultative pour les États membres, qui disposaient également de la possibilité de choisir les produits qu'ils souhaitent distribuer. On peut toutefois s'interroger sur la plus-value d'une intervention européenne dans ce domaine. D'autant que la réforme induisait dans le même temps une augmentation du financement européen. Le nouveau programme, une fois adopté, aurait dû en effet être doté d'un budget de 230 millions d'euros par année scolaire (150 millions d'euros pour les fruits et légumes et 80 millions d'euros pour le lait). À titre de comparaison, le budget 2014 s'élève à 197 millions d'euros (respectivement 122 millions d'euros et 75 millions d'euros). L'analyse que devrait fournir la Commission européenne devra donc être analysée avec soin.

3. Le programme REFIT

Le programme REFIT, acronyme anglais pour réglementation affûtée, est détaillé au sein de l'annexe III du programme de travail. Ce programme a été lancé en octobre 2013 et vise à évaluer l'acquis réglementaire et adopter le cas échéant les mesures correctives nécessaires. Celles-ci peuvent prendre la forme d'abrogations, de modifications ou de bilan de qualité. Il s'agit de répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile » que la

Commission européenne s'est assigné. Cette révision s'effectue néanmoins à l'aune de trois principes selon la Commission européenne :

- le maintien d'un niveau élevé de protection sociale et de protection de la santé et de l'environnement ;
- la préservation de la liberté de choix des consommateurs ;
- la contribution de ces textes aux objectifs fixés en matière de croissance et d'emploi.

200 mesures ont été recensées dans le cadre de ce programme depuis son lancement. Un tableau de bord a ainsi été publié en juin 2014. L'annexe III du programme de travail pour 2015 détaille les 79 mesures qui devraient être adoptées d'ici la fin 2015.

4. La position de vos rapporteurs

Il convient tout d'abord de saluer le travail entrepris par l'exécutif européen en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire. Ce qui va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passe par une telle rationalisation.

Comme indiqué plus haut, la plupart des textes qui devraient être retirés par la Commission européenne ont suscité au sein de la commission des affaires européennes et plus largement au sein du Sénat un certain nombre de réserves lors de leur présentation. Il n'y a donc pas lieu de s'opposer au travail de « nettoyage » entrepris par la Commission européenne. Certains observateurs relèvent la mise en avant d'un droit de veto implicite du Conseil. Celui-ci n'aurait ainsi plus qu'à faire traîner les textes sur la table des négociations pour qu'ils soient *in fine* retirés par la Commission européenne. **Une telle approche peut être contredite par le fait que, dans le cas d'une adoption, ces textes ne seraient plus qu'un compromis éloigné des intentions initiales et représentant le plus petit dénominateur commun. Cette option n'est bien sûr pas satisfaisante.**

Seul le retrait du texte sur la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics des pays tiers suscite quelques réserves de la part de vos rapporteurs. À l'heure où l'opinion

publique s'interroge sur les négociations autour du Traité transatlantique et où l'Union européenne est accusée de naïveté dans l'élaboration des accords de libre-échange avec ses partenaires, un tel texte pouvait constituer un premier élément de réponse. Il répondait en outre au souhait de la Commission européenne de trouver un accord de libre-échange équilibré avec les États-Unis, comme l'a rappelé son président lors de la présentation du programme de travail. Le retrait de ce texte n'apparaît pas, dans ces conditions, opportun. S'il venait à être confirmé, un nouveau texte devrait être rapidement présenté. Il en va de la crédibilité de la politique commerciale de l'Union européenne.

À l'inverse, la Commission européenne entend proposer un nouveau texte sur le détachement des travailleurs. La directive n° 2014/67/UE, destinée à améliorer et uniformiser la mise en œuvre, l'application et l'exécution des dispositions sur le détachement des travailleurs datant de 1996 (directive 96/71/CE), a été adoptée le 28 mai 2014. Sa transposition dans le droit interne des États membres s'étalera jusqu'au 18 juin 2016. Dans l'attente d'un nouveau texte de la Commission européenne, il apparaît déjà urgent que les États membres transposent le dispositif adopté en mai 2014, afin de lutter plus efficacement contre les fraudes au détachement et le dumping social.

Au-delà de ces deux cas, l'examen du programme de travail de la Commission doit constituer une occasion de mettre en avant un droit d'initiative des parlements nationaux. Il s'agit de ne pas les cantonner à un rôle d'opposant perpétuel, via le contrôle de subsidiarité et la procédure de « carton jaune ». Il convient de faire émerger un droit d'initiative – une sorte de « carton vert » – qui confère aux parlements nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne. Des échanges ont lieu en ce sens au sein de la COSAC. Une proposition de résolution européenne et un avis politique sur le programme annuel de travail de la Commission permettraient de rendre concret ce « carton vert ».

