

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 18 octobre
2016
17 heures

Compte rendu n° 312

I. Examen du rapport d'information de Mme Marietta Karamanli et M. Hervé Gaymard sur les propositions de la Commission européenne relatives au droit d'auteur (COM(2016) 593 final ; COM(2016) 594 final ; COM(2016) 595 final ; COM(2016) 596 final)	3
II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission du Bureau de la commission en Albanie, le 10 octobre 2016.....	11
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	17

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 18 octobre 2016

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures

I. Examen du rapport d'information de Mme Marietta Karamanli et M. Hervé Gaymard sur les propositions de la Commission européenne relatives au droit d'auteur (COM(2016) 593 final ; COM(2016) 594 final ; COM(2016) 595 final ; COM(2016) 596 final)

La Présidente Danielle Auroi. Chers collègues nous avons l'honneur d'accueillir notre collègue Kóstas Zouráris, membre du parlement grec, président du groupe d'amitié Grèce-France, actuellement en visite à Paris.

Mme Marietta Karamanli, co-rapporteuse. La résolution européenne que nous vous présentons aujourd'hui est l'occasion d'analyser les propositions législatives de la Commission européenne, sorties le 14 septembre dernier, qui doivent fixer un cadre juridique renouvelé pour la protection des droits d'auteur dans l'Union européenne. Comme vous vous en souvenez, nous vous avons présenté au mois de mai dernier un premier rapport d'étape qui faisait le point sur les évolutions de la matière au cours de ces dernières années.

En anticipant sur les propositions que la Commission pouvait présenter, et à partir des éléments qui nous étaient connus, nous avons tracé un « chemin » pour la réforme de la protection des droits d'auteur.

Nous avons par la même occasion affirmé nos « préoccupations » et les axes ou lignes directrices qui en résultaient à savoir, prioritairement :

- le respect du principe de territorialité ;
- une juste rémunération pour les créateurs ;
- l'encadrement et la stricte proportion des exceptions au droit d'auteur.

Sur ces différents points, nous avons pour l'instant été, globalement, entendus.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Les quatre textes que nous avons examinés et qui font l'objet de la résolution se déclinent en deux règlements et deux directives.

Notre position sur les exceptions est la suivante : bien que soulagés par le choix de la Commission quant à son champ d'intervention, nous resterons attentifs, à l'instar des autorités françaises, à l'encadrement strict des exceptions au droit d'auteur.

La Commission a en effet abandonné certains projets d'harmonisation, notamment pour ce qui est de la « liberté de panorama », dont le régime vient d'être établi par la Loi pour une République Numérique. Il s'agit là d'une compétence qui gagne à être laissée aux Etats membres.

Pour ce qui est des quatre autres exceptions introduites par le « paquet » législatif, nous en acceptons positivement l'augure, même si le diable se niche toujours dans les détails.

L'introduction d'une exception contenue dans le traité de Marrakech à destination des personnes aveugles et déficientes visuelles est évidemment une bonne chose, que nous soutenons. Il s'agit d'ailleurs de la transcription d'un engagement international pris par l'Union européenne, et par la France. Nous demandons néanmoins à ce que la Commission n'aille pas plus loin que ce que le texte prévoit, et en particulier, que soient précisées les formes de rémunération compensatoire que toucheront les auteurs en vertu de cette exception au droit de reproduction.

Les trois autres exceptions contenues dans la directive sur le droit d'auteur dans le marché unique du numérique sont les suivantes :

– la « fouille de texte et de données », qui constitue un outil destiné aux chercheurs afin que ceux-ci puissent analyser des bases de données selon des méthodes lexicographiques, notamment. Si nous sommes d'accord avec le principe d'assouplir les modalités de cette méthode de recherche, nous tenons à ce que seuls des usages non-commerciaux puissent en être issus, afin de ne pas priver les auteurs des revenus liés à l'exploitation de leurs œuvres ;

– l'illustration à des fins pédagogiques. Là-encore, nous sommes favorables à ce que l'enseignement, qui évolue grandement dans le monde numérique, comme en témoignent les MOOCS, enseignements à distance par vidéo, puisse prospérer dans tout le continent. L'exception visant à favoriser ses usages transfrontière reçoit donc notre soutien, à condition qu'elle s'accorde avec le droit français et ne déforme pas le marché des manuels scolaires, par exemple ;

– la conservation par des institutions culturelles d'œuvres menacées de déréliction. L'enjeu est grand, et nous souscrivons à l'ambition de la Commission, afin que les pans de notre patrimoine commun, particulièrement exposés aux risques de destructions et d'obsolescence, fassent l'objet d'une protection idoine. Néanmoins, cette exception doit faire l'objet d'une surveillance attentive, pour vérifier l'impact qu'elle pourrait avoir sur les logiciels ou les bases de données, intégrés pour l'instant dans le champ d'intervention de la directive.

