

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 8 décembre
2015
17 heures

Compte rendu n° 244

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

- I. Examen d'une proposition de résolution n° 3304 de M. Christophe Caresche sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne 2
- II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée au Bundestag le 2 décembre par une délégation de la commission..... 10
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution. 14



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 8 décembre 2015

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

La séance est ouverte à 17 heures

I. Examen d'une proposition de résolution n° 3304 de M. Christophe Caresche sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne

La présidente Danielle Auroi. Chers collègues, nous abordons aujourd'hui un sujet extrêmement important et technique, essentiel pour le devenir de l'économie européenne : les risques que font peser les faillites bancaires sur le système financier et les économies réelles. Notre collègue Christophe Caresche va nous exposer les tenants et aboutissants de cette question à travers l'examen du règlement proposé par la Commission européenne en janvier 2014 et qui vise à réduire ces risques. Il s'agit d'une proposition qui a suscité beaucoup de débats et de réactions, notamment des banques françaises. Elle a motivé le dépôt d'une proposition de résolution du groupe socialiste.

Christophe Caresche, rapporteur. C'est un sujet que nous ne découvrons pas totalement puisqu'il a été traité dans la législation française, à travers la loi bancaire. La France, à travers cette loi, a mis en place des mesures pouvant aller jusqu'à la séparation des activités bancaires. Nous avons déjà, à cette occasion, travaillé sur ces questions.

Michel Barnier, alors commissaire européen, a voulu compléter la régulation financière et bancaire par un nouveau volet : le volet dit « structurel », qui est en cours de discussion actuellement. Vous savez qu'au niveau bancaire, nous avons avancé sur l'Union bancaire, avec une supervision européenne, qui permet de surveiller ce que font les banques, avec un mécanisme de résolution européen, qui permet de prévoir des modalités de recapitalisation des banques lorsqu'il y a une difficulté. Est prévu également, un troisième texte sur la garantie des dépôts au niveau européen. Ce texte connaît un certain nombre d'oppositions, notamment de la part de l'Allemagne. Le Bundestag s'est exprimé il n'y a pas très longtemps là-dessus de manière assez négative. Enfin, il est aussi prévu toute une série de dispositions au niveau international avec le renforcement des ratios prudentiels, d'ores et déjà effectif avec Bâle III. D'autres dispositions ont également été prises et le G 20 vient d'adopter des dispositions spécifiques aux banques dites « systémiques », qui permettraient aussi de prévoir un certain nombre de dispositions lorsqu'une banque est en difficulté.

Le volet relatif à la réforme structurelle des banques s'inscrit dans un paysage global où l'objectif est simple : éviter qu'une banque, lorsqu'elle fait faillite, entraîne une faillite du système ou entraîne des États à être obligés - ce qui a été le cas lors de la crise financière - de recapitaliser ces banques.

Sur le volet « structurel » dont nous parlons, la Commission européenne a présenté un règlement qui a été ensuite examiné au Conseil ECOFIN et il est en discussion aujourd'hui au Parlement européen. Pourquoi une résolution aujourd'hui ? Parce qu'un certain nombre d'éléments nous inquiètent dans cette réforme telle qu'elle a été présentée, même si cette résolution intervient à un moment où le processus n'est pas totalement terminé, bien évidemment. Le Parlement européen ne s'est pas encore formellement prononcé et il y aura ensuite le trilogue. La discussion va donc se poursuivre.

Simplement, d'ores et déjà - et c'est ce qu'a fait le Sénat -, il nous a paru important de prendre date sur ce texte, notamment sur une question principielle qui est la question juridique que pose ce règlement. Nous avons rencontré à la Commission Monsieur Guersent, qui était le chef de cabinet du commissaire Barnier et il nous a expliqué dans quelles conditions la Commission européenne avait choisi de faire un règlement.

Le problème est que ce règlement prévoit un certain nombre d'exemptions et deux types de mesures. Il y a des mesures qui interdisent à toutes les banques de faire un certain nombre d'activités - dites « de marché » -, qui sont des activités risquées : l'idée est d'interdire les activités de marché que sont les opérations pour compte propre. C'est-à-dire que les banques, qui sont des banques d'affaires et des banques de dépôt, ne pourraient pas faire un certain nombre d'activités. C'est d'ailleurs tout à fait le même principe que ce qui figure dans la loi bancaire française donc il n'y a, sur ce point, pas vraiment de sujet. C'est aussi ce que la règle dite « Volcker » a fait aux États-Unis.