Il ne s'agit pas pour autant de dresser une longue liste de priorités mais bien de s'intégrer au cadre défini par la Commission européenne, à savoir une action concentrée sur un nombre réduit de domaines.

Dans ce contexte, deux sujets apparaissent prioritaires : l'énergie et le numérique.

La Commission européenne devrait présenter le 25 février prochain une première communication sur **l'Union de l'énergie**. L'action de la Commission européenne doit être guidée par deux principes aux yeux de vos rapporteurs : **le renforcement de l'interconnexion** pour ne pas laisser à la périphérie certains États membres, à l'image des pays baltes et **l'introduction d'un mécanisme de coordination** pour atténuer l'impact des choix nationaux sur le bon fonctionnement de cette Union. Il s'agit d'éviter d'être de nouveau confronté à un phénomène similaire à la stratégie allemande de sortie du nucléaire. Celle-ci s'avère à la fois polluante et coûteuse. Polluante car il s'agit du retour au charbon, les émissions allemandes ayant triplé depuis 2011 ce qui affecte la performance globale de l'Union en la matière. Pour les ménages et les entreprises allemandes, mais aussi pour les grands électriciens des pays voisins dont les réseaux sont parasités par l'introduction massive d'énergies renouvelables, à l'image de l'éolien, ce qui conduit à des baisses de tension. La France, la Belgique ou la Pologne ont ainsi mis en place des disjoncteurs sur leurs réseaux. **Ce mécanisme de coordination doit cependant garantir une certaine autonomie aux États membres dans le choix de leur mix énergétique. Il doit surtout concourir à l'atteinte d'objectifs globaux visant la baisse des coûts, la sécurité de l'approvisionnement, l'efficacité énergétique et la lutte contre le changement climatique. Il appelle, en outre, la mise en place d'un régulateur européen.**

En ce qui concerne le numérique, la Commission européenne devrait proposer une communication sur ce sujet en mai prochain, alors que le thème sera inscrit à l'ordre du jour du Conseil de juin prochain. Aux yeux de vos rapporteurs, deux axes de travail devraient être mis en avant par la Commission européenne : la **gouvernance de l'internet** et la promotion d'une **véritable industrie européenne des nouvelles technologies**.

La participation de l'Union européenne à la gouvernance de l'internet fait particulièrement figure de priorité en 2015, année au cours de laquelle la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN), l'organisme qui gère depuis 1988 le système des noms de domaine devrait être refondé. Cette réforme devrait consacrer l'abandon de la tutelle de l'État américain. Comme l'a

souligné le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la gouvernance mondiale de l'internet rendu en juin 2014, les moyens d'assurer la responsabilité de l'ICANN devant la communauté internationale toute entière n'ont pas pour autant été précisés. **L'Union européenne doit s'affirmer dans ce débat et défendre un modèle plus démocratique, fondé sur les principes unanimement reconnus à la conférence *NETmundial* organisée à Sao Paulo les 23 et 24 avril 2014, à savoir la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté d'information, le droit au respect de la vie privée, l'accessibilité, l'architecture ouverte d'internet, une gouvernance multipartite, ouverte, transparente, redevable, et un système inclusif, équitable et promouvant des standards ouverts.** La Commission européenne a présenté le 12 février 2014 une communication sur « Politique et gouvernance de l'internet : le rôle de l'Europe à l'avenir ». Celle-ci envisage l'Internet comme un espace civiquement responsable, unifié, régi par une approche multipartenaire, au service de la démocratie et des droits de l'Homme, et dont l'architecture doit être fiable et reposer sur une gouvernance transparente et inclusive. **La Commission européenne devrait désormais introduire ces principes dans un texte normatif et le soumettre au vote des co-législateurs.** Ce texte pourrait faire écho aux conclusions adoptées en ce sens par le Conseil Télécoms le 27 novembre 2014.

Le volet industriel ne doit pas non plus être négligé par la Commission européenne. Celle-ci doit dans son action en faveur d'un marché unique du numérique combiner protection des consommateurs et promotion d'une industrie européenne compétitive. La commission des affaires européennes a publié en février 2013 un rapport « L'Union européenne, colonie du monde numérique » de notre collègue Catherine Morin-Desailly sur la contribution essentielle que pourrait avoir l'Union européenne au développement de l'économie numérique. **La Commission européenne pourrait ainsi reprendre plusieurs propositions contenues dans ce rapport et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs européens : promotion du capital-risque dans ce secteur, mesures en faveur de la préservation de la neutralité des terminaux (mobiles, tablettes, télévisions connectées...) permettant la connexion à l'internet, utilisation des fonds structurels pour subventionner le déploiement d'ambassadeurs du numérique à travers l'Union européenne chargés d'aider les petites entreprises à créer leur site Internet.** L'Union européenne a fait le choix en 2012 de ne pas créer un

