

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V ° L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

- I. Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes (à huis clos) ..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application des articles 88-4 de la Constitution ..... 19

Jeudi  
11 octobre 2018  
10 heures

Compte rendu n° 58

**Présidence de  
Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Jeudi 11 octobre 2018

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 10 h 15.*

## I. **Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes (à huis clos)**

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, pour un premier bilan de la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne et pour prendre également connaissance des attentes françaises.

La réforme du cadre financier pluriannuel (CFP) et la question migratoire, qui sont au cœur des priorités de la présidence autrichienne, sont actuellement des sujets majeurs. Or, nous doutons de la possibilité d'aboutir avant les élections européennes sur ces sujets qui divisent les États membres. Le prochain Conseil européen aura lieu le 18 octobre et la difficile question du Brexit nous préoccupe également.

Nous souhaitons vous entendre sur ces sujets et particulièrement sur le Brexit dans un contexte où la ministre chargée des affaires européennes s'apprête à défendre devant le Parlement un projet de loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnances pour préparer la sortie du Royaume-Uni sans accord global et régler de manière bilatérale les questions d'intérêt commun.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Mesdames et Messieurs les députés, je suis très heureuse de vous retrouver. J'étais venue vous rencontrer peu de temps après ma nomination.

Ainsi que vous le souhaitez, je vais parler plus particulièrement de la présidence autrichienne et de nos attentes. Je reviendrai aussi sur le bilan de la présidence bulgare qui, tout en faisant preuve de discrétion et de modestie, s'est avérée une excellente présidence. Il est positif de constater que des pays qui exercent la présidence pour la première fois, comme ce sera aussi le cas pour la Roumanie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, se montrent efficaces alors même que l'Europe n'a pas actuellement le fonctionnement harmonieux qui pouvait être le sien il y a quelques années.

Je vous rappelle que, conformément à l'usage, nous vous avons communiqué en septembre, pour le début de présidence autrichienne, un dossier indiquant nos positions que nous nous sommes efforcés de rendre plus digeste en diminuant sa taille. Nous souhaitons particulièrement entendre vos suggestions sur ces positions.

La présidence bulgare a permis que des textes aboutissent dans différents domaines comme le climat ou l'énergie, avec l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. La révision de la directive sur le travail détaché, qui faisait partie du programme présidentiel, a également connu son aboutissement en fin de trilogie sous la présidence bulgare. La réussite de cette révision est le symbole d'une Europe qui parvient à s'entendre malgré des divergences très fortes entre, peut-on dire au risque de caricaturer, sa partie occidentale et sa partie orientale. Les États membres ont désormais deux ans pour transposer cette directive. Elle constitue une avancée majeure pour le socle européen des droits sociaux défini lors d'un sommet du Göteborg.

Sur cet autre dossier brûlant qu'est la réforme de l'asile, les Bulgares sont parvenus à mettre en juin sur la table du Conseil « Justice et affaires intérieures » un compromis qui, malheureusement, n'a pu être discuté de façon sereine par les ministres de l'Intérieur. Le nouveau gouvernement italien venait en effet de se mettre en place et la position de l'Italie lors de la première réunion du Conseil des ministres, exprimée par le ministre de l'intérieur Matteo Salvini, a été une position de blocage. C'est en tout cas ce compromis préparé par la Bulgarie qu'aujourd'hui la présidence autrichienne reprend et consolide.

La présidence bulgare a aussi permis de faire avancer le marché unique numérique en portant le bilan à une vingtaine de projets de textes adoptés dans ce cadre. La plupart de ces textes concernent la régulation de l'écosystème numérique dans ses différentes composantes et la circulation des données non personnelles.

Enfin, poursuivant une initiative de la présidence bulgare, la présidence autrichienne a réussi à rassembler les Européens autour d'une candidature européenne unique pour le poste de directeur général de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et cette candidature est française. Même si ce poste devait échapper à notre candidate, la Bulgarie et l'Autriche auront eu le mérite de mettre les Européens d'accord sur cette candidature, ce qui est assez rare.

L'Autriche a pris la suite de la présidence bulgare dans le contexte particulier de la fin du cycle institutionnel : comme vous le savez, le Parlement européen s'arrêtera de fonctionner fin avril 2019, les dossiers législatifs n'étant alors plus discutés, et la Commission ne fait plus de proposition législative depuis septembre dernier car elle n'est plus en mesure d'assurer le déroulement du processus législatif et des négociations avant l'achèvement de son mandat. Dans ce contexte, la présidence autrichienne subit une pression très forte pour que certains textes parachevant une réforme aboutissent et pour que d'autres ne « dorment » pas pendant un an au fond d'un tiroir. Cette pression, elle nous la fait également subir, même si sur certains dossiers nous faisons preuve d'encore plus de volontarisme.

Plusieurs négociations importantes sont en cours, notamment le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 sur la base de la proposition présentée par la Commission à la fin du premier semestre de l'année en cours. Les négociations sur le CFP prenant habituellement plusieurs années, il n'est pas vraisemblable que celles-ci s'achèvent avant les élections européennes. Mais la présidence autrichienne, qui en a fait une de ses priorités, mène à un bon rythme les discussions sur ce que l'on nomme les « boîtes de négociation » : pour chacun des rubriques et chapitres en discussion, elle ouvre une « boîte » dans laquelle chaque État membre met toutes les questions qu'il souhaite voir résoudre, que ce soit sur la mise en œuvre des règlements sectoriels ou sur le volume de financement qu'il entend allouer, puis les « boîtes » sont examinées l'une après l'autre. Cette méthode peut

paraître étrange – par parenthèse, elle a cours également à l’Organisation mondiale du commerce (OMC) – mais elle est très efficace dans la mesure où elle permet à l’ensemble des États membres de faire entièrement connaître leur position sur des sujets comme la recherche ou la dépense administrative de l’Union européenne tout en assurant une parfaite transparence sur tous les éléments de la négociation.

Les Autrichiens ont également à gérer le très lourd dossier du Brexit, même si cette négociation incombe à la *task force* pilotée par Michel Barnier. Le Brexit sera en effet le sujet du Conseil européen de la semaine prochaine dont l’organisation a été modifiée afin de prévoir une soirée supplémentaire de discussion sur le Brexit. L’heure est grave puisque c’est à ce Conseil que nous devrions aboutir à deux textes : un accord de retrait en vertu de l’article 50 du Traité, qui matérialisera le départ du Royaume-Uni de l’Union européenne ; et une déclaration plus politique qui précisera, d’un commun accord, quelle sera notre future relation avec le Royaume-Uni dans le domaine économique et commercial mais aussi dans les domaines de la politique de défense, de la politique étrangère et de la coopération policière et judiciaire. Je reviendrai, si vous le souhaitez, sur cette question du Brexit qui est le gros dossier du moment.

Si la présidence autrichienne n’a pas directement la charge du Brexit, le déroulement de sa présidence s’en trouve, peut-on dire, perturbé. C’est ainsi que le sommet informel des chefs d’État et de gouvernement organisé à Salzbourg le 19 septembre dernier, qui aurait dû être consacré aux questions de sécurité et aux questions migratoires, a principalement porté sur le Brexit. La présidence du Conseil de l’Union européenne oblige en effet souvent à s’écarter du programme prévu pour tenir compte des crises du moment.

