

# Compte rendu

Mardi 29 mars 2016  
17 heures

## Commission des affaires européennes

**Compte rendu n° 267**

I. Audition, conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat, de M. Alain Le Roy, Secrétaire général du Service européen d'action extérieure (SEAE) .....	2
II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur les « trilogues » Conseil-Parlement européen-Commission européenne, dans le cadre de la procédure législative européenne.....	16
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution .....	18
IV. Nomination de rapporteurs d'information.....	21
V. Nomination à un groupe de travail.....	22

**Présidence de  
M<sup>me</sup> Danielle Auroi**  
*Présidente*  
**et de M. Jean Bizet**  
*Président de la  
commission des  
affaires européennes  
du Sénat*

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 29 mars 2016

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission  
et de M. Jean Bizet, Président de la commission des affaires européennes du Sénat

*La séance est ouverte à 17 h 05*

### **I. Audition conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat de M. Alain Le Roy, Secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)**

**La Présidente Danielle Auroi.** Nous avons le plaisir de vous accueillir, monsieur le secrétaire général, pour une audition organisée conjointement avec la commission des Affaires européennes du Sénat. Nous sommes heureux qu'avec vous un Français ait succédé à un autre Français – Pierre Vimont, que nous avons reçu au sein de cette commission au début de la législature – à la tête du secrétariat général du Service européen d'action extérieure, un service essentiel de l'Union européenne.

Les politiques étrangères et de défense dont vous êtes chargé sont celles pour lesquelles, à l'évidence, la valeur ajoutée de l'Union est potentiellement la plus forte. Plus que jamais, l'union fait la force, et la division l'impuissance. Mais le chemin vers l'union est long et difficile. Elle suppose une volonté politique qui n'existe pas toujours en cette période où s'expriment des tensions entre les États plutôt que l'indispensable solidarité requise pour faire face aux multiples crises auxquelles l'Union doit faire face dans son voisinage proche.

À l'Est, en dépit des accords de Minsk, rien n'est réglé en Ukraine. Au Sud, la Libye, profondément divisée sur le plan politique, a sombré dans la violence, laissant le champ libre à l'implantation de Daech à proximité d'une Tunisie qui paye, comme la France, le prix du terrorisme. Au Moyen-Orient, Syriens et Irakiens sont confrontés chaque jour aux horreurs de la guerre et du fanatisme religieux – qui sévit aussi au Pakistan, comme l'a à nouveau rappelé l'attentat commis ce week-end. En bref, un « arc de feu » entoure l'Union européenne, que ces crises affectent directement : depuis des mois, les migrants fuient les zones de conflits et échouent par centaines de milliers en Grèce, pays fait ce qui est en son pouvoir pour les accueillir dignement.

Alors que ces crises liées se nourrissent les unes des autres, certains États se refusent à la solidarité proposée par la Commission européenne il y a plusieurs mois. Comment obtenir que les pays membres apportent à la crise des réfugiés une réponse unie et cohérente ?

Au Conseil européen de juin prochain sera présentée la nouvelle stratégie de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à laquelle la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, travaille depuis plusieurs mois. Un consensus entre les États-membres vous semble-t-il possible ? Sera-t-il à la hauteur des enjeux ? Surtout, cette nouvelle stratégie s'accompagnera-t-elle de la mobilisation des moyens civils et militaires nécessaires pour

assurer tant la sécurité des frontières de l'Union que la solidarité vis-à-vis des réfugiés et entre tous les États, ceux qui les reçoivent et les autres ?