nuage ou *cloud* public européen. Elle souhaitait privilégier l'achat public pour promouvoir une offre commerciale d'informatique en nuage en Europe adaptée aux besoins européens, sans plus de précision. Si cette option peut favoriser l'usage européen du nuage (*cloud*), elle ne valorise pas pour autant les fournisseurs européens de services de *cloud*. **La Commission européenne doit aujourd'hui préciser ce recours à l'achat public.** Celui-ci doit être un instrument effectif en faveur des fournisseurs de service d'informatique en nuage européen (*cloud computing*), avec comme objectif sous-jacent la sécurisation des données personnelles des Européens. Il s'agit aussi d'encourager l'achat public avant commercialisation de services européens de fourniture de contenus et d'applications numériques, afin d'accompagner le développement des start-up européennes.

La mise en œuvre d'une véritable stratégie industrielle dans le domaine du numérique va de pair avec une réflexion sur **la politique de la concurrence européenne**. L'émergence de géants européens dans les nouvelles technologies est aujourd'hui bridée par une vision étroite du droit de la concurrence, focalisée notamment sur notion de **marché pertinent**. La Commission européenne se borne à appliquer la notion de marché pertinent au niveau national ou régional pour vérifier si telle entreprise n'enfreint pas les règles de la concurrence. Cette approche contraint ces sociétés à rester enfermées sur des marchés restreints. La Commission européenne doit rouvrir cette question et proposer **une nouvelle définition**, étant entendu que le **marché pertinent est aujourd'hui européen**. **Il s'agit aussi de mieux évaluer l'impact des aides d'État sur la compétitivité du secteur du numérique européen. Il serait logique d'envisager à cet égard une clause d'alignement dans les accords commerciaux.** Elle permettrait d'assurer une concurrence plus loyale entre l'Union européenne et les pays tiers sur les aides d'État au profit de ce secteur, en particulier sur les technologies clefs génériques (microélectronique, nanoélectronique, matériaux avancés, biotechnologie industrielle, photonique, nanotechnologie et systèmes avancés de fabrication). La Commission européenne les a, par le passé, identifiées comme essentielles pour la capacité industrielle et innovatrice de l'Union européenne. Dans ce cas précis, le retrait du texte sur la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics des pays tiers apparaît également contreproductif.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) doit pouvoir jouer un rôle dans les domaines de l'énergie et du numérique, dans le cadre du Plan d'investissement dit Plan Juncker. De façon générale, la Commission européenne devra dépasser les effets d'annonce au sujet de ce Fonds. Il s'agit désormais d'en préciser les contours et de favoriser les projets européens dont l'impact économique est réel et qui n'auraient pu être financés sans son concours. Il est également souhaitable que la Commission confirme la sanctuarisation des crédits accordés au titre de la politique de cohésion qui ne sauraient être diminués pour abonder le FEIS.

Au-delà des priorités économiques, les attentats perpétrés en France les 7, 8 et 9 janvier derniers appellent une **réponse européenne opérationnelle au terrorisme**. La Commission européenne a indiqué dans son programme de travail pour 2015 vouloir proposer un Agenda sur la sécurité 2015-2020. Il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin et de proposer des mesures concrètes qui répondent aux attentes des citoyens européens. Le vote de la **proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers pour la prévention et la détection des infractions terroristes, dite directive PNR européen**, actuellement bloquée au Parlement européen, fait figure de priorité. Le PNR est l'acronyme anglais désignant le dossier de réservation des passagers dans le transport aérien. Faute d'avancée au sein des groupes politiques sur le texte existant, la Commission européenne doit proposer un compromis satisfaisant intégrant des avancées sur la durée de conservation des données ou les conditions d'accès. La question du **Parquet européen** doit également être abordée en 2015. Ses compétences devraient être élargies à la criminalité grave transfrontière. Il s'agit également de réfléchir aux moyens supplémentaires qu'il conviendrait d'accorder à l'agence **Europol** pour lutter plus efficacement contre le terrorisme. Une attention particulière doit, en outre, être apportée à la **lutte contre l'incitation à la violence terroriste sur Internet**. Le **renforcement de l'espace Schengen** constitue, enfin, une autre piste de travail.