Je mentionne toutefois un élément : dans la loi bancaire française, nous avons inclus, dans les activités de marché, ce que l'on appelle les actifs dits « souverains », c'est-à-dire les dettes, et la Commission européenne les a soustraits du champ d'application du règlement. Les titres souverains ne sont donc pas comptabilisés dans les activités de marché qui pourraient être soumises à régulation et à la séparation. Avec, quand même, un sujet d'interrogation pour nous, c'est que l'on a vu, notamment avec la Grèce, que les dettes pouvaient être aussi des instruments de spéculation tout à fait actifs. Nous avons donc une légère incompréhension sur ce point mais, pour l'essentiel, cette dimension ne nous pose pas problème.

La deuxième dimension qui est prévue dans le texte, c'est que pour les très grosses banques, les banques systémiques, on puisse aller jusqu'à séparer les activités de marché pour compte propre mais aussi une partie des activités dites « de tenue de marché ». Je ne vais pas rentrer dans le détail, nous avons longuement discuté ici de ces questions-là mais la séparation des activités aboutirait à ce qu'une banque concernée soit obligée de créer une entité totalement distincte de son entité propre pour mener ce type d'activités.

Le problème qui est posé est que, dès le début, la Commission européenne a prévu des exemptions. La première exemption, principale, est que les banques anglaises ne sont pas soumises au règlement. Pourquoi ne sont-elles pas soumises au règlement ? Il faut avoir l'honnêteté de le dire, il existe au Royaume-Uni la « règle Vickers » qui prévoit déjà une certaine séparation des activités des banques car la règle Vickers a pour objectif de cantonner les dépôts. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a estimé que, dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de soumettre les banques anglaises à cette obligation.

Je rappelle quand même que les banques anglaises sont, évidemment, parmi les principaux opérateurs et les plus grandes banques systémiques qui existent en Europe.

Lorsque l'on regarde les quelques pays qui ont des banques systémiques, l'Angleterre est un pays très important.

Le deuxième point, qui a été décidé, non pas par la Commission européenne mais dans le compromis du Conseil, est la sortie du champ d'application du règlement des filiales européennes des banques américaines. Là, je pense que c'est un élément beaucoup plus difficile à comprendre. Nous avons de très grosses filiales américaines avec des banques qui sont très importantes et qui ont été sorties au sein du Conseil du champ de la régulation, estimant que la règle dite « Volcker » s'appliquait à elles et qu'il n'y avait pas nécessité de les inclure dans le règlement. En réalité ce qui s'est passé, et il faut avoir l'honnêteté de le dire car ce n'était pas la position de la France, c'est qu'il y a eu un accord entre l'Allemagne et l'Angleterre au sein du Conseil pour sortir d'un côté les banques anglaises et de l'autre pour faire que les seuils retenus pour la séparation augmentent de telle sorte que les banques allemandes ne s'y retrouvent plus. Au départ, dans le texte proposé par la Commission européenne, le règlement couvrirait environ une dizaine de banques. Pour mémoire, l'OCDE considère qu'il y a environ onze banques systémiques en Europe. En sortant du Conseil, le texte ne concerne plus que cinq ou six banques, compte tenu des négociations accords qui sont intervenus au Conseil.

Cela pose des problèmes importants et met un doute sur le fondement du règlement. La Commission a deux outils à sa disposition, le règlement ou la directive. L'objectif du règlement est d'avoir le plus haut degré d'harmonisation possible au niveau de l'Union européenne. Là, nous avons un règlement qui a des trous. Il est quand même très compliqué de comprendre pourquoi nous avons un règlement avec des exemptions. Il était possible pour la Commission européenne d'avoir une autre approche, par une directive, ce qui aurait peut-être effectivement permis d'avoir plus de souplesse et de tenir beaucoup plus compte des législations nationales. L'essentiel de la résolution vise à soulever ce problème en disant que nous considérons que le règlement, tel qu'il est pensé aujourd'hui, n'est pas conforme à l'esprit de ce que doit être un règlement au niveau européen.

Le deuxième point, c'est le cheminement dans le circuit européen. Le texte est arrivé au Parlement européen, où il y a eu des discussions extrêmement vives entre les partisans d'une régulation forte et ceux qui étaient pour la régulation conforme à ce qui avait été discuté au Conseil. Pour parler clairement, le compromis qui avait été esquissé au Conseil a été battu. Le rapporteur, Monsieur Hökmark, qui est un suédois, a été battu en commission ECON, qui a considéré que le texte n'allait pas assez loin, notamment en raison de l'opposition du co-rapporteur Monsieur von Weizsäcker, que j'ai rencontré hier et qui considérait que ce règlement n'était pas suffisant.

Le compromis qui avait été trouvé entre Monsieur Hökmark et Monsieur von Weizsäcker était aussi assez inquiétant dans son champ d'application notamment parce que Monsieur von Weizsäcker a mis sur la table d'autres critères que ceux qui avaient été retenus par le Conseil pour distinguer les banques systémiques, c'est-à-dire pour déterminer quelles seront les banques qui seront soumises à d'éventuelles mesures de séparation et les autres.