En résumé, vous l'aurez compris, nous ne soutenons la création d'exceptions obligatoires et harmonisées qu'à la condition expresse qu'elles soient encadrées, proportionnées à l'objectif poursuivi et qu'elles n'amputent pas les créateurs et les membres de la chaîne de valeur culturelle de leurs revenus.

Mme Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Ce principe a également présidé à notre analyse des autres aspects du paquet législatif. C'est pourquoi nous ne pouvons que saluer les efforts de la Commission pour réduire le « value gap », ou fossé de valeur, qui existe, dans la nouvelle chaîne de valeur culturelle, entre acteurs de la filière, notamment entre créateurs et diffuseurs et distributeurs notamment. Il convient en particulier que les créateurs soient rémunérés à hauteur de la valeur que confère aux distributeurs leur exploitation. Les

plateformes, en particulier, doivent contribuer, non seulement à adapter la rémunération proposée aux ayants droit si les œuvres connaissent un plus grand succès qu'attendu, via des avenants aux contrats, mais plus largement, les nouveaux géants de l'internet doivent comprendre qu'ils sont désormais une responsabilité partagée en ce qui concerne la création et son financement. Pour la préserver, nous estimons que :

– un droit voisin, tel qu'il est instauré pour les éditeurs de presse, est le bienvenu, même s'il ne doit pas être imposé au mépris de solutions contractuelles qui fonctionnent actuellement dans les États membres ;

– il serait pertinent d'aller plus loin qu'un unique considérant dans une directive, tel qu'il est exposé actuellement. En particulier, nous continuons de soutenir fermement l'idée de revoir le régime de responsabilité des hébergeurs, qui date de la directive « commerce électronique » de 2000, d'une façon plus restrictive. Nous ne pouvons plus tolérer que des plateformes qui organisent, valorisent et hiérarchisent leurs contenus soient encore considérées comme de simples hébergeurs passifs.

Mais, surtout, la préservation de la création dans toute sa diversité implique que soit laissé intact ce qui en constitue le fondement, à savoir le principe de territorialité. C'est à ce titre que nous souhaitons affirmer notre opposition forte à l'application du principe du pays d'origine aux services en ligne, sur le modèle de la directive « câble et satellite ». Outre le risque que cette application recèle pour le respect des libertés contractuelles, son extension indifférenciée pourrait être lourde de menaces et d'effets pour le modèle de financement de la culture tel que nous le pratiquons en France. À l'heure où les grands acteurs traditionnels, privés et publics, peinent à assurer le financement pérenne d'une scène culturelle et audiovisuelle variée, il serait fort malvenu d'amputer encore un peu plus leurs revenus. Si nous voulons préserver les œuvres, dans leur diversité, et continuer à soutenir la culture européenne, des concerts de hautbois à Vienne jusqu'aux courts-métrages exposés dans votre circonscription, madame la présidente, assurons-nous du respect de la territorialité des droits !

Il nous semble non seulement possible mais aussi indispensable de concilier la nécessaire liberté d'accès aux œuvres avec les droits des auteurs.

Voilà pourquoi nous vous proposons d'adopter la résolution européenne qui vous est soumise, afin que le chemin que semble vouloir emprunter la Commission, globalement conforme à nos attentes, malgré ce dernier point particulièrement inquiétant, dessine une voie équilibrée, préservant les droits des créateurs mais aussi propice à la circulation des œuvres.

M. Joaquim Pueyo. Il m'a semblé que, dans sa volonté d'instaurer un marché unique digital, la Commission européenne est décidée à élargir l'accès au contenu audiovisuel dans l'Union, c'est-à-dire de permettre que certains contenus, diffusés dans un État membre, puissent être accessibles dans les autres États. Cela me paraît plutôt une bonne chose. Cette idée pose effectivement la question du droit d'auteur, car les législations restent différentes entre les pays de l'Union. Pensez-vous que ce soit une bonne chose de simplifier juridiquement cet accès, qui viserait à faire en sorte que les diffuseurs paient les droits d'auteur dans le pays d'origine, et que cela ouvre les 27 ou 26 autres marchés, une fois ce paiement effectué ? Est-ce que cela va remettre en cause le système actuel, qui veut qu'une négociation se fasse pays par pays ?

M. Bruno Gollnisch, membre du Parlement européen. Je voudrais focaliser mon intervention sur un point : la liberté panoramique. Vous avez dit, si j'ai bien compris, que la liberté panoramique ne serait pas touchée par la directive, qu'elle laisserait la liberté

aux États membre de se déterminer. Je crois qu'il est très important en France, et peut-être aussi ailleurs, que cette liberté panoramique soit préservée. Qu'est-ce qu'un auteur ? J'ai été assez surpris de voir que l'architecte, qui avait rénové la Place des Terreaux à Lyon, et je crois aussi l'Opéra, exigeait des droits sur les cartes postales représentant cette place. Indiscutablement, l'architecte a fourni un travail qui n'est pas seulement technique, mais aussi artistique. Mais on pouvait concevoir que le droit de reproduction était inclus dans ses honoraires, acquittés par les contribuables. Après tout, c'est une place qui relève du domaine public. Exiger aujourd'hui, comme certains de nos collègues au Sénat ont envisagé de le faire, que l'on verse une redevance à l'institution pour photographier de l'extérieur le château de Chambord ou le château de Versailles, cela me paraît une véritable privatisation du domaine public. Personnellement, je considère cela comme extrêmement dommageable.