Le terrorisme est, de toutes les menaces auxquelles fait face l'Union européenne, la plus difficile à conjurer. L'Europe a déjà connu des épisodes terroristes par le passé – qui ne se rappelle le nombre élevé des victimes des Années de plomb, au cours des années 1970 ? La particularité de la période tient au lien entre les actes terroristes actuels et les guerres en cours au Moyen-Orient. Conjuré le terrorisme qui frappe l'Union exige donc de régler ces conflits qui l'alimentent. Comment envisagez-vous l'évolution de la situation en Syrie, en Libye, au Mali ? Bachar al-Assad, le dirigeant syrien que l'on nous a présenté pendant trois ans comme infréquentable, semble l'être devenu beaucoup moins depuis trois mois ; quelles mesures l'Union européenne peut-elle prendre au sujet de la Syrie, tous les États membres n'ayant pas la même position ? En Afrique, la France continue de gérer en grande partie seule la situation au Mali et en République centrafricaine, alors même qu'il s'agit de protéger l'Union européenne dans son ensemble des conséquences de l'intolérance. En bref, quelle est votre analyse de la stratégie européenne contre le terrorisme ? Plus précisément, pouvez-vous dresser le bilan de la mise en œuvre de l'article 42-7 du traité de l'Union, sur le fondement duquel la France a demandé leur assistance à ses partenaires après les attentats commis à Paris ? Comment s'exprime la solidarité européenne ?

D'autre part, même si M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a déclaré que l'Union européenne ne s'élargirait pas au cours de son mandat, les négociations se poursuivent avec les cinq candidats officiels que sont la Serbie, la Macédoine, le Monténégro, l'Albanie et la Turquie et, à l'occasion de la récente négociation relative aux migrants, la Turquie a demandé l'ouverture d'au moins un chapitre supplémentaire du processus relatif à son adhésion. Nous sommes quelques-uns à nous être rendus en Serbie et au Monténégro, et nos interlocuteurs nous ont fait part de leur volonté de poursuivre les négociations d'adhésion. Les Monténégrins nous ont aussi dit leur inquiétude à l'idée que les réfugiés refoulés par la Turquie ne prennent un autre chemin, celui de l'Albanie et du Monténégro, des pays trop petits pour gérer pareille situation. Si des couloirs sécurisés ne sont pas organisés, on ne fera que déplacer le problème, et surtout les drames humains.

A-t-on réellement progressé vers une plus grande coordination et cohérence des volets de l'action extérieure de l'Union, ceux qui ressortissent directement des compétences de la Commission – l'aide au développement et la politique commerciale – et ceux qui relèvent du champ traditionnellement inter-gouvernemental, la diplomatie et la défense ?

Enfin, où en est-on, au sein du Service européen d'action extérieure, du développement progressif d'une culture diplomatique commune, partagée entre les personnels du service, de la Commission, du Conseil et des États membres ? L'émergence progressive de cette culture diplomatique commune justifie, me semble-t-il, la création de votre service, outil indispensable, créé par le traité de Lisbonne, dans la perspective d'une politique étrangère et de défense commune, plus que jamais nécessaire étant les drames auxquels nous assistons.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** Je vous salue à mon tour, monsieur Le Roy, en mon nom et au nom des sénatrices et sénateurs ici présents. Je me réjouis que l'occasion nous soit ainsi donnée de poursuivre le dialogue fructueux qu'une délégation du Sénat français avait engagé avec vous l'an passé à Bruxelles. Comme la présidente Auroi, je me réjouis qu'un Français succède à un autre Français à la tête du SEAE. Je me souviens aussi de l'accueil très chaleureux que vous nous aviez réservé à

Rome, alors que vous y étiez ambassadeur, occupé à conforter la très importante relation franco-italienne.

Dans un contexte international particulièrement troublé, les questions à vous poser ne manquent pas. Comme le montrent malheureusement les derniers attentats de Bruxelles, faire face à la menace terroriste est un défi partagé par tous les États membres. Notre commission y a beaucoup travaillé et, le 1<sup>er</sup> avril 2015, le Sénat a adopté une proposition de résolution appelant l'Union européenne à une action beaucoup plus résolue par le biais d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne. Comme le disent clairement les traités, la réponse à apporter appartient d'abord aux États membres, responsables de la sécurité, mais une réponse européenne coordonnée est aussi indispensable à chaque fois qu'elle peut apporter une valeur ajoutée ; nous la souhaitons plus affirmée et surtout plus opérationnelle. Au-delà, une coopération internationale s'impose. Quelle peut-être, selon vous, la valeur ajoutée d'une politique européenne commune de sécurité ?