La Commission européenne, comme le Conseil, avait retenu un critère sur l'importance du bilan et Monsieur von Weizsäcker a mis sur la table non plus un seul critère mais trois critères, qui ne sont pas cumulatifs, sur les dérivés, sur la part des revenus tirés des activités de banque d'investissement et sur l'importance des prêts non bancaires. Il y a donc trois critères qui sont proposés mais qui n'ont pas été rendus publics. L'analyse qui en est

faite, et qui est assumée par Monsieur von Weizsäcker, est que ces trois critères aboutissent à ne capter que trois banques, qui seraient Deutsche Bank, BNP Paribas et Société Générale.

Il faut savoir par ailleurs que la Deutsche Bank a d'ores et déjà indiqué qu'elle revoyait sa stratégie et donc a prévu, comme l'a fait le Crédit Agricole en France, de se recentrer sur d'autres activités que les activités de marché. Pour parler clairement, la Deutsche Bank ne serait donc pas concernée puisqu'elle a décidé, d'elle-même, d'avoir une autre stratégie. Si l'on retenait ces critères, ne seraient captées que Société Générale et BNP Paribas.

Évidemment, ces banques sont françaises. Cela n'est pas totalement étranger à notre réflexion, mais ce n'est pas le problème principal. Le problème principal, c'est que si l'on suivait ces critères, le règlement ne concernerait finalement que très peu de banques systémiques, et que l'on appliquerait des mesures de séparation à seulement quelques banques, alors que l'on sait très bien qu'il existe d'autres banques en Europe qui présentent un risque systémique. Sur ce point, le règlement nous paraît inopérant. Ce problème est abordé dans la résolution mais ne représente pas son cœur. Encore une fois, à ce stade, le cœur de la résolution est, en réalité, de soulever la question juridique sur la nature du règlement et sur le fait qu'il n'est pas, selon nous, conforme à un instrument qu'aurait dû utiliser la Commission européenne.

J'ai vu, hier, Monsieur von Weizsäcker qui est le co-rapporteur de ce règlement. Tout d'abord, il faut savoir qu'au Parlement européen, le rejet d'un rapport est très rare, surtout en commission ECON. De ce fait, il y a eu un débat assez vif au sein du Parlement européen. Selon moi, il faut le laisser se dérouler. Compte tenu de la tournure des choses, nous pouvons exprimer un certain nombre d'inquiétudes.

Monsieur von Weizsäcker n'a absolument pas contredit l'analyse que je viens de vous faire. Il est tout à fait d'accord avec nos arguments et reconnaît que son système ne capte pas suffisamment de banques. Il ne nie pas, et c'est un point très important, les réserves que l'on peut exprimer sur la méthode. Simplement, il m'a exprimé qu'il ne pouvait pas faire autrement car il n'aurait pas la majorité s'il réintégrait dans le champ du règlement les banques systémiques italienne, suédoise et espagnole. Voilà à quelle difficulté nous devons faire face. Il est alors difficile pour des banques d'être stigmatisées et discriminées car le règlement n'est pas assez large. J'ai souligné cette difficulté qu'encore une fois, il ne nie pas.

Le co-rapporteur tient à quelque chose d'important : la règle de départ était que les banques dont le niveau était considéré comme devant donner lieu à d'éventuelles mesures de séparations, devaient faire la preuve elles-mêmes du caractère non risqué de leurs activités. Il y a donc, dans la règle qui avait été précisée, une inversion de la charge de la preuve. C'est-à-dire que ce n'était pas le superviseur qui évaluait si les activités étaient risquées, c'était à la banque de faire la démonstration de l'absence de risques. En réalité, ce système aboutit à une quasi automaticité et ne laisse pas d'appréciation.

Je le souligne car nous avons eu ce débat au niveau de la loi bancaire en France et finalement nous avons tranché par un amendement adopté par le gouvernement qui prévoit *in fine* la possibilité pour le ministre de décider d'une mesure de séparation. Cette position laissait à l'appréciation du ministre la possibilité ou non de séparer. Le système qui nous est proposé par la Commission européenne et qui a été repris par Monsieur von Weizsäcker est un système qui limite considérablement la marge d'appréciation du superviseur puisqu'il est évident qu'un superviseur n'ira pas dire que la BNP, compte tenu des informations données,

ne présente pas de risques. Il est très difficile pour un superviseur d'expliquer qu'une banque de ce type ne présente pas de risque car dans la réalité, il en existe toujours bien évidemment.