M. Pierre Lequiller. Je voudrais saluer le travail de nos rapporteurs et dire que je souscris totalement aux conclusions du rapport. Je voudrais aussi qu'on puisse m'expliquer la disproportion de rémunération entre distributeurs et créateurs dans le domaine du numérique.

La Présidente Danielle Auroi. Nous avons mené un travail de plusieurs années sur l'exception culturelle européenne mais ce concept reste, malgré tout, un peu vague, surtout en ce qui concerne la référence à l'hébergeur. Je me souviens d'avoir participé à un colloque à Berlin où les auteurs craignaient que demain un hébergeur tel qu'Amazon puisse devenir en quelque sorte l'auteur. Désormais, les choses sont plus claires. Il faut une clarification du régime d'irresponsabilité des hébergeurs. Enfin, un amendement qui réexplique les attendus relatif au livre numérique, me paraît aller dans le bon sens.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. On est sur des sujets politiquement très importants et très complexes. Pour ce qui concerne la dimension européenne de ces questions, on a un entrelacs entre deux entendements différents : la question du droit d'auteur et la question numérique à travers, notamment, la directive « commerce électronique ». Ces deux problématiques distinctes juridiquement se croisent et s'entrecroisent en permanence. De plus la question du droit d'auteur, d'une manière générique, est différente selon les États membres et ne s'apprécie pas de la même façon selon la nature des œuvres. M. Bruno Gollnisch parlait de la question du droit moral à l'œuvre architecturale, et de son éventuel monnayage par des architectes, mais il y a une distinction très grande à faire, me semble-t-il, entre l'écrit, d'une part et l'audiovisuel d'autre part.

S'agissant du livre, la plupart des droits d'auteur est calculée, en Europe, sous la forme d'un à-valoir éventuel à la commande et ensuite de droits proportionnels ou progressifs selon le nombre d'exemplaires vendus. Le droit d'auteur en matière audiovisuelle est très différent parce qu'il y a à la fois le droit lié à l'adaptation de l'œuvre, s'il existe, et la rémunération des comédiens. Cette dernière peut être pour solde de tout compte ou au contraire progressive, en fonction des entrées. Nous avons, sur ces questions, des configurations qui peuvent être extrêmement différentes et qui tiennent à la liberté contractuelle qui existe entre l'auteur, son éditeur et son diffuseur.

Troisième remarque, la frontière est encore brouillée s'agissant des modes de diffusion numérique. Par exemple une chaîne comme Netflix est à la fois financeur, producteur et diffuseur. Donc quand Netflix diffuse une série, elle a généralement été produite par cette maison, qui a rémunéré les scénaristes et les acteurs. Donc, est-il judicieux que le législateur, national et européen, s'immisce dans ces relations contractuelles entre les créateurs et les diffuseurs ? Je n'en suis pas sûr.

Une fois ces remarques générales posées pour souligner la complexité du sujet, je voudrais revenir sur le cœur du sujet qui nous réunit aujourd'hui, à savoir les exceptions aux droits d'auteur et la question de la territorialité des supports.

Pour le premier sujet, il peut y avoir des exceptions au droit d'auteur mais elles doivent être strictement encadrées, pour ne pas vider le droit d'auteur de son contenu. Pour le deuxième sujet, la territorialité des supports, et cela ne concerne que l'audiovisuel, nous tenons au maintien de la règle d'origine. Cela n'empêche pas dans notre esprit qu'on puisse avoir des exceptions temporaires, par exemple pour que quelqu'un qui est abonné à une plateforme numérique dans son pays, qui part un mois en vacance à l'étranger, puisse faire suivre son abonnement. Il n'y a rien là de choquant. Mais je ne pense pas qu'on puisse « balader » la territorialisation, surtout que s'agissant des œuvres cinématographiques, chaque pays a son mode de financement particulier.

Mme Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Notre positionnement est ancien. On a été les défenseurs de cette question du respect de la territorialité et des droits d'auteurs depuis plusieurs années. On ne va pas mettre en difficulté des systèmes qui fonctionnent. Sur la question de la liberté de panorama, effectivement il y a eu tout un débat dans un premier temps, qui était aussi soulevé par le rapport « Reda » au Parlement européen. Pour rappeler la situation, la liberté de panorama est une exception au droit d'auteur qui peut prendre des formes différentes selon les lieux, et qui existe dans la plupart des pays d'Europe à l'exception de la Grèce, de l'Italie, de la France, de la Belgique et du Luxembourg. Donc effectivement sur ce sujet-là, on a pu avancer et je pense qu'aujourd'hui nous sommes en bonne voie.