Vous n’ignorez pas les priorités que s’est données la présidence autrichienne qui a placé sa gouvernance sous la devise « Une Europe qui protège ». Ce slogan ne peut que nous satisfaire puisque nous défendons nous aussi l’idée d’une Europe qui protège, particulièrement depuis le discours que le Président de la République a fait à la Sorbonne le 26 septembre 2017. Certes, telle que la conçoit l’Autriche, elle est avant tout une Europe qui protège ses frontières extérieures. Sa vision de l’Europe est donc plus sécuritaire que l’Europe qui protège telle que nous l’entendons et qui comporte, outre cet aspect, une attention aux questions sociales et à l’emploi, notamment. La devise de la présidence autrichienne fait donc surtout référence à la nécessité, pour l’Union européenne, de mieux protéger sa frontière extérieure dans le contexte de la lutte contre l’immigration illégale.

Le slogan qu’a choisi la présidence autrichienne donne une coloration particulière aux réunions qu’elle organise mais il s’est aussi concrétisé dans l’agenda par lequel la Commission a rendu publiques les dernières propositions de son mandat. La plupart de ces propositions concernent l’Europe qui protège telle que la conçoit l’Autriche. Ainsi, l’une d’entre elles est de renforcer le mandat et les moyens de l’agence Frontex qui est en charge de la surveillance et de la protection des frontières extérieures de l’Union. Une autre proposition, qui a été discutée à Salzbourg, concerne le retrait des contenus illicites, notamment à caractère terroriste, publiés sur Internet. Comme ce sujet nous importe tout particulièrement, nous avons fortement encouragé la Commission à faire cette proposition. Enfin, la Commission a publié le 12 septembre dernier plusieurs textes destinés à renforcer la protection contre la cybercriminalité qui vont permettre à l’Union européenne de se doter, sinon d’un corpus de règles, du moins d’une doctrine commune sur ce sujet très préoccupant.

L’Europe qui protège recouvre aussi les questions migratoires. Ces discussions donnent toujours lieu à beaucoup de discussions et aussi, il faut le dire, à beaucoup de

divisions. Cependant, l'actuelle présidence devrait proposer demain au Conseil « Justice et affaires intérieures », à partir du compromis bulgare, une réforme de l'asile qui remplacerait le concept de répartition obligatoire des migrants par celui de solidarité obligatoire. Cette solution permettrait que la solidarité soit plus large que celle qui existe aujourd'hui lorsque nous accueillons des migrants suite, par exemple, à des débarquements de bateaux d'organisations non gouvernementales (ONG) dans les ports européens. Nous allons donc voir si cette notion de solidarité obligatoire va s'inscrire dans les débats et se décliner dans la réforme du règlement de Dublin que nous espérons voir aboutir avant la fin du mandat de l'actuelle Commission. Ce sujet est en tout cas absolument prioritaire.

Le renforcement de Frontex est une autre priorité. En effet, il représente la concrétisation d'une Europe qui se protège de façon plus collective mais aussi qui s'organise pour un meilleur accueil des migrants, une meilleure gestion des demandes d'asile et un retour des migrants qui n'ont pas obtenu le droit de séjourner sur le territoire de l'Union plus efficace. Le retour – euphémisme qui désigne l'expulsion vers leur pays d'origine des migrants n'ayant pas été admis – a aussi fait l'objet le 12 septembre dernier d'une proposition de la Commission prévoyant que les Européens puissent mutualiser davantage leurs opérations de rapatriement.

Ces propositions dans le domaine migratoire – le retour, Frontex et le compromis autour de la réforme du règlement de Dublin – sont la mise en œuvre des conclusions rendues par le Conseil européen fin juin lorsqu'il a appelé à traiter le sujet migratoire de façon globale. Ce traitement global comporte un volet en amont, l'Union européenne réalisant avec les pays à l'origine des flux migratoires un travail qu'elle va poursuivre en augmentant sans doute les moyens financiers en direction de ces pays. Un deuxième volet concerne la gestion des frontières extérieures : ce sont les propositions en rapport avec Frontex mais aussi l'aide concrète accordée aux garde-côtes libyens pour leur travail quotidien ainsi que l'assistance technique donnée au Maroc et à la Tunisie pour faire face aux flux migratoires passant par ces pays, qui sont les nouvelles routes d'émigration vers l'Europe. Et, en interne, un volet concerne la réforme des règles de Dublin qui ont été quelque peu mises à mal par la crise migratoire de 2015.

Une autre priorité de la présidence autrichienne concerne l'achèvement de l'agenda du marché intérieur numérique. Il est dommage que nous ayons tant de sujets lourds à régler en fin de législature, car nous aurions aimé travailler plus sereinement sur celui-ci.

La présidence autrichienne défend également avec vigueur, comme la France, l'idée relativement nouvelle d'une politique industrielle au niveau européen. Elle souhaite axer cette politique industrielle sur l'émergence de conditions favorables à l'innovation et à la recherche. Cette politique industrielle s'inscrit aussi dans la continuité de la demande, formulée en juin dernier par le Conseil européen, de mise en place d'un programme de coopération en matière d'innovation de rupture, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle. La présidence autrichienne encourage fortement les groupes de travail concernés à accélérer la mise en place de cette préfiguration qui, elle aussi, figurait dans le discours que le Président de la République a prononcé à la Sorbonne. Certes, ce sujet ne fait pas partie de ceux qui sont les plus débattus à Bruxelles mais il me paraît important que vous sachiez qu'y sont prises des initiatives de cette nature, qui ont un effet très positif sur la compétitivité.

Concernant la politique de voisinage et de rapprochement avec les Balkans occidentaux et l'Europe du Sud-Est, un débat assez vif a eu lieu vers la fin de la présidence bulgare sur la question de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Macédoine et

l'Albanie. La France et les Pays-Bas ont alors manifesté leur opposition à l'ouverture de ces négociations en raison de l'insuffisance des réformes faites par ces deux pays. À l'issue de ce débat qui a duré plus de dix heures, il a été décidé de reporter cette décision à la fin de l'année 2019. Les Autrichiens, qui sont très favorables à l'élargissement de l'Union européenne à ces deux pays, ont ainsi une tâche difficile puisqu'ils doivent gérer la poursuite du travail réalisé par la Commission de *screening* des réformes faites par ces deux candidats dans un contexte où la très grande majorité de l'Union européenne souhaite l'élargissement, mais où une infime minorité, ayant un droit de veto, y est opposée. Il leur faut donc veiller à ce que les travaux qui se déroulent entre la Commission et ces deux pays soient intenses, afin que le débat de l'année prochaine se déroule plus sereinement et que ce sujet ne crée plus de divisions entre Européens.

Parmi les priorités de la présidence autrichienne, il faut encore citer le renforcement de l'union économique et monétaire qui progresse, quoiqu'assez lentement, et l'Europe de la défense qui a connu des développements assez forts en début d'année. Concernant l'Europe de la défense, nous sommes désormais plutôt dans une phase de suivi, notamment par la mise en œuvre du Programme européen de développement industriel de défense et les négociations en cours sur le Fonds européen de la défense dans le cadre du prochain CFP.

La préparation de la COP 24, qui se déroulera à Katowice, en Pologne, à la fin de l'année, incombe également à la présidence autrichienne. Cette COP 24 appelle, de la part de l'Union européenne, une prise de position commune ambitieuse pour demander que le niveau d'ambition des États dans leur lutte contre le changement climatique soit mis à jour. Ainsi, l'Union européenne pourra continuer à avoir à la fois un rôle de moteur et de pilote dans ce processus. Ce 9 octobre, un accord sur une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers, qui constitue une importante avancée, a d'ailleurs été trouvé lors du Conseil « Environnement ».