Le terrorisme djihadiste contribue d'aggraver la déstabilisation de régions entières ; ce défi géostratégique majeur doit-être relevé, aussi difficile cela soit-il. Ce combat sera une œuvre de longue haleine. Comment l'Union européenne peut-elle se positionner ?

La déstabilisation en cours pose aussi la question de la défense européenne. Face à des menaces directes contre sa sécurité, l'Union européenne doit se doter des moyens d'assurer sa défense – on voit le lien étroit qui unit désormais sécurité intérieure et sécurité extérieure. M<sup>me</sup> Gisèle Jourda et M. Yves Pozzo di Borgo, membres de la commission des affaires européennes du Sénat, ont été mandatés pour travailler ces questions avec la commission des affaires étrangères. Nous serons très attentifs à la nouvelle stratégie de sécurité que prépare M<sup>me</sup> Federica Mogherini ; pouvez-vous nous donner des indications sur les priorités qui seront retenues ?

La situation en Ukraine demeure préoccupante. Les accords de Minsk, pour la conclusion desquels l'Allemagne et la France ont joué un rôle clef, doivent être strictement appliqués, mais dialoguer avec M. Poutine reste indispensable. Quelle analyse faites-vous des sanctions imposées à la Russie, dont on sait ce qu'elles ont entraîné ? Nos collègues Simon Sutour et Yves Pozzo di Borgo se penchent sur ces questions. Nous serons très attentifs au referendum qui aura lieu le 6 avril prochain aux Pays-Bas, par lequel les Néerlandais se prononceront sur l'accord d'association avec l'Ukraine ; son issue risque de compliquer encore la situation d'une Europe qui a un grand nombre de sujets de préoccupation.

**M. Alain Le Roy, secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).** C'est pour moi un honneur et un plaisir de vous retrouver tous. Par une lettre du 28 janvier dernier, M<sup>me</sup> la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité vous avait dit souhaiter venir s'exprimer elle-même devant les commissions compétentes du Parlement français ; cela devrait se faire à la fin du mois d'avril, lors de son voyage officiel à Paris. La Conférence interparlementaire sur la politique européenne de sécurité et de défense qui se déroulera du 6 au 8 avril 2016 à La Haye sera une autre occasion de dialoguer.

On entend beaucoup dire qu'il est difficile pour une Union européenne en difficulté d'avoir une politique étrangère forte, laquelle suppose d'avoir confiance en soi. On pourrait dire au contraire que si l'Europe parvenait à mettre en œuvre une politique étrangère forte, cela contribuerait à montrer ce à quoi elle sert et pourrait être un moyen de combattre l'euroscpticisme grandissant. Certaines de nos compétences nous permettent de remporter

des succès en politique étrangère, et il est de nombreux domaines dans lesquels une politique étrangère plus cohérente de l'UE a déjà porté ses fruits.

À cet égard, je citerai pour commencer les relations avec la Russie. Je suis frappé de constater à quel point tous les États membres sont conscients de la nécessité d'arriver à une position commune, unifiée, à propos de la Russie. Les positions de départ étaient très différentes : les pays Baltes, la Suède et la Pologne sont, pour des raisons historiques, partisans d'une extrême fermeté alors que l'Espagne, l'Italie et la France, par exemple, n'ont pas la même attitude. Mais à chaque fois que la question des sanctions ou du dialogue avec la Russie est évoquée, chaque pays, au cours du débat, convient que si l'Union européenne veut avoir le moindre impact, elle doit préserver son unité – et, depuis le début de la crise ukrainienne, l'Europe a su faire preuve d'unité. Ainsi, sur ce sujet, en partant de positions initiales très différentes, les Vingt-Huit parviennent à chaque fois à une position commune ; cela dit la valeur ajoutée de l'unité européenne.