M. Kóstas Zouráris. Je partage tout à fait votre point de vue. Pour la territorialité, si nous acceptons que les plateformes puissent transférer la totalité de l'œuvre partout, c'est fini.

La Présidente Danielle Auroi. Merci de ces éclaircissements et de ces échanges, sur un sujet essentiel pour notre avenir collectif. Nous aurons sûrement l'occasion d'y revenir.

Je mets à présent au vote l'amendement présenté par Mme la rapporteure, relatif à l'exception en faveur de la consultation des livres numériques dans les bibliothèques publiques.

L'amendement est adopté.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de résolution ainsi amendée :

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 167 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information,

Vu la directive 2006/116/CE du 12 décembre 2006 relative à la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins, modifiée par la directive 2011/77/UE du 27 septembre 2011,

Vu la directive 2012/28/UE du 25 octobre 2012 sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines,

Vu la directive 2014/26/UE du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins et l'octroi de licences multi-territoriales de droits sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur,

Vu la communication de la Commission européenne du 9 décembre 2015 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Vers un cadre moderne et plus européen pour le droit d'auteur » COM(2015) 626 final,

Vu la proposition de directive 2016/0278 du 14 septembre 2016 sur certaines utilisations autorisées d'œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information,

Vu la proposition de règlement 2016/0279 du 14 septembre 2016 relatif à l'échange transfrontière, entre l'Union et des pays tiers, d'exemplaires en format accessible de certaines œuvres et autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés,

Vu la proposition de directive 2016/0280 du 14 septembre 2016 sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique,

Vu la proposition de règlement 2016/0284 du 14 septembre 2016 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio,

Considérant que la stratégie pour un marché unique est un enjeu important pour une croissance intelligente, durable et inclusive, en accord avec la stratégie de l'Europe en faveur de la croissance,

Considérant aussi que le marché unique numérique ne peut se faire sans que ne soient affirmés et réalisés le droit des créateurs à une juste rémunération et la préservation de la diversité culturelle européenne,

Considérant que les exceptions au droit d'auteur doivent par principe être encadrées, proportionnées à l'objectif poursuivi et respecter les principes de d'adaptabilité et de subsidiarité,

Considérant en particulier que ces exceptions ne peuvent être obligatoires qu'à la condition expresse d'être justifiées par des usages transfrontières ou une valeur ajoutée significative à l'échelle continentale,

Considérant que les citoyens européens gagneraient à accéder à un nombre plus important d'œuvres européennes à travers tous les supports,

Considérant que les créateurs doivent pouvoir bénéficier d'une rémunération reflétant la valeur économique de leurs œuvres, y compris dans la phase d'exploitation,

Considérant que le principe de territorialité est fondamental pour le financement public et privé des œuvres culturelles,

Estime que les exceptions obligatoires introduites par les propositions législatives sont adéquates et proportionnées, dès lors qu'elles sont encadrées par des modalités qui permettent la rémunération des ayants droits,

Salue le respect de la liberté laissée aux États membres sur la question de la « liberté de panorama »,

Soutient la création d'un droit voisin pour assurer la juste rémunération des éditeurs de presse pour la diffusion de leurs écrits en ligne,

Salue l'harmonisation nécessaire de l'exception au droit d'auteur favorisant l'accès aux œuvres des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés,

S'oppose à ce que soit remis en cause le principe de territorialité dans le cadre de la diffusion des œuvres par des canaux numériques, tels que les réseaux IPTV (de l'anglais Internet Protocol Television),

Demande à ce que soit réduite la disproportion de rémunération entre les distributeurs et les créateurs dans le domaine du numérique, et, en particulier, à ce que les distributeurs contribuent davantage au financement de la création,

Demande la prise en compte de la nécessité, dans le cadre de l'exception pour le livre numérique, de garantir la viabilité économique de l'édition tout en favorisant le développement de la lecture numérique en bibliothèque et à distance, sur des réseaux électroniques fermés,

Demande à ce que les créateurs puissent disposer des informations les plus transparentes possibles quant à la formation de la valeur de leurs œuvres, y compris dans la phase d'exploitation,

Demande à ce que la lutte contre le piratage et la contrefaçon demeurent des priorités, sans que les solutions technologiques apportées n'entravent le développement de plateformes européennes,

Demande à ce que le statut des hébergeurs, tel qu'en dispose la directive 2000/31/CE, soit revu, afin de restreindre leur régime d'irresponsabilité à raison du contenu qu'ils hébergent.

Sous réserve des observations contenues dans la proposition de résolution européenne adoptée ci-dessus, la Commission a autorisé la levée de la réserve parlementaire sur les textes suivants :

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange transfrontière, entre l'Union et des pays tiers, d'exemplaires en format accessible de certaines œuvres et autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés (**COM(2016) 595 final – E 11519**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certaines utilisations autorisées d'œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (**COM(2016) 596 final – E 11520**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique (**COM(2016) 593 final – E 11518**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio (**COM(2016) 594 final – E 11551**).