En réalité, il y a là un débat important sur cette règle à laquelle Monsieur von Weizsäcker est extrêmement attaché. Il considère, et c'est un peu surprenant, qu'une fois que la règle serait appliquée à quelques banques, elle finirait par s'appliquer aussi aux autres grosses banques : le processus enclenché, les banques se débrouilleraient pour que d'autres soient concernées. J'ai trouvé que ces réponses étaient, à ce stade, difficiles à recevoir parce que séparer telle ou telle une banque en particulier et pas d'autres a un impact qui peut être difficile. Voilà l'état de la négociation.

Encore une fois, la résolution porte surtout sur la question du règlement et de ses exemptions. Il faut savoir que la loi bancaire française a eu un certain nombre de conséquences : les banques françaises ont aujourd'hui beaucoup réduit leurs expositions par rapport aux activités de marché. Dans les dix-huit derniers mois, lorsque nous regardons les introductions en bourse qui ont été faites, la plupart ont été faites aujourd'hui par des banques américaines et il y a aujourd'hui un enjeu économique important, notamment sur le marché européen.

Il y a donc une grande interrogation sur un règlement qui, si on suivait Monsieur von Weizsäcker, aboutirait à ne capter que deux banques. Il y aurait une fragilité juridique très forte du fait que le règlement a vocation à concerner l'ensemble des pays européens ayant des banques systémiques.

La Présidente Danielle Auroi. Merci de cet exposé qui a le mérite de clarifier les choses sur un sujet ardu.

M. Arnaud Richard. La régulation et la moralisation du secteur bancaire nous paraissent évidemment vitales pour répondre à la crise financière sans précédent que nous avons traversé. Nous l'avons d'ailleurs dit pendant les débats du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Face à cette crise mondiale, la réponse apportée doit être une réponse globale. Seul l'échelon européen pouvait permettre à la France de faire entendre sa voix et légiférer en France aurait été simplement tracer une ligne Maginot entre la finance mondiale et nos banques.

L'Europe a fait un travail considérable depuis 2009 pour protéger les épargnants, renforcer le secteur bancaire et éviter une nouvelle crise. Il faut, selon nous, aller plus loin en construisant une véritable Union bancaire qui est le seul moyen de poser les bases d'un fédéralisme économique. Pour y parvenir, il convient cependant d'adopter la bonne méthode. À cet égard, la proposition de règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne présentée le 29 janvier 2014 pose deux problématiques majeures.

D'une part, la question de la place des Parlements nationaux dans le processus de décision, et, d'autre part, celle de la réduction substantielle du périmètre des établissements de crédit concernés par l'application des principes de séparation. Nous regrettons, au nom du groupe UDI, le recours au règlement alors même qu'il est précisé que des lois nationales permettraient d'obtenir les mêmes effets. L'enjeu, à nos yeux, est de fixer un cadre européen fort permettant une harmonisation par le haut tout en prenant en compte les spécificités du secteur bancaire de chaque État membre. Les méthodes retenues pourraient fragiliser le secteur bancaire français ou européen.

Ce règlement apparaît également insuffisamment ambitieux puisqu'il réduirait substantiellement le périmètre des établissements de crédit concernés par l'application des principes de séparation. Enfin, l'absence d'étude d'impact solide nous pose un vrai problème. Il ne nous est aujourd'hui pas possible de nous assurer que les activités de tenue de marché, indispensables au financement de l'économie, seront préservées. Or, l'enjeu de la réforme est de renforcer le secteur bancaire pour qu'il puisse soutenir à la fois la reprise d'activité, la croissance, et l'emploi.

Pour ces trois raisons, Madame la présidente, au nom du groupe UDI, nous soutiendrons cette proposition de résolution qui constitue à notre sens un signal d'alerte sur des points majeurs de la régulation bancaire au niveau européen.

La Présidente Danielle Auroi. Effectivement la séparation entre banque de dépôt et banque d'affaires reste un élément essentiel de la régulation financière, et c'est bien le niveau européen qui est la bonne échelle. Nous sommes là-dessus tous clairs. Il ne faudrait pas attendre une autre crise majeure pour prendre les décisions qui s'imposent.

Obliger les banques systémiques à placer dans une entité séparée leurs activités spéculatives afin de protéger contribuables et déposants en cas de problème est une excellente idée. L'ennui est que l'on voit que le champ d'application s'est réduit comme peau de chagrin : les dérogations prévues sont tellement nombreuses qu'au bout d'un moment, nous nous demandons si cela continue à faire sens.

Cependant, je suis un petit peu ennuyée par votre rédaction, par rapport au fait que cela soit contraire au principe de subsidiarité. Je considère que c'est une erreur de support juridique, plus que la mise en cause du principe de subsidiarité, puisque le principe de l'action au niveau européen n'est pas mis en cause par les uns ou les autres.