Il me faut également évoquer la fiscalité sur le chiffre d'affaires des entreprises travaillant dans le secteur du numérique, qui est une priorité tant pour nous que pour la présidence autrichienne. Cette dernière s'est donné les moyens, en termes de volume horaire de réunions, pour que le Conseil trouve un accord avant fin 2018 et que ce sujet passe devant le Parlement au début de l'année suivante.

Enfin, lors du Conseil européen de décembre 2018 se tiendra une discussion qui sera la restitution du résultat des consultations citoyennes organisées dans vingt-six des États membres. Nous sommes très attachés à ce processus et ce fut pour nous hier une satisfaction de constater que nous avons atteint le nombre de mille consultations citoyennes physiques organisées en France. Nous avons jusqu'au 31 octobre pour améliorer encore cette performance mais les Français sont d'ores et déjà le peuple qui, avec les Hongrois, répond le plus au questionnaire en ligne mis en place par la Commission. Nous ignorons pour le moment quelle sera la nature de la restitution de ces consultations, mais elle sera essentielle pour aborder la préparation des élections européennes et le sommet que les Roumains organisent à Sibiu début mai 2019 et qui donnera lieu à une réflexion sur l'avenir de l'Europe.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Merci, Madame la secrétaire générale, de nous avoir permis de prendre connaissance de ce qu'a été l'action de la présidence bulgare. Vous avez eu raison de souligner que nous ne faisons pas que reculer mais que nous avançons également. Et vous avez bien montré que les présidences, qu'elles soient bulgare ou autrichienne, jouent leur rôle de façon satisfaisante.

Je souhaite vous poser une question qui concerne le couple franco-allemand. Sur les différentes priorités évoquées, constatez-vous des divergences ou vous semble-t-il au contraire que les positions de la France et de l'Allemagne sont souvent proches ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Nous avons dû attendre plusieurs mois que la nouvelle coalition se mette en place. Néanmoins, une rencontre extrêmement importante entre les dirigeants français et allemand s'est déroulée à Meseberg en juin dernier. Ce sommet a débouché sur une déclaration commune, ce qui ne s'était pas vu depuis longtemps, qui prévoit un programme de travail franco-allemand sur de nombreuses questions européennes. Il semble donc que le moteur franco-allemand, qui était à l'arrêt, soit enfin reparti.

Si la déclaration de Meseberg fournit une feuille de route générale, on ne peut nier que d'importantes divergences subsistent sur les questions migratoires et sur les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules, la France et l'Allemagne ayant dû l'une et l'autre composer au Conseil « Environnement » pour trouver un compromis européen. Ces divergences concernent aussi l'Europe économique et monétaire et la zone euro. Des progrès ont donc lieu même s'ils restent très lents.

Actuellement, il n'y a guère que sur le Brexit qu'on constate une unité des Vingt-Sept. L'Union européenne n'a jamais connu autant de divisions sur tant de sujets, mais elle n'a également jamais montré une aussi parfaite unité que celle qui est la leur sur le Brexit, certainement parce que les États ont conscience que se désolidariser sur ce sujet serait le signe d'un délitement de l'Europe.

Pour revenir au couple franco-allemand, la politique que nous pratiquons suit la méthode des « petits pas » qui consiste pour chaque dossier à essayer de rapprocher peu à peu nos positions. Sur les questions migratoires, il est clair que les positions défendues par le ministre de l'Intérieur et le contexte des élections régionales, notamment en Bavière, rendent très difficiles les discussions.

Les relations du couple franco-allemand ne traversent donc pas une phase idyllique. Vous savez cependant qu'en chinois le mot « crise » renvoie à l'idée de danger mais aussi à celle d'opportunité. Cette crise est peut-être pour nous l'occasion de reprendre certaines questions depuis le début et d'en faire des opportunités.

**M. Ludovic Mendes.** Madame la secrétaire générale, je voudrais revenir sur la partie asile de votre propos liminaire. Je suis en effet chargé, avec ma collègue Marietta Karamanli, d'un rapport sur la réforme européenne du droit d'asile pour lequel nous allons en Grèce la semaine prochaine. Pour ce rapport, nous avons rencontré il y a une quinzaine de jours M. Philippe Léglise-Costa et Mme Paraskevi Michou, la nouvelle responsable de la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) à la Commission européenne. Il nous a été expliqué que la France et son président jouent un rôle crucial pour l'avancée des discussions au sein de l'Union européenne.

Pourriez-vous nous préciser le sens de la notion de « volontariat obligatoire » ? Et peut-on espérer que la réforme de l'asile, déjà validée pour cinq de ses sept parties, aboutisse avant les élections européennes ? Dans le cas contraire, il est à craindre que la nouvelle majorité du Parlement européen ne la vote pas, voire annule ce qui a été fait.

**Mme Sophie Auconie.** Je vous remercie, Madame la secrétaire générale, pour les informations extrêmement intéressantes que vous nous avez données. Je souhaite pour ma part évoquer un problème franco-français pour lequel M. Jean Launay, président du Comité national de l'eau (CNE), et moi-même, qui en suis vice-présidente, vous avons saisie début 2018 sans obtenir de réponse.

L'image de l'Europe dépend aussi de ce qu'elle peut faire au quotidien pour nos concitoyens, notamment à travers des politiques régionales concrétisant les politiques européennes. Madame la secrétaire générale, si je ne fais pas erreur, vous avez pour mission la coordination et la définition des positions européennes sur les sujets européens, et vous assurez également la liaison entre l'Union européenne et les autorités françaises. Ainsi, vous êtes, pourrait-on dire, le garant d'une cohérence entre nous tous.

L'eau pose aujourd'hui en France un très gros problème de santé publique mais aussi de santé économique. Or, le *Journal officiel de l'Union européenne* spécifie que « les fonds européens peuvent intervenir en investissant dans le secteur de l'eau, de manière à satisfaire aux obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union et à répondre aux besoins, recensés par les États membres, en matière d'investissements qui vont au-delà de ces obligations ».

Cependant, à l'heure où les agences de l'eau et certaines collectivités n'ont plus les moyens d'intervenir, nous ne parvenons pas à obtenir des fonds européens sur ces questions. La France dispose de 15,7 milliards d'euros, mais nous sommes très en retard, tant en termes de consommation que de programmation. Dans le cadre du groupe d'étude « Enjeux de la ruralité », nous avons conduit la semaine dernière une audition d'où il ressort que le programme Leader, qui dispose de 700 millions d'euros, n'a à ce jour, après cinq années d'exécution du programme, consommé que 1,3 % de cette somme, avec un taux de programmation qui n'est que de 7 %.

En raison de l'absence de paiement des fonds européens, 750 porteurs de projets se trouvent en difficulté financière, ce qui a des effets dramatiques. Car on ne cesse de parler des sommets européens, qui sont en effet d'une importance capitale pour l'Union européenne, mais nos concitoyens qui habitent les territoires ne s'en préoccupent nullement ! En revanche, ces 750 porteurs de projets en difficulté financière vont coûter très cher à l'Europe, comme nous le verrons certainement en 2019 lors des élections européennes.

**M. Michel Herbillon.** Madame la secrétaire générale, je vous remercie pour vos propos. Je vais d'abord rebondir sur la question de notre présidente qui concernait le couple franco-allemand. La rencontre de Meseberg est intervenue après beaucoup d'atermoiements et de non-rencontres dus à la mise en place de la coalition en Allemagne. Il nous faut tenir compte du changement qu'elle amène dans ce pays, puisque la coalition gouvernementale n'est plus exactement la même que précédemment et que le paysage du Bundestag a lui aussi de toute évidence changé. Au sein de la coalition entre la CDU et la CSU, du fait des personnalités mais également de l'élection prochaine en Bavière, la configuration de l'attelage n'est pas exactement la même.