II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission du Bureau de la commission en Albanie, le 10 octobre 2016

La Présidente Danielle Auroi. Les 9 et 10 octobre derniers, je me suis rendue à Tirana avec une délégation du bureau de la commission des Affaires européennes composée de Jérôme Lambert et Marietta Karamanli. L'objet de ce déplacement était de faire le point sur les perspectives européennes de l'Albanie et, en particulier, sur les réformes préalables à l'ouverture des négociations d'adhésion de ce pays à l'Union européenne.

En préalable, je voudrais faire quelques rappels sur l'histoire des relations entre l'Albanie et l'Union européenne.

Elles remontent à 1991, immédiatement après les premières élections libres. Le 1er décembre 1992 est en effet entré en vigueur un accord de commerce et de coopération économique dont le préambule ouvrait à l'Albanie des perspectives d'adhésion. Après être devenue membre à part entière du Conseil de l'Europe en 1995, l'Albanie fait part de sa volonté d'entamer le processus de pré-adhésion via la signature d'un accord ambitieux avec l'Union européenne. Toutefois, l'évaluation faite cette année-là par la Commission ainsi que les irrégularités flagrantes dans le déroulement des élections législatives en 1996 (et la crise politique qui s'en suivit) ont gelé toute perspective d'approfondissement des relations politiques bilatérales.

En revanche, les relations économiques ont continué à se développer. En 1999, l'Union européenne a autorisé l'accès au marché unique, sans droits de douane, des exportations albanaises et a apporté à ce pays une aide financière d'un milliard d'euros, notamment par le biais du programme PHARE.

Cependant, il est rapidement devenu évident, à la suite de la guerre en ex-Yougoslavie (1991-1995) comme de la crise du Kosovo (1999) que la stabilité des Balkans était une condition de la sécurité en Europe. L'Union européenne a donc proposé aux pays des Balkans occidentaux (l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République Fédérale Yougoslave) d'instituer un nouveau cadre à leurs relations politiques et économiques, à savoir un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) leur donnant une perspective d'adhésion à long terme lorsque les critères définis à Copenhague seront remplis. Cette proposition a été rapidement acceptée par l'Albanie et, en juin 2001, la Commission a donné un avis favorable à la négociation d'un tel accord. L'ASA a été signé le 2 juin 2006 et est entré en vigueur le 1er avril 2009.

Parallèlement à l'ASA, l'Albanie a progressivement confirmé son statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne. Après avoir été reconnue comme candidat potentiel en juin 2000, elle est devenue candidat officiel en 2014. Une demande en ce sens avait été présentée en 2009 mais elle avait été rejetée en 2012 en raison d'une démocratie non stabilisée et du non-respect des douze points que l'Union jugeait indispensables avant de reconnaître ce statut. Par ailleurs, l'Albanie est devenue membre de l'OTAN en 2009.

Voilà pour les rappels historiques. J'en viens maintenant au cœur de notre sujet, à savoir les perspectives européennes de l'Albanie et les réformes qu'elle met en œuvre aujourd'hui afin d'obtenir l'ouverture des négociations d'adhésion. Notre déplacement à Tirana a mis en évidence quatre points sur lesquels je voudrais attirer l'attention de notre commission.

Le premier point, c'est la très forte aspiration du peuple et de l'Etat albanais à l'Union européenne. Alors que le Royaume-Uni en sortira dans des conditions qui s'annoncent difficiles et que l'Union européenne est confrontée à plusieurs crises graves, il est toujours réconfortant de constater qu'elle reste un idéal pour les pays candidats.

Aujourd'hui, 94% des Albanais et la totalité des partis politiques soutiennent l'adhésion à l'Union européenne. Les Albanais se sentent européens et veulent faire partie de la famille européenne. Ils sont convaincus que leur destin est en Europe et que seule l'adhésion à l'Union européenne est susceptible d'améliorer la situation de leur pays, sur le plan des institutions et de leur fonctionnement et sur le plan économique. De plus, l'Albanie ne joue pas double jeu en misant, parallèlement, sur la Russie. Comme nous l'avons entendu à plusieurs reprises, il n'y a pas de plan B : c'est l'Union européenne ou rien.

Notre délégation a pris note de cette forte aspiration européenne de l'Albanie mais en retour, elle a demandé à ses interlocuteurs ce que l'Albanie pouvait apporter à l'Europe. La réponse a été très claire : des Balkans en paix, c'est une Europe en paix. Force est de constater que, depuis la chute du communisme, je l'ai dit, l'instabilité des Balkans a été à l'origine de deux guerres sur le continent européen : la guerre en ex-Yougoslavie et celle du Kosovo ; cette région est également en première ligne, aujourd'hui, dans la crise des réfugiés. Dans ces conditions, élargir l'Europe aux pays des Balkans occidentaux est un gage de stabilité et de sécurité pour l'Europe.