Ce rapport et cette proposition de résolution sont, en résumé, un rappel de la nécessité d'être plus prudent, de renforcer les règles prudentielles, mais souligne que la méthode utilisée n'est pas forcément la bonne.

Malgré la réserve que j'ai sur la question de la subsidiarité, et parce que la proposition montre que les dérogations sont trop nombreuses et qu'il faut créer un rapport de force qui vient des Parlements nationaux, et avec les réserves que je viens de d'exprimer, je voterai, au nom de mon groupe cette proposition de résolution. Si vous pouvez améliorer la rédaction sur la question de la subsidiarité, cela nous semblerait mieux, mais l'essentiel est d'adopter cette résolution, qui est une alerte.

Christophe Caresche, rapporteur. Nous pouvons supprimer la référence à la subsidiarité qui se comprend, dans le texte du Sénat, par l'interprétation faite des exemptions. Le terme de proportionnalité est en effet suffisant.

La Présidente Danielle Auroi. Je mets aux voix la proposition de résolution ainsi modifiée.

La Commission a *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

« *L'Assemblée Nationale,*

Vu l'article 88 4 de la Constitution,

Vu l'article 151 5 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation (COM (2015) 216 final),

Vu le courrier de la Commission européenne en date du 15 juillet 2014 (C (2014) 4918),

Vu le document du Conseil ECOFIN intitulé confirmation du texte de compromis final en vue d'un accord (9579 2015 COR 1 REV),

Confirme qu'elle est favorable, dans son principe, à la démarche de réforme structurelle du secteur bancaire qui, parmi d'autres dispositions, doit viser, à travers une harmonisation des lois nationales, à renforcer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers de l'Union européenne ;

Prend acte de l'accord trouvé par le Conseil ECOFIN qui marque une étape dans le processus d'adoption de cette réforme ;

Constate que l'approche générale retenue repose sur un règlement qui prévoit que ses objectifs principaux pourraient être atteints par des législations nationales ;

Et regrette :

– l'absence de pertinence, au regard du principe de subsidiarité, du recours à un règlement dès lors qu'il est précisé que des lois nationales permettent d'obtenir les mêmes effets ;

– le risque de précédent que constitue cette remise en cause du principe même d'un règlement qui est un outil d'harmonisation des législations nationales ;

– l'amplification potentielle des distorsions de concurrence et ses conséquences sur la compétitivité du secteur financier européen, du fait de la reconnaissance des options nationales ;

Constate que l'octroi à un État membre du bénéfice de l'option nationale se fonde sur un accord tacite ou, en cas de refus, sur un acte d'exécution, de la Commission ;

Et regrette :

– l'absence de justification par la Commission du bénéfice de l'option nationale ;

– le recours à un acte d'exécution pour un aspect essentiel du règlement ;

Constate la détermination, dans le cours des discussions sur ce texte, de diverses exemptions aux exigences du règlement ainsi que de nouveaux seuils qui réduisent substantiellement le périmètre des établissements de crédit concernés par l'application des principes de séparation ;

Et regrette :

– l'absence d'analyse d'impact de ces modifications substantielles qui interdit une prise de décision en toute connaissance de cause ;

– la réduction potentielle du champ de la réforme et, partant, de son efficacité au regard des ambitions d'origine ;

Affirme, à la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, sa préoccupation quant au fait que les caractéristiques de l'acte législatif, qui serait adopté au terme du trilogue institutionnel, puissent :

– desservir les objectifs d'harmonisation et d'intégration du marché intérieur ;

– mettre en cause le principe de proportionnalité ;

Rappelle l'ambition de la Commission européenne d'améliorer la qualité du processus législatif européen conformément au projet d'accord interinstitutionnel (COM (2015) 216 final) et propose d'engager avec elle un dialogue concret sur les divers éléments de préoccupation exprimés sur le règlement de réforme structurelle du secteur bancaire ;

Précise que cette démarche s'inscrit plus largement dans le cadre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui autorise les parlements nationaux à former, le cas échéant, un recours postérieurement à l'adoption d'un acte législatif. »

II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur la mission effectuée au Bundestag le 2 décembre par une délégation de la commission

La Présidente Danielle Auroi, rapporteure. Mercredi dernier, avec nos collègues Philip Cordery, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, Pierre Lequiller, Michel Piron et André Schneider, nous nous sommes rendus à Berlin afin de participer à la rencontre bilatérale entre notre Commission et la Commission des affaires de l'Union européennes du Bundestag, rendez-vous qui se tient alternativement dans nos deux capitales.