Le dernier conseil des affaires étrangères, ce mois-ci, a été l'occasion d'une discussion informelle sur les relations UE/Russie. Sans conclusions écrites, elle a toutefois permis de définir comment l'on envisageait les prochains mois. Il a d'abord été décidé que l'on ne parlerait des sanctions qu'en juin. On sait que la levée des sanctions est conditionnée par la mise en œuvre complète des accords de Minsk et que cette mise en œuvre est en difficulté. D'une part, étant donné les antagonismes politiques en Ukraine, l'exécutif a du mal à faire voter par la Rada la loi électorale pour le Donbass et les dispositions anti-corruption. De son côté, la Russie ne montre aucune volonté de rendre à l'Ukraine le contrôle de la frontière russo-ukrainienne. Bien entendu, la Russie argue qu'il n'y a aucune raison de maintenir les sanctions qui lui sont imposées si l'Ukraine ne remplit pas sa part de l'accord, cependant que l'Ukraine fait valoir l'inverse.

L'accord s'est fait aussi sur les cinq points qui doivent fonder le dialogue actuel avec la Russie : insister, à Vingt-Huit, sur la mise en œuvre complète des accords de Minsk ; dans le cadre du partenariat oriental, resserrer les relations de voisinage, y compris avec les pays d'Asie centrale ; accroître la résilience de l'Union européenne, notamment en renforçant son autonomie énergétique ; poursuivre un engagement sélectif avec la Russie dans les domaines où l'Union a un intérêt clairement identifié et au sujet desquels les points de vue ne sont pas trop éloignés – l'Iran, l'Afghanistan, la lutte contre le changement climatique, et maintenant la Syrie, même si à ce propos les positions sont plus éloignées ; éviter, enfin, que l'écart entre la Russie et l'Union européenne ne se creuse, en développant les échanges entre sociétés civiles.

Sur la Syrie, l'unité européenne est moins évidente, le cas de Bachar al-Assad ayant fait l'objet d'évaluations divergentes. M<sup>me</sup> Mogherini s'est rendue la semaine dernière à Genève à l'invitation de M. Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies pour la Syrie. C'était l'occasion de demander aux parties le respect absolu du cessez-le-feu, le développement de l'accès humanitaire sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones contrôlées par le pouvoir – et vous aurez noté que l'Union européenne a rouvert son bureau ECHO à Damas – et l'accélération du processus de transition politique. Sur ce dernier point, très compliqué, la Russie a un rôle majeur à jouer. Les discussions, ces derniers jours, à Genève, ne prenaient pas un tour très favorable.

La situation en Libye est d'une importance cruciale pour l'Union européenne. Ces jours-ci encore, le nombre d'embarcations chargées de migrants se dirigeant potentiellement vers l'Europe a augmenté ; les équipages de l'opération Sophia en récupèrent régulièrement, tout comme les garde-côtes libyens. Au moins 200 000 migrants potentiels sont actuellement dans les camps libyens, certains disent 800 000. Il est donc essentiel qu'un gouvernement d'union nationale s'installe le plus rapidement possible en Libye, comme prévu dans l'accord de Skhirat. L'Union européenne fait le maximum pour soutenir les efforts en ce sens de M. Martin Kobler, qui dirige maintenant la Mission d'appui des Nations Unies en Libye. Nous sommes en contact avec M. Fayez al-Sarraj, le Premier ministre nommé, que M<sup>me</sup> Mogherini a rencontré il y a quelques semaines à Tunis. Il tente d'aller prendre ses fonctions à Tripoli, ce que les « durs » l'ont empêché de faire hier encore en interdisant l'espace aérien à son avion, mais il va chercher d'autres moyens de rejoindre Tripoli.

C'est une des manières dont nous intervenons. Nous le faisons aussi, comme pour la Syrie, en apportant un soutien financier à l'équipe de négociation ; au-delà, une enveloppe de quelque 100 millions d'euros est prévue qui doit permettre d'aider le nouveau gouvernement à faire fonctionner l'administration et les principaux services publics, ainsi que les municipalités, aussitôt qu'il sera installé. Nous nous préparons d'autre part à aider la réforme de la police et de la justice criminelle libyennes. Mais, pour l'instant, le gouvernement libyen d'union nationale que nous soutenons n'a toujours pas eu le vote favorable de la chambre des représentants de Tobrouk. L'édifice est donc extraordinairement fragile. Nous sommes prêts à faire encore plus, mais en tout état de cause, nous ne nous substituerons pas aux Libyens.