En outre, l'Albanie peut apporter deux autres choses à l'Europe : la première est la jeunesse de sa population, la plus jeune d'Europe, et l'autre son expérience dans la coexistence pacifique des identités et des religions. A ce propos, nous pourrions utilement nous inspirer de sa politique d' « albanisation » de l'Islam, incluant la formation en Albanie des Imams, leur subordination à un Grand Mufti et un contrôle strict sur les lieux de culte.

Le deuxième point sur lequel je voudrais attirer votre attention, c'est le processus de réforme en cours en Albanie afin de satisfaire aux critères préalables à l'ouverture des négociations. Nos interlocuteurs albanais, en effet, ne nous ont rien caché des problèmes auxquels est confronté leur pays. Ceux-ci sont particulièrement graves s'agissant du respect de l'Etat de droit et, plus généralement, des critères politiques et démocratiques. Parmi ces problèmes, deux apparaissent majeurs : la corruption et la criminalité organisée. Ces deux problèmes mettent en lumière un troisième problème qui est peut-être le plus grave car à l'origine des deux autres : la défaillance de la Justice, incapable de lutter contre le crime organisé et la corruption car elle-même très largement corrompue. De nombreuses histoires courent ainsi à Tirana sur la fortune de certains juges et l'impunité dont ils bénéficient.

La réforme de la Justice est donc la clé de voûte de l'ensemble des réformes que doit mettre en œuvre l'Albanie. La Commission européenne ne s'y est pas trompée et plus d'une fois, elle a fait le lien entre réforme de la Justice et ouverture des négociations d'adhésion. La pression en faveur d'une telle réforme vient aussi du peuple albanais lui-même, première victime des dysfonctionnements d'une Justice largement décrédibilisée.

Les Albanais ont donc conscience des problèmes de leur pays mais ils s'attachent à les résoudre. Ils se sont donc attelés à une réforme profonde de la Justice qui, après des mois de négociations, a pu être adoptée à l'unanimité par le Parlement le 21 juillet dernier.

Cette réforme constitutionnelle a ensuite été déclinée en sept lois, dont l'une est particulièrement importante : adoptée le 31 août, elle crée en effet un processus d'évaluation des 800 juges et procureurs albanais actuellement en fonction. Sous l'œil d'observateurs

internationaux, notamment européens, une commission évaluera leurs compétences mais aussi leur patrimoine et celui de leurs proches.

Il faut bien sûr se féliciter de cette réforme, qui est fondamentale, mais – c'est le troisième point à retenir de notre mission – le plus dur reste à faire. En effet, il est toujours plus facile d'adopter des lois que de les mettre en œuvre. Nous le savons aussi en France. Les difficultés ont d'ailleurs déjà commencé puisque l'opposition a décidé de saisir la Cour constitutionnelle de la loi organisant l'évaluation des juges et des procureurs. Elle estime en effet que cette loi, par le pouvoir qu'elle donne au Premier ministre quant à la nomination des membres de la commission d'évaluation, fait craindre une possible instrumentalisation de ce processus d'évaluation.

Il est difficile de savoir si cette soudaine opposition à la réforme de la Justice relève d'une manœuvre politicienne ou de réelles préoccupations quant à l'impartialité de la future commission d'évaluation. Ce qui est certain, c'est qu'un retard dans la mise en œuvre de cette réforme ou une mauvaise mise en œuvre de celle-ci serait un très mauvais signal adressé à l'Union européenne comme au peuple albanais lui-même.

J'en viens maintenant au quatrième point qui nous a marqué lors de notre déplacement. C'est l'espoir très fort de nos interlocuteurs que la Commission européenne, dans son prochain rapport annuel sur l'Albanie qui sera publié en novembre, recommandera l'ouverture des négociations. Cette recommandation positive est en effet le préalable indispensable à la décision du Conseil européen d'ouvrir les négociations.

Cet espoir repose bien évidemment sur l'adoption de la réforme de la Justice. Il faut en effet bien saisir l'ampleur de cette réforme : 40% des articles de la Constitution ont été réécrits, 800 juges et procureurs seront évalués et l'architecture globale du système judiciaire sera profondément réformée avec, notamment, la création d'un parquet spécial, totalement indépendant et dédié à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Aucun autre pays candidat n'est allé, me semble-t-il, aussi loin en matière de réforme judiciaire.

Sur ce point, je ne peux m'empêcher de rappeler une chose. L'Union européenne exige beaucoup de l'Albanie et elle a raison d'être exigeante. Cependant, elle a été bien moins exigeante vis-à-vis des pays candidats dans le passé et, bien plus, certains Etats-membres pourraient utilement s'inspirer de la réforme albanaise pour améliorer le fonctionnement de leur Justice.

Nos interlocuteurs estiment donc que l'Albanie a rempli sa part du contrat. A la Commission et au Conseil européen de remplir la leur. En outre, ils soulignent le fait que l'ouverture des négociations d'adhésion ne présume en rien leur conclusion. Ils ont conscience qu'elles dureront des années et ne sont pas demandeurs d'une date d'adhésion. Dans ces conditions, il me semble nécessaire que l'Union européenne envoie un signal positif à l'Albanie. L'ouverture des négociations non seulement récompenserait les efforts déjà fournis mais, surtout, inciterait l'Albanie à les poursuivre, notamment en mettant effectivement en œuvre la réforme de la Justice. A l'inverse, un nouveau report présenterait le risque d'affaiblir le processus de réforme.