Vous avez dit que vous n'alliez pas dresser la liste de tous les sujets de divisions entre la France et l'Allemagne. Mais que ces divisions soient nombreuses est grave, car l'Europe fonctionne beaucoup, sinon uniquement, grâce au moteur franco-allemand ! Je voudrais savoir si, après le sommet de Meseberg, des vues communes ont été trouvées sur les questions migratoires et, si tel est le cas, dans quels domaines. Par ailleurs, où en sommes-

nous en ce qui concerne la zone euro ? Car vous dites que les progrès sont lents : ils sont même très lents ! Or, l'un des points cruciaux du discours de la Sorbonne, qui comportait beaucoup d'éléments prometteurs et de grande qualité, était justement la réforme de la zone euro.

Je souhaite également vous interroger sur la question migratoire qui, comme vous le savez, a plusieurs aspects. Le premier de ces aspects, qui doit être une priorité, est l'aspect humanitaire qui nous préoccupe tous et qui est effectivement préoccupant. Mais la question migratoire est aussi perçue par les peuples européens comme l'illustration de l'incapacité de l'Europe à trouver un accord sur une politique commune de reconduction à la frontière des déboutés du droit d'asile et sur l'accueil des migrants. Nous faisons d'ailleurs preuve de beaucoup d'hypocrisie dans ce domaine lorsque nous refusons l'*Aquarius* qui se promène en Méditerranée tout en participant à la répartition des migrants accueillis sur notre sol. Madame la secrétaire générale, je désire donc que vous nous indiquiez quelle va être la traduction concrète du concept de solidarité obligatoire. Car je crois que mon collègue Ludovic Mendes a fait une erreur en parlant de « volontariat obligatoire » : c'est de solidarité obligatoire qu'il a été question dans votre propos liminaire.

Je suis préoccupé par le fait que, comme vous l'avez indiqué, ces questions n'ont que peu été abordées à Salzbourg où il a surtout été question du Brexit. Pensez-vous qu'il y ait une chance qu'une évolution se dessine sur la question de la réforme de la procédure de Dublin et sur la mise en place d'une politique commune de retour des déboutés du droit d'asile ? Nous devons avoir conscience que les peuples des différents pays de l'Union se désespèrent devant l'incapacité de l'Europe à mener des politiques communes en ce domaine. Les nombreuses divisions qui existent aujourd'hui ne permettent guère de se montrer optimiste sur la résolution de ce problème.

**M. Christophe Jerretie.** Faire une réforme du CFP demande vingt mois, et même vingt-deux dans le cas des derniers CFP. Pourra-t-on réaliser celle-ci en une vingtaine de mois ? Car on propose de moderniser les recettes mais, d'après les auditions que nous avons faites, réaliser un nouveau CFP avec de nouvelles recettes risque d'être compliqué. Je souhaiterais cependant savoir si vous jugez possible un impôt sur les sociétés commun. Et pensez-vous que nous serons capables de parvenir à un accord au moins sur la taxe numérique ?

Une autre de mes questions concerne la subsidiarité. J'ai toujours considéré, avec d'autres de mes collègues, que nous pouvions transférer certaines compétences à l'Europe, et qu'inversement l'Europe pouvait rendre des compétences aux États. Je voudrais avoir votre avis sur ce sujet.

Ma dernière question concerne le budget français de la défense. Ce budget est très important, ce qui n'est pas sans conséquence sur le déficit budgétaire de notre pays. La Grande-Bretagne étant sur le point de sortir de l'Union, la France va devenir pour la partie défense l'un des plus gros pourvoyeurs, avec un budget qui fait partie de notre déficit, c'est-à-dire des 3 %. Peut-on envisager d'aborder ce sujet qui ne l'a pas été depuis des années ?

**Mme Valérie Gomez-Bassac.** Sans vouloir retracer l'histoire de la construction européenne, je crois nécessaire de rappeler qu'elle a débuté avec des volontés de coopération, dans le secteur économique notamment. Aujourd'hui, ces volontés sont encore bien présentes entre certains acteurs conscients de l'impératif européen, mais les actions à mener ne sont pas toujours perçues comme l'opportunité de coopérer davantage.

L'Europe a évolué et va évoluer encore puisque demain le Royaume-Uni ne devrait plus en faire partie. Si je regrette qu'un acteur essentiel nous quitte, je constate que ce départ rend possibles des opportunités. Car n'oublions pas que le Royaume-Uni n'a jamais voulu rejoindre la zone euro et que ce pays possède également une culture juridique singulière. Aussi son départ de l'Union ouvre-t-il la voie pour une coopération nouvelle et pour l'harmonisation de certaines pratiques. En effet, des universitaires et des *think tanks* réfléchissent régulièrement au projet de code européen des affaires dont certains ont fait depuis des décennies leur *leitmotiv*. Cependant, ils envisagent cette question uniquement sous l'angle du droit des sociétés, du droit des sûretés ou du droit des entreprises en difficulté. Il serait par conséquent intéressant qu'un rapport évalue l'utilité d'un code européen des affaires et indique ses enjeux. Je souhaite avoir votre opinion sur l'opportunité d'un tel travail.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Je vous répondrai d'abord sur le dossier migratoire. Sans l'impulsion de la France et du Président de la République, le Conseil européen de juin dernier n'aurait jamais abouti à ce socle de travail comportant trois volets : un volet externe, un volet interne, avec la réforme de Dublin, et un volet qui concerne la protection de la frontière. Avec la présidence autrichienne, nous faisons beaucoup d'efforts pour que la question migratoire ne soit plus un sujet de division et que les deux textes du paquet de Dublin encore en discussion, notamment sur Frontex et la directive « Retour », soient adoptés avant la fin du mandat de la Commission et les élections européennes. C'est là un objectif central pour lequel s'est constituée une coalition d'intérêts entre la présidence et nous. Mais le sujet demeure compliqué, plus d'ailleurs du fait de l'Italie que de l'Allemagne, car cet État empêche toute avancée par son refus quasi-systématique d'en débattre.

Le concept de solidarité obligatoire aurait vocation à remplacer celui de répartition obligatoire des migrants arrivant sur le sol de l'Union européenne par la voie maritime ou par la voie terrestre. On s'intéresse beaucoup, en effet, aux arrivées par bateaux, mais la majorité des flux passent par la voie terrestre. La voie maritime, quant à elle, est aujourd'hui surtout empruntée par les migrants allant du Maroc vers l'Espagne et le Portugal, la voie passant par la Libye étant beaucoup plus contrôlée. L'idée que porte le concept de solidarité obligatoire, qui va être discuté demain, est de ne forcer personne à accueillir des migrants qui ont obtenu le droit de séjour sur le territoire du fait de la mise en œuvre de la protection internationale via le droit d'asile. Nous avons d'ailleurs constaté que chercher à faire pression sur les pays qui ne veulent pas accueillir de migrants ne donne aucun résultat. Le mécanisme de solidarité obligatoire pourrait prendre deux formes : l'accueil physique sur son territoire des personnes en recherche de protection ou bien le versement d'une contribution financière aidant les pays qui accueillent ces personnes à gérer les *hot spots* qui pourraient devenir des centres contrôlés.

Les réactions négatives des opinions publiques de certains pays de l'Union européenne, qui se traduisent parfois par une montée du populisme, proviennent pour une part de ce que ces pays ont été laissés en première ligne, sans solidarité suffisante des Européens, lors de la crise migratoire de 2015. Des *hot spots* de Grèce et d'Italie n'ont alors pas été bien gérés et les populations de ces pays se sont légitimement senties abandonnées. Avec le mécanisme de solidarité obligatoire, l'accueil s'élargirait en prenant la forme d'une solidarité financière à défaut d'un accueil des migrants sur son sol.