Chacun, à Bruxelles, se félicite du rôle pilote qu'a joué la France au Mali lors des attaques venant du Nord du pays. Aujourd'hui, la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM-Mali) fonctionne bien. Dans le cadre de l'article 42-7 du traité de l'Union, la France a sollicité l'aide des autres pays membres pour alléger son effort au Mali et des réponses très favorables lui ont été faites, notamment de la part de l'Allemagne.

Je reviens un instant sur le passé pour mettre en exergue deux cas dans lesquels la valeur ajoutée de l'Union européenne a été clairement démontrée. En premier lieu, lors des négociations du groupe E3+3 – composé de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Chine, de la Russie et des États-Unis – relatives au programme nucléaire de l'Iran, l'Union a eu un rôle de coordonnateur, et M<sup>me</sup> Helga Schmid, directrice politique du SEAE, a négocié pendant cinq ans sans relâche, permettant aux ministres d'aboutir à un accord le 14 juillet dernier. L'Union européenne a donc joué un rôle clef dans ces discussions, comme elle le fait pour le suivi de la mise en œuvre de l'accord, avec le rôle de coordination confié à la Haute Représentante, M<sup>me</sup> Mogherini.

Un deuxième exemple, moins connu mais non moins important pour l'Union, montre l'utilité de la diplomatie européenne : le dialogue entre Belgrade et Pristina. Leurs relations devaient impérativement être normalisées pour que l'on progresse un jour vers l'élargissement de l'Union européenne à la Serbie. Les premiers ministres du Kosovo et de Serbie sont réunis pratiquement chaque mois à Bruxelles, en présence de M<sup>me</sup> Mogherini, pour trouver des solutions pour tous les sujets en suspens : accès à l'énergie, frontières, visas... C'est un rôle plus ingrat mais d'une grande importance, ces deux pays étant dans notre voisinage immédiat.

Quant à la stratégie globale que nous préparons, elle sera soumise au Conseil européen de juin. À la demande du Royaume-Uni, le Conseil Européen ne se tiendra pas,

comme prévu, le 23 juin car c'est le jour du referendum britannique, mais vraisemblablement les 28 et 29 juin. Le document que présentera M<sup>me</sup> Mogherini définira une vision commune à l'horizon de cinq à huit ans dans un document court – une vingtaine de pages – rédigé dans l'esprit de la stratégie de sécurité élaborée par M. Javier Solana en 2003, mais avec un spectre plus large puisqu'il s'agit cette fois d'une stratégie globale de politique étrangère et de sécurité, conformément au mandat donné par le Conseil européen de juin dernier. Le texte réaffirmera que l'Union européenne est une communauté de valeurs fondée sur la sécurité. Il dira la volonté commune de renforcer la résilience des États membres et celle de leurs partenaires dans le cadre d'une politique de voisinage révisée ; de développer une approche intégrée des conflits et des crises ; d'investir davantage dans la coopération avec les autres entités d'intégration régionale ; de renforcer la gouvernance mondiale ; d'améliorer la capacité européenne à développer la sécurité collective dans une approche intégrée combinant sécurité externe et sécurité interne.

Les ambitions du Conseil européen de juin 2015 en matière de politique européenne de défense, n'ont pas été tout à fait à la hauteur des principes arrêtés par le Conseil européen de juin 2013. Nous pensons que cette stratégie doit donner des points d'accroche ambitieux sur les capacités, ce qui permettra ensuite d'élaborer un livre blanc consacré à la politique européenne de défense. Je m'en suis entretenu avec M. Michel Barnier, conseiller spécial du président de la Commission européenne pour la défense et la sécurité ; il pense aussi que la stratégie globale devrait fixer les axes doctrinaux qui seraient ensuite déclinés dans un livre blanc qui pourrait être soumis au Conseil européen de décembre 2016.