L'Albanie a bon espoir que ses attentes soient satisfaites mais ignore encore la forme que prendra, si elle est faite, la recommandation d'ouverture des négociations : sera-t-elle reportée après les élections ? Limitée à certains chapitres ? Conditionnelle ? A vrai dire, peu importe car l'important pour l'Albanie est surtout d'avoir une date pour l'ouverture de ces négociations.

En conclusion, je voudrais insister sur l'utilité de ces déplacements. Certes, l'élargissement n'est plus d'actualité mais loin des feux médiatiques, le processus continue néanmoins. Des réformes fondamentales sont adoptées dans les pays candidat touchant à des domaines essentiels comme la Justice. Il est donc important de se déplacer dans ces pays, de leur rappeler leur vocation européenne et de les encourager dans un processus qui vise, certes, à long terme l'adhésion à l'Union européenne mais améliore aussi, à court terme, la vie de l'ensemble de leurs citoyens.

M. Joaquim Pueyo. Ce compte-rendu est très positif et les réformes mises en œuvre par l'Albanie sont d'autant plus remarquables que ce pays, il ne faut pas l'oublier, a une histoire difficile. Pendant des décennies, il a en effet vécu dans un véritable carcan, sans réels contacts avec l'extérieur et sous une dictature implacable. La chute du communisme a été un bouleversement considérable qui, malgré d'inévitables soubresauts, a été géré de manière relativement positive. Il faut donc saluer sa volonté d'adhésion et les réformes qu'elle met en œuvre, notamment celles en lien avec le respect des droits humains. Je rappelle que l'Albanie entretient des liens étroits avec le Conseil de l'Europe qui, incontestablement, ont contribué à l'amélioration de la situation des minorités et des femmes dans le pays.

Je l'ai souvent dit, je suis favorable au renforcement de l'Union européenne et celui-ci passe, notamment, par l'élargissement aux Balkans occidentaux, sous réserve bien sûr que ces pays respectent l'ensemble des critères d'adhésion. Je soutiens donc la perspective européenne de l'Albanie mais je souhaite que l'Europe soit très exigeante quant au respect desdits critères.

M. Pierre Lequiller. J'approuve les propos de mon collègue et suis moi aussi convaincu que les pays des Balkans occidentaux ont vocation à entrer dans l'Union européenne. Cependant, c'est une vocation et sa réalisation n'est pas pour demain. En outre, il est dans notre intérêt de ne pas réitérer les erreurs commises avec d'autres candidats devenus des Etats-membres sans que le respect des critères d'adhésion ait été réellement contrôlé. Cependant, s'il faut à terme une « grande Europe », l'approfondissement de la zone Euro est bien plus urgent, en particulier depuis le Brexit.

M. Jérôme Lambert. Ce compte-rendu retranscrit parfaitement ce que j'ai appris et ressenti lors de ce déplacement. Il faut bien sûr une Europe qui rassemble tous les peuples européens mais sans sacrifier nos exigences, en particulier s'agissant de l'Etat de droit. On l'a vu par le passé, le manque de rigueur dans ce domaine entraîne de sérieuses difficultés une fois le candidat admis au sein de l'Union européenne. L'expérience du passé ne doit pas être oubliée et, au contraire, guider les processus d'adhésion actuels. S'agissant plus précisément de l'Albanie, la présidente l'a dit, ce processus prendra des années.

Ce temps très long des négociations d'adhésion doit nous permettre de changer l'Europe et, après le Brexit, de définir de nouvelles modalités d'organisation et de mettre en œuvre de nouvelles politiques économiques et sociales, afin que les futurs Etats-membres s'intègrent mieux dans une Europe plus proche des citoyens.

Mme Isabelle Bruneau. Je remercie la présidente pour ce compte-rendu très positif et voudrais souligner deux aspects que je trouve intéressants, même s'ils sont annexes au processus d'adhésion : la jeunesse de la population albanaise et l'exemple qu'elle nous donne d'une coexistence pacifique des religions et des identités. Par ailleurs, est-il possible d'avoir des éléments sur les réformes économiques mises en œuvre par l'Albanie ?

Mme Marietta Karamanli. J'ai connu l'Albanie comme un pays fermé et, lors de ce déplacement, j'ai pu constater l'évolution considérable intervenue depuis lors. Nous avons discuté avec des représentants du gouvernement, du Parlement, de la société civile et du monde universitaire qui, tous, ont montré leur envie d'Europe. Il ne fait pas de doute que l'ouverture des négociations, en particulier sur les chapitres 23 et 24, consolidera le processus de réforme en cours en Albanie, symbolisé par la récente réforme de la Justice.