J'ignore si le mécanisme de solidarité obligatoire sera mieux reçu que celui de répartition obligatoire. Sans doute n'ira-t-il pas de soi. Mais on ne peut accepter, c'est une évidence, que l'Europe du Sud gère les arrivées en s'occupant du débarquement des bateaux

et de la répartition des migrants, tandis que l'autre partie de l'Europe regarde. C'est en tout cas ainsi que la présidence autrichienne va présenter le sujet des migrants demain. Vous me demandez si ces textes peuvent être adoptés avant la fin du mandat de la Commission. C'est notre souhait et nous travaillons en ce sens mais, parfois, le Parlement européen n'a pas voulu adopter des textes qui peuvent paraître moins humanitaires que ceux existants : sur le renforcement de la directive retour, par exemple, il est possible que le Parlement ne trouve pas que les méthodes retenues soient les plus appropriées. La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen est en effet très sensible aux aspects humanitaires et elle a bien sûr raison, l'Union européenne ayant d'ailleurs placé les droits de l'homme en haut de ses préoccupations. Mais il n'en reste pas moins que des procédures de retour effectives doivent aussi avoir lieu.

Pour répondre plus précisément à votre question, je dirai que même si le Conseil se met d'accord sur ce texte avant la fin de l'année, nous ne sommes pas pour autant certains que le Parlement européen, qui pour le moment se montre un peu sceptique, l'accueillera bien. Or, il s'agit là d'un texte essentiel qu'accompagne le renforcement de Frontex, qui pourrait d'ailleurs prendre part à la mise en œuvre de ces retours collectifs.

**M. Michel Herbillon.** Savez-vous si les pays qui ne veulent pas accepter de migrants sur leur sol sont aujourd'hui prêts à payer, c'est-à-dire à s'affranchir de leur obligation humanitaire par une contribution financière ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** La proposition dont nous parlons ne sera sur la table que demain, mais on peut supposer que la première réaction des pays concernés sera négative. Peut-être la Hongrie aura-t-elle une position très offensive pour la refuser. Nous verrons ce qu'il en sera. Je vous rappelle aussi que la discussion ne fait que commencer et que le concept de solidarité obligatoire, qui n'a pas encore été rendu public, n'en est qu'au stade du compromis. La présidence autrichienne a en effet réalisé pendant tout l'été ce qu'on appelle des confessionnaux en prenant les États membres un par un pour leur demander quelles pourraient être les options sur ces textes. Je pense néanmoins qu'ils ne peuvent manquer de soulever des oppositions et que le Conseil de Luxembourg ne remportera vraisemblablement pas une victoire sur ce sujet dès demain soir. Mais si la présidence autrichienne a décidé de le mettre sur la table, c'est qu'elle a des raisons de juger que cette voie peut être la bonne. Car le mécanisme de répartition obligatoire ne marche pas et il est en effet plus habile de demander à chacun de choisir sa forme de solidarité.

**M. Ludovic Mendes.** On parle de solidarité obligatoire, mais les pays volontaires seront-ils les seuls à entrer dans le processus, en sorte que ceux qui ne sont pas volontaires n'y entreront pas ? Car il m'a été expliqué à la Commission que, pour le moment, les pays comme la Hongrie et la Pologne qui ne veulent pas entendre parler du processus actuel ne l'intégreront pas. En revanche, tous les pays qui se porteront volontaires pour accueillir ou pour financer l'accueil seront, m'a-t-on dit, dans l'obligation de tenir parole. Ce mécanisme offre d'ailleurs l'avantage de permettre un rapprochement avec la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie ou la Roumanie, qui sont prêtes à discuter de certains sujets. Mais sommes-nous d'accord sur le fait que la solidarité obligatoire est un mécanisme volontaire d'abord, et obligatoire ensuite ? Ou chaque État choisira-t-il à la carte s'il accueille ou s'il finance ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Il faut opérer une distinction. Nous cherchons actuellement une solution à vingt-huit, ce qui est

l'objectif normal. Dans l'hypothèse où une solution à vingt-huit ne pourrait se dessiner, il pourrait être envisagé par la DG HOME de mettre en place une collaboration renforcée avec les seuls États qui le souhaitent. Mais cette position serait une position de repli qui reconduirait la situation actuelle où cinq ou six pays se répartissent les débarqués de l'*Aquarius* et des autres bateaux. Nous souhaitons que cette solidarité soit volontaire et que les vingt-huit États de l'Union décident, pour être caricaturale, s'ils accueillent ou s'ils paient. À défaut d'un tel accord, nous nous efforcerons de trouver une solution entre volontaires ou nous déciderons d'une coopération renforcée. Mais nous ne nous plaçons pas d'emblée dans l'hypothèse où nous nous retrouverions avec les Espagnols, les Portugais et les Maltais à gérer ce problème. Si tel était le cas, nous aurions intérêt à faire perdurer la situation actuelle consistant à monter un bricolage *ad hoc* chaque fois qu'un bateau arrive.

S'agissant du CFP, il est habituel que les négociations prennent entre vingt mois et deux ans. En tout état de cause, il faudra que le nouvel accord soit mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Je pense que cette réforme sera longue parce que le débat est complexe et que demander à chaque État de mettre plus de moyens au niveau européen pour les politiques communes ne va pas sans difficultés. Et je vais aussi répondre ici à votre question sur les subsidiarités. La mise en place d'un corps de gardes-frontières au niveau européen va-t-elle se substituer aux forces nationales ? Toutes les forces de la police aux frontières (PAF) pourraient un jour être absorbées par l'agence Frontex, si bien que les dépenses afférentes à la garde des frontières pourraient, au niveau national, nettement diminuer. Nous touchons ici au sujet de la défense européenne et du budget de la défense. Il n'est pas exclu qu'une bascule se fasse à un moment donné dans ce domaine.

Les négociations sur le CFP avancent et, sans la crise, ce sujet serait le dossier majeur du moment. La réforme du CFP n'est certes pas facile mais elle suscite moins de divisions que d'autres sujets. Néanmoins, elle ouvre un débat sur le choix de l'Europe que nous voulons dans la mesure où la proposition de la Commission va dans le sens d'une Europe plus fédérale qui prend en charge les questions migratoires, le contrôle de la frontière, la défense, la recherche et l'innovation dans des proportions nettement plus vastes qu'auparavant. Sommes-nous prêts à faire ce pas supplémentaire vers plus de centralisation ou de fédération et, surtout, à en payer le coût ? En tant que pays contributeur net, nous devons particulièrement nous poser la question.

Les recettes budgétaires nouvelles ont été un sujet difficile dans toutes les précédentes négociations. Il est cette fois un peu plus mûr. Le rapport Monti a également produit son effet. De plus, les limites de nos contributions et de nos possibilités budgétaires nationales nous obligent à être plus créatifs, en suivant effectivement la piste de l'impôt sur les sociétés qui est une possible ressource propre ainsi que celle de la taxation des activités numériques.

Sur la subsidiarité, un travail est mené actuellement par la Commission qui rendra prochainement son rapport lors d'une conférence organisée en Autriche. Pour nous, ce sujet est réglé par le discours de la Sorbonne : les biens communs doivent être gérés par l'Union européenne au niveau central et fédéral – aujourd'hui on parle plus couramment d'Europe souveraine, mais il s'agit de la même chose. Le groupe de travail sur ce sujet n'a pas impliqué directement les États membres et c'est donc une réflexion de la Commission qui sera présentée.