La journée, extrêmement dense, s'est déroulée en quatre temps : un échange avec notre ambassadeur à Berlin, M. Philippe Étienne ; une première réunion commune avec nos homologues allemands, en présence de Thomas Silberhorn, secrétaire d'État parlementaire auprès du ministre fédéral de la coopération et du développement économiques ; une séance publique exceptionnelle, lors de laquelle nos collègues allemands examinaient en première lecture le projet de mandat pour le déploiement de leurs forces armées sur le théâtre syrien ; enfin, une seconde réunion commune avec nos homologues, en présence, cette fois-ci, de la chancelière Angela Merkel.

Lors de notre réunion du matin, M. Silberhorn a défendu le principe d'« un mécanisme équitable de répartition des réfugiés entre États membres » de l'Union européenne, afin de partager la charge de l'intégration, sachant que l'Allemagne devrait en avoir accueilli pas moins d'un million à la fin de l'année et dépenser, à cet effet, « davantage que pour la totalité de ses actions de coopération au développement à l'échelle mondiale ».

Les grands enjeux environnementaux liés à la COP 21 ont été évoqués – notamment par la chancelière Merkel elle-même –, mettant en évidence de larges convergences avec les positions françaises.

Cette mission au Bundestag est intervenue le jour même où nos collègues allemands examinaient en séance publique, en première lecture, le projet de mandat aux forces armées allemandes en vue d'un soutien militaire à la France sur plusieurs théâtres d'opérations, notamment en Syrie, dans le cadre de la coalition internationale en cours de constitution. Les débats ont donc beaucoup porté sur cette question.

La chancelière Merkel a fait part à notre délégation de l'émotion qu'elle a ressentie en déposant une gerbe place de la République, le 25 novembre, avec le Président François Hollande.

Notre collègue Gunther Krichbaum, président de la Commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag, s'était quant à lui déplacé à Paris immédiatement après les attentats du 13 novembre pour saluer la mémoire des victimes et manifester la solidarité des parlementaires allemands vis-à-vis de la nation française. Je l'en ai remercié à plusieurs reprises au cours de la journée.

À l'heure où la France est en première ligne contre un terrorisme d'un nouveau type, cette solidarité est précieuse. À cet égard, les membres de nos deux commissions ont un rôle spécifique à jouer à l'échelon parlementaire et ils l'assument avec détermination et efficacité.

En séance, notre délégation a été solennellement saluée par le Président du Bundestag, M. Norbert Lammert. Lui-même ainsi que les ministres des affaires étrangères et de la défense puis l'ensemble des orateurs des *Fraktionen* se sont inclinés devant la mémoire des victimes des attentats du 13 novembre et se sont chaleureusement adressés à notre délégation pour assurer la France de leur soutien.

Les deux ministres, M. Frank-Walter Steinmeier et M^{me} Ursula Von der Leyen, ont défendu avec précision deux idées : *primo*, les frappes militaires contre Daech constituent une riposte proportionnée indispensable afin d'enrayer ses succès militaires et ainsi de réduire son aire d'influence territoriale en Syrie et en Irak, voire en Libye, et de priver de leur base logistique les terroristes susceptibles de commettre leurs exactions en Europe ; *secundo*, cela ne saurait évidemment suffire pour trouver une solution à la montée du radicalisme islamique et du djihadisme, qui passe par la stabilisation politique du grand Proche-Orient, c'est-à-dire par la poursuite des démarches diplomatiques comme le processus de Vienne, ainsi que par l'adoption de mesures d'ordre économique et social.

Les intervenants de la CDU/CSU et du SPD ont abondé dans ce sens. Plusieurs d'entre eux ont souligné que les attaques terroristes n'ont pas seulement frappé la France mais également les valeurs européennes, la jeunesse européenne et par conséquent l'Allemagne.

Les seules voix discordantes sont venues des deux groupes minoritaires.

Les *Grünen*, sans s'opposer par principe au mandat – qui répond selon eux à une préoccupation légitime –, ont exprimé des doutes quant à « la stratégie globale du gouvernement allemand », à la clarté des objectifs d'une coalition anti-Daech hétéroclite et au sérieux de l'évaluation par le gouvernement allemand des conséquences de son intervention militaire.

Quant aux députés de *Die Linke*, ils ont radicalement réprouvé toute intervention militaire, qu'ils qualifient d'« aventure ». Ils s'appêtent du reste à déposer un recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, au motif d'une prétendue insuffisance de base juridique.

La combinaison de deux textes rend pourtant difficilement contestable la légitimité d'une réaction militaire : la résolution 2249 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée à l'unanimité de ses quinze membres le 20 novembre dernier ; l'article 51 de la charte des Nations unies.

En outre, la France a émis une requête très claire vis-à-vis des vingt-sept autres États membres de l'Union européenne, en activant l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne.