Dans cette perspective, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit, le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant :

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Programme de travail de la Commission pour 2015 – Un nouvel élan » (COM (2014) 910 final) ;
- ④ Saluant l'objectif poursuivi par la Commission européenne de lutter contre l'inflation normative et de concentrer l'action législative sur dix sujets prioritaires ;
- ⑤ Soulignant que le programme de travail comprend plusieurs dispositions susceptibles de contribuer à l'accroissement du produit intérieur brut de l'Union européenne ;
- ⑥ Approuvant la mise en avant par la Commission européenne d'un principe de discontinuité législative et l'évaluation qu'elle a effectuée des textes actuellement en cours de négociations ;
- ⑦ Estimant que le droit de retrait exercé par la Commission européenne permet notamment de conserver une certaine ambition à l'action législative de l'Union européenne et permet d'éviter l'adoption de textes réduits au plus petit dénominateur commun aux co-législateurs et sans réelle plus-value ;
- ⑧ Rappelant qu'il avait exprimé des réserves sur la plupart des textes qui devraient être retirés par la Commission européenne ;
- ⑨ Considérant qu'il convient de mettre en œuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne ;
- ⑩ Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 ;
- ⑪ Insiste sur la nécessité d'apporter une réponse européenne opérationnelle au terrorisme et souhaite que de nouvelles

propositions soient présentées en faveur d'une base de données européenne des dossiers de réservation des passagers (PNR) des transports aériens, d'un élargissement des compétences du Parquet européen à la criminalité grave transfrontière, d'une augmentation des moyens accordés à l'agence Europol, de la lutte contre l'incitation à la violence terroriste sur Internet et du renforcement de l'espace Schengen ;

- ⑫ Regrette le retrait de la proposition de règlement concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers (COM (2012) 124 final) ; considère, en effet, que ce retrait peut apparaître comme un mauvais signal dans un contexte marqué par les négociations avec les États-Unis sur le Traité de libre-échange transatlantique et demande qu'un nouveau texte soit proposé rapidement afin de garantir le principe de réciprocité ;
- ⑬ Relève la proposition d'une nouvelle directive sur le détachement des travailleurs et juge urgente, dans l'attente, la transposition par tous les États membres de la directive n° 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI ») adoptée le 28 mai 2014 ;
- ⑭ Souligne que l'énergie, le numérique et la lutte contre le terrorisme doivent constituer des priorités justifiant des initiatives de la part de la Commission européenne ;
- ⑮ Encourage le projet d'Union de l'énergie et rappelle que celle-ci doit aboutir au renforcement de l'interconnexion des États membres et à la mise en place d'un régulateur européen ;
- ⑯ Estime que l'Union de l'énergie doit prévoir l'introduction d'un mécanisme de coordination entre les États membres permettant de concourir à l'atteinte d'objectifs globaux visant la baisse des coûts, la sécurité de l'approvisionnement, l'efficacité énergétique et la lutte contre le changement climatique tout en

garantissant l'autonomie des États membres dans le choix de leur mix énergétique ;

- ⑰ Considère que l'action nécessaire de la Commission européenne en faveur du numérique devrait être axée autour de la gouvernance de l'internet et la promotion d'une industrie européenne dans ce domaine ;
- ⑱ Juge que l'Union européenne doit être partie prenante des négociations actuelles sur la refondation de la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN) et défendre une gouvernance de l'internet transparente et inclusive, fondée sur la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté d'information, le droit au respect de la vie privée, l'accessibilité et une architecture fiable et souhaite que la Commission européenne insère ces principes dans un texte normatif et le soumettre au vote des co-législateurs ;
- ⑲ Rappelle que l'action légitime en faveur d'un marché unique du numérique qui protège les consommateurs doit se combiner avec l'objectif d'une industrie européenne compétitive ;
- ⑳ Estime qu'il est indispensable de faire émerger de nouveaux acteurs européens dans ce secteur en adoptant plusieurs mesures : promotion du capital-risque, dispositifs en faveur de la préservation de la neutralité des terminaux, utilisation des fonds structurels pour subventionner le déploiement d'ambassadeurs du numérique à travers l'Union et recours à l'achat public en faveur de services européens de fourniture de contenus, d'applications numériques et de l'informatique en nuage (*cloud computing*) ;
- ㉑ Considère que toute mesure en faveur de l'industrie européenne passe également par une nouvelle réflexion sur la politique de la concurrence européenne qu'il s'agisse de la définition des marchés pertinents ou de l'alignement des aides d'États sur celles perçues par les entreprises des pays tiers avec qui sont passés des accords de libre-échange ;
- ㉒ Souhaite que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) puisse jouer un rôle dans les domaines de l'énergie et du numérique en favorisant les projets européens dont l'impact économique est réel et qui n'auraient pu être financés sans son concours, sans que ne soient affectés les financements européens déjà prévus au titre des fonds structurels ;

- ②③ Invite le gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.