Vous m'avez précisément interrogée sur nos dépenses publiques en matière de défense et leur part dans notre budget et dans notre déficit. La question de la déductibilité de

ces dépenses de surveillance de nos budgets est un vieux sujet, qui n'a jamais abouti. Car si l'on commence à déduire le budget de la défense, pourquoi ne pas déduire aussi, par exemple, celui de l'éducation ? Un thème plus porteur est sans doute la substitution d'une dépense nationale à une part de dépense communautaire, notamment pour la gestion de la frontière et les questions de défense. Je suis d'ailleurs preneuse de vos avis sur ce sujet, d'autant plus que certains d'entre vous ont aussi des responsabilités dans la Commission des finances où sont examinées les questions budgétaires et les questions liées au budget communautaire. Il faudra que nous nous montrions cohérents sur ces questions.

Sur l'eau et plus généralement sur la gestion des fonds communautaires, je suis désolée que nous ne vous ayons pas répondu. Je vais voir ce qui s'est passé.

**Mme Sophie Auconie.** C'est pourquoi je me suis permis de vous y sensibiliser.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Et vous avez eu raison car cette absence de réponse n'est pas normale.

La politique de cohésion est peut-être le point de cette audition où il me faut être la plus diplomate dans la mesure où un grand nombre de fonds européens est géré par les régions. Cette programmation dure sept ans et, comme nous sommes à mi-parcours de la programmation actuelle, un certain nombre d'engagements et même de décaissements devraient avoir été effectués. Or, ce n'est aucunement le cas. Certains fonds sont gérés par les régions et d'autres le sont par l'État, sans que je sache véritablement pourquoi, bien que j'en aie parlé souvent avec l'Association des régions de France (ARF) et des représentants de conseils régionaux. Les conseils régionaux rencontrent des difficultés pour faire les appels d'offres, et remplir ces dossiers est apparemment assez complexe, d'où une certaine lenteur. Je ne veux pas attribuer cette lenteur aux conseils régionaux, de nombreuses raisons objectives peuvent également expliquer les taux actuels de retour très contrastés selon les régions.

**Mme Sophie Auconie.** La France est dernière de la classe en consommation de ces fonds !

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Tout à fait. Pour le fonds sur la pêche, par exemple, la consommation est quasiment nulle. Depuis environ trois mois, j'organise à Matignon avec mes collègues en charge des questions régionales des réunions d'expertise afin de comprendre ce qui se passe. Je ne vous cache pas que, quand elles ont appris que nous faisons ce travail, les régions se sont émues et ont mis en avant qu'elles faisaient de leur mieux. Selon elles, l'État ne devrait pas s'inquiéter. Mais au contraire, l'État doit s'inquiéter ! Les régions et vous-mêmes me demandez de façon insistante, et vous avez raison, de négocier dans le CFP plus de moyens pour la politique de cohésion. C'est très volontiers que je m'en chargerai, mais avec l'objectif que soit amélioré le taux de retour et de consommation d'engagement et de décaissement des fonds en France. J'insiste sur le fait que je n'ai pas dit que les régions gèrent mal et que nous allons rapatrier tous les dossiers au niveau central ! On n'en est pas là, même si force est de constater que la machinerie communautaire couplée à la machinerie régionale n'a pas permis des mises en œuvre effectives. Il y a donc des raisons d'être inquiet.

**Mme Sophie Auconie.** Je vais parler très franchement : les régions ne se sont pas donné les moyens de leurs ambitions sur la gestion des fonds, et elles sont à ce titre responsables. Pour sa part, l'État a une complexité procédurale qui peut aussi faire problème.

Mais la conséquence de cette situation désastreuse se verra dans le résultat du scrutin des élections européennes, parce que pour tous ceux qui n'arrivent pas à disposer de ces fonds, le responsable n'est pas la France mais l'Europe ! Le sujet de l'émigration aura aussi certainement des conséquences négatives sur les élections européennes si nous n'arrivons pas d'ici là à faire passer un message audible.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Je suis d'accord avec vous et c'est pourquoi nous nous attaquons à la question de l'octroi des fonds européens. Cependant, à l'heure actuelle, les régions sont réticentes sur ce sujet. Je leur ai proposé de discuter pour comprendre si le problème qu'elles rencontrent est d'ordre technique, les fonctionnaires territoriaux pouvant avoir du mal à remplir ces formulaires compliqués, parfois rédigés en anglais. Si tel est le cas, nous pourrions mettre en place les moyens nécessaires pour assurer leur formation. Mais il y a une forme de défiance entre l'État et les régions qui ne facilite pas les avancées sur le sujet. À Matignon, nous faisons actuellement des réunions techniques avec des experts pour examiner chacun des fonds, qu'ils soient gérés par l'État ou par les régions, et voir ce qui peut être amélioré pour que la situation change. Car, au bout de trois années, seule une petite partie de l'argent communautaire est parvenue à être déboursée en France.

**Mme Sophie Auconie.** Il y a sept ou huit ans, Pierre Lequiller et moi avons, à la demande du Premier ministre, préparé un rapport sur la simplification des procédures administratives dans l'octroi des fonds européens.

**M. Michel Herbillon.** Il ne faut pas parler ici du passé, on nous l'a dit hier !

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Cher ami, pas de polémique, s'il vous plaît !

**M. Michel Herbillon.** Je ne fais que vous citer, Madame la présidente ! Vous ne pouvez pas m'accuser de polémiquer...

**Mme Sophie Auconie.** Ce rapport de simplification a dû servir à caler le bureau du Premier ministre. Peut-être pourrait-on le retrouver et s'en inspirer sur certains points.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Sur l'octroi des fonds, il faut que nous envisagions le sujet au niveau européen, dans la négociation du CFP. Nous devons aussi parvenir à une simplification des processus, la proposition actuelle du règlement en cours de négociation propose à ce titre, un certain nombre d'avancées vers une plus grande simplification. Enfin, il faut évaluer l'efficacité de tous les fonds, y compris ceux qui sont gérés au niveau de l'État, car le Fonds social européen (FSE) peut aussi faire l'objet d'amélioration en termes de consommation. La situation y est cependant un peu meilleure, peut-être parce que les modalités sont plus faciles : Pôle Emploi, par exemple, utilise beaucoup le FSE qui contribue pour une bonne part à son fonctionnement.

Mais s'agissant du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour certaines régions, du programme Leader et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), la situation est problématique. Encore une fois, je ne veux pas mettre en cause les régions. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Par ailleurs, je ne manquerai pas, Madame Auconie, de prendre connaissance de votre rapport.

Concernant la déclaration de Meseberg, il est à noter qu'elle dresse un programme de travail complet comportant un volet migratoire, un volet qui porte sur l'union économique et monétaire et un volet sur la sécurité et la défense. Bruno Le Maire travaille sur ce programme avec son homologue allemand Olaf Scholz et, précédemment, il avait travaillé avec Peter Altmaier sur les sujets de la coalition. Comme il n'existe pas en Allemagne de coordination interministérielle, le processus est en effet toujours très long.

Lors du sommet de Meseberg, nous avons lancé l'idée d'un groupe de travail franco-allemand réfléchissant à un rapprochement entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui siège à Londres et dont le champ d'action est un peu plus vaste. En effet, la BERD est en recherche d'activité car, avec les sanctions contre la Russie, elle n'est plus active dans ce pays. La BEI souhaite quant à elle mener une action approfondie à l'extérieur de l'Union européenne, notamment en Afrique où se posent des problèmes migratoires et où un travail est à faire en matière d'investissement et de développement. Ce groupe de travail a été acté dans la déclaration de Meseberg et, depuis, nous cherchons à désigner cinq ou six personnes pour travailler sur ce mandat. Les discussions avec l'Allemagne se poursuivent pour s'accorder sur un mandat et sur la composition de ce groupe des Sages.