Dans la lutte contre le terrorisme, l'urgence pour l'Union européenne, c'est d'abord le registre des noms de passagers, le *Passenger Name Record (PNR)* ; l'accord des Vingt-Huit s'étant fait, l'urgence est maintenant que le Parlement Européen l'approuve. Il convient aussi de renforcer la prévention et la lutte contre la radicalisation. Par exemple M<sup>me</sup> Mogherini a rencontré récemment le roi de Jordanie, qui a demandé à l'Union européenne d'aider le royaume à financer des programmes de déradicalisation, comme nous le faisons dans un grand nombre de pays. D'autre part, comme vous le savez, la France est à l'origine du projet de corps de garde-frontières européens, dont on espère qu'il pourra aboutir en juin prochain. En matière de contre-terrorisme, le ministre français de la défense, lors du Conseil « Affaires étrangères » réuni en formation « Défense » le 18 novembre 2015, a présenté une demande d'assistance mutuelle fondée sur l'article 42-7 du traité de l'Union. Les vingt-sept autres États membres ont soutenu unanimement la demande française, et ce soutien s'est traduit dans les faits.

Évidemment, aux yeux de la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne, les progrès ne sont pas suffisants pour ce qui concerne l'interconnexion des fichiers Schengen. C'est une des grandes difficultés à résoudre, et le nécessaire travail technique n'est pas encore complètement abouti. C'est bien sûr un domaine dans lequel l'Union européenne aura une valeur ajoutée majeure si elle assure l'interopérabilité et l'immédiateté des connexions entre les différents systèmes.

Vous avez eu connaissance de notre communication relative à la politique de voisinage, dont nous souhaitons qu'elle devienne plus différenciée, plus flexible et mieux ciblée, pour favoriser la résilience des pays considérés en renforçant les aides relatives à leurs réformes dans le secteur de la sécurité.

Le processus d'élargissement le plus avancé concerne le Monténégro : il a ouvert 20 des 35 chapitres nécessaires. La Turquie en a ouvert 15 et la Serbie 2. L'Albanie et

l'Ancienne République de Macédoine ont le statut de candidat mais dans les deux cas aucun chapitre n'a encore été ouvert ; avant cela, des réformes importantes doivent être conduites. Enfin, la Bosnie-Herzégovine a déposé sa demande d'adhésion le 15 février dernier.

Je m'arrêterai un instant sur le cas de la Turquie. Il a été convenu avec M. Ahmet Davutoğlu, Premier ministre turc, qui avait été invité à la fin du dernier Conseil européen, de lancer l'ouverture d'un chapitre supplémentaire – le chapitre 33, relatif aux dispositions financières et budgétaires. La France, qui jusqu'alors mettait son veto à l'ouverture de ce chapitre, l'a acceptée car c'était une des conditions posées par la Turquie pour contribuer sérieusement à contenir l'immigration vers l'Union européenne. Les Turcs ont donc demandé clairement la relance du processus d'admission, mais chacun en sait la longueur, et aussi qu'un referendum aurait lieu à la fin du processus. Pour assurer le contrôle des migrants et en particulier le retour des migrants illégaux actuellement en Grèce, la Turquie a aussi demandé la libéralisation des visas. C'est un point très difficile. À ce jour, la Turquie remplit 35 des 72 critères nécessaires pour que l'Union européenne accepte cette libéralisation, et elle affirme être en mesure de les remplir tous en juin. La décision a été prise d'examiner sa demande, à laquelle réponse sera faite sur la base d'un rapport de la Commission déterminant si la Turquie remplit effectivement les 72 critères. En résumé, il a été décidé d'accélérer l'examen des critères de libéralisation des visas, non de les alléger.

S'agissant de l'organisation et des outils de la politique étrangère, j'évoquerai le groupe des commissaires qui ont à traiter des relations extérieures de l'Union, dont M<sup>me</sup> Mogherini, en sa qualité de vice-présidente de l'Union, préside les réunions mensuelles. Cette configuration nouvelle, voulue par M. Juncker, est une manière d'assurer plus de cohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne. Et c'est avec plusieurs commissaires que, le 16 avril prochain, M<sup>me</sup> Mogherini se rendra en Iran ; les volets « commerce », « énergie » et « droits de l'homme » seront ainsi abordés simultanément au cours de cette visite..