La deuxième lecture et le vote sont intervenus dès vendredi dernier, quarante-huit heures après la séance à laquelle nous avons assisté. Le mandat, adopté par 445 voix pour, 146 voix contre et 7 abstentions, contient le train de mesures suivantes pour la Syrie : déploiement de six avions Tornado de reconnaissance ; déploiement d'un avion de ravitaillement en vol ; participation d'une frégate allemande à la protection du groupe aéronaval français ; contribution du réseau satellitaire radar allemand au système de surveillance des forces française.

Au total, 1 200 militaires allemands pourront être mobilisés sur le théâtre syrien, à l'exclusion de toute troupe au sol. Le mandat ne prévoit pas non plus l'intervention de bombardiers ou de chasseurs.

Par ailleurs, la Bundeswehr renforcera sa participation à deux missions internationales, au Mali et en Irak.

Cette implication substantielle devrait coûter 134 millions d'euros à l'Allemagne en 2016 et l'engager pour une dizaine d'années. Le peuple allemand étant réticent aux interventions militaires extérieures, un tel mandat constitue un acte politique fort.

Ce débat a mis en évidence la richesse des échanges entre le gouvernement et les députés allemands, ces derniers ayant le dernier mot sur les questions de défense.

Au cours de la journée, d'autres questions ayant trait aux dossiers relatifs aux affaires intérieures de l'Union européenne sont venues en débat, pour la plupart suscitées par nos collègues de la délégation française : sécurisation des frontières extérieures et libre-circulation dans l'espace Schengen ; élargissement du mandat de FRONTEX ; insuffisance des *hotspots* ; données passagers PNR ; lutte contre le trafic d'armes de guerre ; lutte contre le financement du terrorisme ; harmonisation des règles d'asile et création d'un office européen de protection des réfugiés ; relocalisation des réfugiés.

La réunion avec la chancelière a duré pas moins d'une heure et demi. Elle fêtait ce jour-là le 25^e anniversaire de sa première élection au Bundestag et s'est montrée très directe, en prenant des positions parfois iconoclastes sur de grands sujets ayant trait à la diplomatie allemande et européenne.

Elle a estimé que l'Union européenne doit se préparer à relever de multiples défis au XXI^e siècle et que ses épreuves actuelles constituent « de bons tests de résilience, qu'elle doit s'efforcer de réussir ».

Elle a pris le contre-pied de l'idée reçue selon laquelle l'Allemagne serait focalisée sur le Partenariat oriental et la France sur l'Union pour la Méditerranée (UpM).

Elle a plaidé en faveur du maintien des discussions en format Weimar et a appelé les nouveaux États membres d'Europe de l'Est à consentir réellement à « renoncer à une partie de leur souveraineté nationale ».

Elle a regretté que la signature du traité de Lisbonne ait été accompagnée de l'engagement qu'il ne « serait pas renégocié par la génération politique en place ». Selon elle, il faudra en rediscuter, « afin que l'Union européenne sorte de la logique intergouvernementale ».

Elle a affirmé que l'Allemagne ne ménagerait aucun effort pour parvenir à ce que les Britanniques ne quittent pas l'Union européenne.

Elle a jugé que l'accord signé entre l'Union européenne et la Turquie le 29 novembre est gagnant-gagnant et que la Turquie est un partenaire incontournable, malgré les désaccords.

Elle a donné en exemple les efforts diplomatiques entrepris, récemment avec la Russie et l'Iran.

Enfin, elle a assuré malicieusement qu'elle ne s'opposerait pas à ce que les dépenses de sécurité soient extraites du calcul du déficit budgétaire requis par le pacte de stabilité, mais qu'elle n'interfererait pas dans la décision de la Commission européenne.

M. William Dumas. Je me félicite que la chancelière ait formulé cette dernière observation car la France, lorsqu'elle intervient militairement au-delà de ses frontières, contribue à la défense européenne.

M^{me} Marie-Louise Fort. Le peuple allemand est vraiment proche de nous, nous l'avons constaté, au lendemain des attentats, notamment par le biais de nos villes jumelles.

Avez-vous eu des informations à propos de la qualité de l'accueil et de l'intégration des réfugiés en Allemagne ?

La Présidente Danielle Auroi, rapporteure. Les Allemands restent sur l'idée que l'Europe doit accueillir des réfugiés ; la chancelière est manifestement déterminée à rappeler aux États membres refusant cette politique qu'ils ont naguère bénéficié de la solidarité européenne et semble favorable à l'ouverture de discussions en format Weimar à ce sujet.

Dans le même temps, le discours allemand vis-à-vis de la Grèce s'adoucit car ce pays doit gérer une situation extrêmement délicate.

Quoi qu'il en soit, l'Allemagne est opposé à une renationalisation du contrôle des frontières et estime que Schengen conserve tout son sens et doit être renforcé.