**M. Michel Herbillon.** Et pouvez-vous nous dire ce qu'il en est pour la zone euro ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Un sommet sur la zone euro aura lieu la semaine prochaine en marge du Conseil européen. Mais c'est lors du Conseil de décembre 2018 que devrait être acté un certain nombre de progrès concernant la réforme du Mécanisme européen de stabilité (MES). Nous espérons parvenir à mettre en place plusieurs outils de précaution, en particulier le rôle de *backstop* du fonds de résolution bancaire confié au MES. Le budget pour la zone euro est un sujet principalement porté par la France, qui alimente le débat et la discussion. Il l'est moins par l'Allemagne, même si la chancelière l'évoque dans les conférences de presse, ainsi qu'elle l'a fait après le Conseil européen de juin.

**M. Michel Herbillon.** N'y a-t-il donc pas d'accord sur ce sujet au sein de la coalition allemande ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Non, et l'accord de coalition n'est pas favorable à nombre des sujets que nous avons à traiter avec l'Allemagne et, *a fortiori*, au niveau de l'Union européenne.

Concernant l'union bancaire, nous devrions aboutir en fin d'année sur le projet de règlement sur les prêts non performants qui porte sur la manière dont les banques doivent augmenter leurs exigences pour éviter ces prêts dans leurs actifs. Sur la zone euro, les discussions sont toujours quelque peu pousives mais les sujets abordés sont lourds et complexes.

Vous avez aussi parlé de l'*Aquarius* et employé le terme d'« hypocrisie ». Sur ce sujet, je veux simplement redire que nous sommes attachés au droit international et au droit maritime qui imposent que les bateaux doivent débarquer dans le port le plus proche. Si je le rappelle, ce n'est pas pour dire que c'est à Malte, à Valence ou en Italie mais non en France que les bateaux doivent arriver. Mais je souhaite faire comprendre qu'en mettant fin à ce principe, ce qui reviendrait d'ailleurs à annuler un droit maritime séculaire, on mettrait en

péril de nombreux principes du droit de la mer concernant le sauvetage des personnes sur des embarcations en difficulté et le droit d'asile. Or, comme les règles européennes sont lacunaires ou insuffisamment appliquées, nous nous attachons au droit international et, en l'occurrence au principe du port le plus proche. En revanche, nous nous assurons, au fur et à mesure de l'arrivée des bateaux d'ONG dans les ports européens, que le mécanisme de répartition s'applique et que Malte et l'Espagne ne sont pas seules en charge de la gestion des 400 ou 500 migrants présents sur chaque bateau.

Depuis le printemps, la France a accueilli environ 250 migrants pour lesquels les procédures de demande d'asile sont en cours. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a en effet été envoyé dans les ports de débarquement pour identifier les personnes qui devraient bénéficier du droit d'asile en France. Je signale en passant que des officiers de la police nationale travaillant en lien avec Europol réalisent un criblage de toutes les personnes qui demandent dans ce contexte l'asile en France. Il s'agit, avec ce criblage sécuritaire, d'éviter les erreurs qui ont été faites par le passé lorsque, profitant du flux de migrants, des personnes s'infiltraient sur le territoire de l'Union dans un tout autre but que d'y demander l'asile. Nous voulons imposer ce criblage à l'ensemble des Européens en l'inscrivant dans la réforme du droit d'asile car nous devons nous assurer que toutes les personnes qui pénètrent sur le sol européen correspondent à des critères de sécurité.

**M. Michel Herbillon.** Lors de son dernier sauvetage, l'*Aquarius* n'était-il pas plus proche du port de Marseille que de celui de La Valette ?

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Non, pas du tout.

**M. Michel Herbillon.** C'est pourtant ce qui a été affirmé. La presse aura donc fait une erreur !

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** Il n'est pas inutile d'ajouter que, même si l'*Aquarius* avait bénéficié d'un pavillon français, le droit international aurait continué à s'appliquer, le port le plus proche restant le port le plus proche. Si ce port est Marseille, le débarquement doit se faire à Marseille, et si ce port est en Corse, il doit se faire en Corse ! Les satellites nous permettent de savoir précisément quel port est le plus proche. Pour l'*Aquarius*, j'ai suivi le sujet en direct et je puis vous assurer qu'il s'agissait de celui de La Valette, car la géographie fait que Malte n'est pas très éloignée des côtes libyennes. La grande majorité des bateaux de migrants provenant de Libye débarquent à Malte, en Sicile ou dans d'autres ports italiens, selon les courants et la météorologie. Et ce n'est pas parce que l'ONG qui affrète l'*Aquarius* a sa base logistique à Marseille que le bateau doit faire des rotations entre Marseille et la Libye !

J'en arrive au code européen des affaires dont le Président a parlé dans son discours de la Sorbonne sous un angle un peu différent, puisqu'il n'a pas employé le terme de code. Il a en effet déclaré dans ce discours que disposer d'un socle de règles concernant les entreprises qui soit cohérent et complet, ce qui n'existe pas actuellement, est une idée intéressante. Ce code européen des affaires sera très large et concernera aussi bien le droit des sociétés, la comptabilité, la fiscalité et la concurrence que le droit social, comme le droit du travail. Un préalable nécessaire consisterait donc à se demander quel sera le champ de ce code, car les compétences de l'Union européenne pour légiférer sont plus ou moins grandes selon le champ, et le degré d'harmonisation des règles est plus ou moins poussé – le droit du

travail étant un domaine où l'harmonisation est moins poussée que pour le droit des sociétés ou les normes comptables, par exemple.

La question se pose donc de savoir ce qui sera mis dans ce code dont le champ n'est pas évident à définir. Il faudra, sur ce plan, faire un choix. Mais la seule véritable difficulté que comporte la réalisation d'un code européen des affaires vient des directives, car si un grand nombre de textes européens sont des règlements qui, normalement, s'appliquent directement – un certain nombre d'entre eux concernent le droit des sociétés – d'autres sont des directives qui ont conduit de la part des États membres à des choix de transposition. Aussi aurions-nous avec ce code un recueil de textes communautaires sans avoir pour autant forcément la norme applicable dans chaque État.

Le cas du projet de loi destiné à supprimer les surtranspositions qui est sur le point de vous être soumis va me permettre de me faire mieux comprendre, car c'est en préparant durant tout l'été dernier ce projet de loi que j'ai beaucoup mieux saisi en quoi consiste la transposition. Pour chaque transposition, des questions se posent : que veut-on faire de cette norme générale qu'on nous demande d'appliquer ? Jusqu'où faut-il transposer ? Faut-il utiliser les dérogations permises par le texte ? Or, en fonction des réponses données à ces questions et des choix opérés, le régime ne sera pas le même, par exemple, en France et en Allemagne. En rédigeant le code des affaires, on se heurtera à ce type de difficultés qui obligera à décider que ce code est un recueil de textes plutôt qu'un code qui établit l'ensemble des règles s'appliquant sur tel et tel sujet. Je vous prie de m'excuser pour ces considérations un peu techniques dont, en tant que juriste, je souhaitais vous faire part.