S'agissant des réformes économiques, il ne faut pas oublier que l'Albanie est un pays pauvre, au taux de chômage élevé, et que les réformes à mettre en œuvre dans ce domaine sont considérables. Elles visent toutes à faire de l'économie albanaise une économie de marché compétitive, en améliorant l'environnement concurrentiel, fiscal et juridique des affaires. Des années seront donc encore nécessaires afin qu'elle puisse intégrer le marché unique dans de bonnes conditions. Cependant, même si tout est à faire, je suis convaincue du potentiel de ce pays qui doit se développer afin d'offrir des perspectives à sa jeunesse.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous propose que je saisisse par écrit le Secrétaire d'État aux Affaires européennes, M. Harlem Désir, ainsi que le Commissaire européen à l'élargissement, M. Johannes Hahn, afin de les informer des constats positifs faits lors de ce déplacement.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations pour un accord de coopération dans le domaine de la politique de concurrence entre l'Union européenne et le gouvernement du Japon (**COM(2016) 577 final RESTREINT – E 11496**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage (refonte) (**COM(2016) 616 final – E 11497**).

➤ *ENVIRONNEMENT*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation maritime internationale, lors des 70e et 71e sessions du comité de la protection du milieu marin en ce qui concerne l'approbation et l'adoption d'amendements à l'annexe VI de la convention MARPOL relatifs la désignation de la mer du Nord et de la mer Baltique en tant que zones de contrôle des émissions d'oxydes d'azote (NECA) et à la prise d'effet de ces désignations (**COM(2016) 617 final – E 11492**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE (**COM(2016) 450 final – E 11377**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour des statistiques européennes relatives aux personnes et aux ménages fondées sur des données au niveau individuel collectées à partir d'échantillons (**COM(2016) 551 final – E 11412**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 99/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au programme

statistique européen 2013-2017, en le prolongeant pour la période 2018-2020 (**COM(2016) 557 final – E 11450**).

• **Textes « actés » de manière tacite**

Accords tacites de la Commission, du fait de la nature du texte

En application de la procédure d'approbation tacite, dite procédure 72 heures, adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), et 1^{er} décembre 2015 (mesures de dérogations en matière de TVA, de décisions relatives à la réduction facultative de droits d'accise et de décisions relatives aux contributions nationales pour financer les tranches du Fonds européen de développement), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Proposition de virement de crédits n° DEC 23/2016 à l'intérieur de la section III
- Commission - du budget général 2016 (**DEC 23/2016 – E 11546**).

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination des membres titulaires et des membres suppléants du conseil de direction de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (**11935/16 – E 11525**).

- Décision du Conseil portant nomination de deux membres et d'un suppléant du Comité des régions, proposés par la République italienne (**12597/16 – E 11526**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs. Nomination de Mme Barbara DALLINGER, membre suppléant autrichien, en remplacement de Mme Stefanie RIEDER, démissionnaire (**12958/16 – E 11527**).

- Projet de décision du Conseil portant nomination des membres titulaires et des membres suppléants du comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail pour l'Italie (**12999/16 – E 11528**).

- Projet de décision du Conseil portant nomination de deux membres et d'un suppléant du Comité des régions, proposés par la République italienne - Adoption (**12598/16 – E 11547**).

- Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail - Nomination de M. Brian ZAHRA, membre suppléant pour Malte, en remplacement de M. Andrew Agius MUSCAT, membre démissionnaire (**12906/16 – E 11549**).

- Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail - Nomination de M. Lawrence MIZZI, membre pour Malte, en remplacement de M. John SCICLUNA, membre démissionnaire (SN 12907/16 – E 11550).

➤ *POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT*

- Proposition de décision du Conseil relative aux contributions financières à verser par les États membres pour financer le Fonds européen de développement, notamment la troisième tranche pour 2016 (COM(2016) 651 final – E 11541).

Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (COM(2016) 443 final – E 11318).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (COM(2016) 444 final – E 11319).

- Proposition de décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (COM(2016) 470 final – E 11320).

- Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce en ce qui concerne la demande de dérogation aux règles de l'OMC présentée par les États-Unis pour permettre à ce pays d'accorder un traitement préférentiel aux produits admissibles originaires du Népal (COM(2016) 614 final – E 11491).

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption des priorités de partenariat UE-Liban et du pacte joint en annexe (JOIN(2016) 40 final LIMITE – E 11522).

- Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le

Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption des priorités de partenariat UE-Jordanie et du pacte joint en annexe (**JOIN(2016) 41 final LIMITE – E 11523**).

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2010/638/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée (**12443/16 LIMITE – E 11524**).

IV. Nomination de rapporteur d'information

Sur proposition de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a nommé rapporteur d'information :

- **M. Gilles Savary**, sur le renforcement de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

La séance est levée à 18h10.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 18 octobre 2016 à 17 heures

Présents. - Mme Danielle Auroi, Mme Isabelle Bruneau, M. Hervé Gaymard, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Joaquim Pueyo

Excusés. - M. Bernard Deflesselles, M. Jean-Claude Mignon