J'ajoute qu'un communiqué de presse a été publié dès notre retour de Berlin.

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 Règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1388/2013 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels (**COM(2015) 567 final - E 10731**).

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Proposition de Décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (**COM(2015) 581 final - E 10736**).

➤ *ENERGIE*

- Règlement (UE) de la Commission établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité (**D042395/02 - E 10733**).

➤ *PÊCHE*

- Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits de la pêche pour la période 2016-2018 (**COM(2015) 344 final - E 10427**).

➤ *SECURITE SANITAIRE*

- Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences spécifiques applicables à la gélatine, au collagène et aux produits hautement raffinés d'origine animale destinés à la consommation humaine (**D039258/04 - E 10722**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de 1-méthylcyclopropène, de flonicamide, de flutriafol, d'acide indolacétique, d'acide indolebutyrique, de pethoxamide, de pirimicarbe, de

prothioconazole et de téflubenzuron présents dans ou sur certains produits (**D041470/02 - E 10723**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de fosétyl présents dans ou sur certains produits (**D042179/01 - E 10724**).

➤ *TRANSPORTS*

- Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 454/2011 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système "applications télématiques au service des voyageurs" du système ferroviaire transeuropéen (**D042197/01 - E 10732**).

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

Accords tacites de la Commission

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), celle-ci *a pris acte tacitement* des documents suivants :

➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Proposition de virement de crédits n° CESE DEC 1/2015 à l'intérieur de la section VI - Comité économique et social européen - du budget général pour l'exercice 2015 (**13417/15 - E 10767**).

- Proposition de virement de crédits n° 6/2015 à l'intérieur de la section IV - Cour de Justice - du budget général pour l'exercice 2015 (**14630/15 - E 10769**).

➤ *POLITIQUE ECONOMIQUE, BUDGETAIRE ET MONETAIRE*

- Virements de crédits No DEC 41/2015 à l'intérieur de la Section III - Commission du budget général pour l'exercice 2015 (**DEC 41/2015 - E 10758**).

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 :

➤ *ESPACE LIBERTE SECURITE JUSTICE*

- Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations pour la conclusion d'accords entre l'Union européenne, d'une part, et la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États à certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et de la décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et de son annexe (**COM(2015) 521 final RESTREINT UE - E 10682**).

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Règlement (UE, Euratom) du Conseil prorogeant et supprimant progressivement les mesures dérogatoires temporaires au règlement n° 1 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne et au règlement n° 1 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté européenne de l'énergie atomique introduites par le règlement (CE) n° 920/2005 (**13840/15 - E 10750**).

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

- Règlement du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant le règlement (UE) n° 204/2011 (**12764/15 - E 10759**).

- Décision du Conseil portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel (**12960/15 - E 10760**).

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (**14162/15 - E 10762**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (**14171/15 - E 10763**).

➤ *POLITIQUE SÉCURITÉ & DÉFENSE COMMUNE (PSDC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) (**13808/15 - E 10761**).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord de participation entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali) (**14223/15 - E 10764**).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord de participation entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de

ce pays à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) (**14232/15 - E 10765**).

- Décision du Conseil modifiant la décision 2010/279/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) (**14297/15 - E 10766**).

➤ *SECURITE ALIMENTAIRE*

- Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs alcaloïdes tropaniques dans certains aliments à base de céréales pour nourrissons et enfants en bas âge (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D038228/07 - E 10684**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe du règlement (UE) n° 579/2014 instituant une dérogation à certaines dispositions de l'annexe II du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le transport par mer d'huiles et graisses liquides (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D040235/03 - E 10686**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la suppression de certaines substances aromatisantes de la liste de l'Union (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D041446/02 - E 10688**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'amétoctradine, de chlorothalonil, de diphénylamine, de flonicamide, de fluazinam, de fluoxastrobine, de halauxifène-méthyl, de propamocarbe, de prothioconazole, de thiaclopride et de trifloxystrobine présents dans ou sur certains produits (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D041453/02 - E 10690**).

- Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certaines substances aromatisantes (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D041458/02 - E 10691**).

➤ *SECURITE SANITAIRE*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux (**COM(2013) 267 final - E 8316**).

➤ *TRANSPORTS*

- Proposition de Décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne en ce qui concerne les décisions à adopter par la Commission permanente d'Eurocontrol sur les missions et les tâches d'Eurocontrol et sur les services centralisés (**COM(2015) 805 final - E 10744**).

La séance est levée à 18 h 00

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 8 décembre 2015 à 17 heures

Présents. - M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. William Dumas, M^{me} Marie-Louise Fort, M. Arnaud Richard, M. André Schneider

Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M^{me} Marietta Karamanli, M. Pierre Lequiller