Le projet de code des affaires découle d'un souci pratique de lisibilité. Il s'agit, pour les entreprises, de savoir à quels textes elles sont soumises et si ces textes relèvent du domaine législatif européen ou du droit national. Mais, ainsi que je l'ai déjà dit, des questions de méthode vont se poser préalablement à la rédaction de ce code. Ces questions concernent notamment son champ. Et ce qui me fait un peu sourire, c'est que de nombreuses personnes qui réclament ce code avec insistance, lorsque je leur ai demandé de m'indiquer ce que devrait être selon eux son champ, n'ont pas donné suite. Il nous faut ainsi prévoir au niveau européen des discussions, et donc des désaccords, sur le champ de ce code qui pourra concerner les domaines fiscal, social, comptable mais aussi le droit du travail, celui des sociétés et celui des fusions. Le débat européen sur le code des affaires sera peut-être encore compliqué par des préoccupations franco-allemandes, car nous pensons que ce code doit être réalisé avec l'Allemagne ou d'abord à partir d'un socle franco-allemand.

Le code des affaires est en tout cas un beau sujet. Nous devons cependant veiller à ce qu'il n'ait pas l'effet paradoxal de montrer des failles et lacunes qui amènent une demande supplémentaire de législation. Le secteur privé ne cesse de répéter que les règles auxquelles il est soumis sont trop nombreuses et, comme vous le savez, il a été demandé à la Commission Juncker que son programme législatif soit plus réduit que celui de la commission Barroso. Il ne faudrait donc pas que le code appelle une surrégulation européenne dans un contexte où prime le « Mieux légiférer ». En conclusion sur ce sujet, je dirai que le code des affaires pose d'importants problèmes pratiques car le droit européen n'est pas directement entièrement applicable dans tous les États membres. On ne peut donc, pour réaliser ce code, se contenter de faire une compilation intelligente.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Madame la secrétaire générale, nous vous remercions d'avoir répondu à nos questions. Nous serons amenés à nous revoir régulièrement.

## II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application des articles 88-4 de la Constitution

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

- **Texte « actés »**

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

➤ *SERVICES FINANCIERS (BANQUES - ASSURANCES)*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 596/2014 et le règlement (UE) 2017/1129 en ce qui concerne la promotion du recours aux marchés de croissance des PME (**COM(2018) 331 final - E 13104**).

➤ *TRANSPORTS - POLITIQUE SPATIALE*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sur l'adoption de normes relatives aux qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure (**COM(2018) 642 final LIMITE - E 13451**).

➤ *ESPACE LIBERTÉ SÉCURITÉ JUSTICE*

- Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques en Irlande (**11265/18 - E 13343**).

- Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données ADN en Irlande (**11282/18 - E 13344**).

- Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques en Croatie (**11284/18 - E 13345**).

- Proposition de décision d'exécution du Conseil portant nomination des membres du comité prévu à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/1939 (**COM(2018) 563 final - E 13355**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'arrangement avec le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la participation de ces États à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (**COM(2018) 606 final - E 13407**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'arrangement avec le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la

Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la participation de ces États à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (**COM(2018) 607 final – E 13408**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Centre européen de compétences industrielles, technologiques et de recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination (**COM(2018) 630 final - E 13440**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 (**COM(2018) 631 final – E 13446**).

- Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 - Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018 (**COM(2018) 633 final - E 13447**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte) - Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants des 19 et 20 septembre 2018 à Salzbourg (**COM(2018) 634 final - E 13448**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne - Une contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 (**COM(2018) 640 final – E 13450**).

#### ➤ *FISCALITÉ*

- Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres (**COM(2017) 569 final - E 12416**).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme "Fiscalis" aux fins de la coopération dans le domaine fiscal (**COM(2018) 443 final – E 13182**).

#### ➤ *POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE*

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie (**COM(2018) 135 final- E 12951**).

- Proposition d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (COM(2018) 323 final- [E 13033](#)).

• **Tex**  
**tes « actés » de manière tacite**

En application de la procédure 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), et 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES et BREXIT*

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité économique et social européen, proposé par la République fédérale d'Allemagne ([11786/18- E 13485](#)).

- Conseil d'administration de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes Nomination de Mme Silvia BUABENT VALLEJO, membre titulaire pour l'Espagne, en remplacement de Mme Lucía CÉRON HERNÁNDEZ, démissionnaire ([12614/18- E 13487](#)).

- Conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de M. Stijn GRYP, membre titulaire pour la Belgique, en remplacement de M. Herman FONCK, démissionnaire ([12653/18- E 13488](#)).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs Nomination de Mme Annick HelleBuyck, membre titulaire pour la Belgique, en remplacement de Mme Monica de Jonghe, démissionnaire ([12679/18- E 13489](#)).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs Nomination de Mme Sandra Coenegrachts, membre suppléante pour la Belgique, en remplacement de Mme Anneleen Bettens, démissionnaire ([12680/18- E 13490](#)).

- Conseil de direction de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de M. Marc KIEFFER, membre suppléant pour le Luxembourg, en remplacement de Mme Magalie LYSIAK, démissionnaire ([12728/18- E 13491](#)).

➤ *SERVICES FINANCIERS (BANQUES - ASSURANCES)*

- Décision du conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur du Banco de España, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales ([12208/18- E 13486](#)).

Il est enfin proposé à la Commission de *prendre acte de la levée tacite de la réserve parlementaire*, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (**12053/18 LIMITE- E 13469**).

- Décision du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye - Réexamen des éléments perturbateurs (**12068/18 LIMITE- E 13470**).

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2017/1869 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq) (**11990/18 LIMITE- E 13481**).

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2017/1425 concernant une action de stabilisation de l'Union européenne à Mopti et Ségou (**12333/18 LIMITE- E 13482**).

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2016/1693 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés (**12370/18 LIMITE- E 13483**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en oeuvre le règlement (UE) 2016/1686 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés (**12372/18 LIMITE- E 13484**).

➤ *POLITIQUE REGIONALE - TOURISME - FONDS STRUCTURELS*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne les ressources affectées à la cohésion économique, sociale et territoriale et rectifiant ce règlement en ce qui concerne les ressources affectées à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» (**COM(2018) 498 final- E 13254**).

➤ *TRANSPORTS*

- Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de la protection du milieu marin et du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale, sur l'adoption d'amendements à la règle 14.1 de l'annexe VI de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires et au recueil international 2011 de règles applicables au programme renforcé d'inspections à l'occasion des visites des vraquiers et des pétroliers (**COM(2018) 624 final- E 13437**).

- Directive (UE) de la Commission modifiant les annexes de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil relative au transport intérieur des marchandises dangereuses afin de tenir compte du progrès scientifique et technique (**D058117/01- E 13494**).

➤ *POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE*

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation à la suite d'une demande présentée par le Portugal – EGF/2018/002 PT/Norte - Centro - Lisboa wearing apparel (COM(2018) 621 final- [E 13422](#)).

➤ *COMMERCE EXTÉRIEUR*

- Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord avec les États-Unis d'Amérique concernant l'importation de viande bovine de haute qualité provenant d'animaux non traités avec certaines hormones de croissance (COM(2018) 332 final- [E 13405](#)).

*La séance est levée à 11 h 30.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* – Mme Sophie Auconie, M. Vincent Bru, Mme Coralie Dubost, Mme Valérie Gomez-Bassac, M. Michel Herbillon, M. Christophe Jerretie, M. Jean-Claude Leclabart, M. Ludovic Mendes, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* – Mme Fannette Charvier, Mme Yolaine de Courson, Mme Françoise Dumas, Mme Marietta Karamanli, Mme Nicole Le Peih, Mme Liliana Tanguy