J'en viens pour finir au Service européen d'action extérieure lui-même. Il a été créé par le traité de Lisbonne et installé le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Je rends hommage au travail remarquable de M. Pierre Vimont, qui a mis sur pied, *ex nihilo*, un service *sui generis* dont l'expertise est de plus en plus reconnue. Dix années seront nécessaires à mon avis pour qu'il trouve sa pleine crédibilité. Nous en sommes à la phase 2 de son organisation, et les développements me paraissent positifs. Les chefs des délégations de l'Union européenne jouent un rôle de coordinateur de plus en plus marqué, et toutes les discussions des Conseils des affaires étrangères, que M<sup>me</sup> Mogherini préside *ès qualités*, sont alimentées par nos dossiers, de manière professionnelle et crédible pour les États membres.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie. La parole est pour commencer à mes collègues députés Joaquim Pueyo et Yves Fromion, qui travaillent actuellement sur la stratégie européenne de sécurité.

**M. Joaquim Pueyo.** L'Union européenne doit relever de très grands défis. Lors de mon arrivée à la commission des affaires européennes, en 2007, la politique de sécurité et de défense commune n'était pas considérée comme un enjeu crucial. On voit maintenant toute son importance et l'on se rend compte que la définition d'une telle politique peut renforcer l'Union en modifiant le point de vue porté sur elle par les eurosceptiques. Je me dois de souligner que sans l'Union européenne, nous éprouverions de plus grandes difficultés encore pour régler les flux migratoires et la question du terrorisme. Il faut donc davantage d'Europe. De bonnes décisions ont déjà été prises, qu'il s'agisse du renforcement de l'agence Frontex ou



de l'accord avec la Turquie – il est ce qu'il est, mais il était indispensable pour maîtriser des flux migratoires considérables.

Mon collègue Yves Fromion et moi-même avons été reçus sur le porte-aéronefs *Cavour* utilisé par la force multinationale Sophia pour assurer sa double mission sécuritaire et humanitaire. Nous avons rencontré l'état-major européen, au premier rang duquel son commandant, le contre-amiral italien Andrea Gueglio. L'opération Sophia a permis, en moins d'un an, de sauver 9 000 femmes et hommes à la dérive sur des embarcations en Méditerranée. L'objectif de l'opération est de lutter contre les passeurs et de détruire leurs bateaux et, plus radicalement, d'éviter que les embarcations ne partent des côtes libyennes puisque, selon les informations qui nous ont été communiquées, les migrants prêts à partir se comptent par centaines de milliers.

D'autre part, la politique de voisinage a trop longtemps été jugée secondaire ; où en sont, à présent, les relations avec les pays du Maghreb – Algérie, Maroc, Tunisie ? Enfin, j'ai pu constater que, comme la Jordanie, l'Arabie conduit des programmes de déradicalisation.

**M. Yves Fromion.** J'ai sous les yeux un document retraçant les orientations de la future stratégie européenne de sécurité commune ; je déplore qu'il n'existe qu'en anglais.

**M. Alain Le Roy.** Il ne s'agit que d'un document préparatoire : la stratégie elle-même n'a pas encore été publiée et je puis vous assurer qu'il y aura une version française.

**M. Yves Fromion.** Il n'empêche : dans la phase préparatoire, chacun devrait pouvoir consulter dans sa langue tout rapport publié pour alimenter la réflexion.

Pour ce qui concerne la Libye, nous sommes aujourd'hui dans une phase purement humanitaire : nous récupérons avec des bateaux militaires les migrants que les trafiquants d'êtres humains amènent à la limite des eaux internationales pour qu'ils soient débarqués en Italie. Les hommes du porte-aéronefs *Cavour* apprécient modérément d'être transformés en acolytes forcés de ces trafiquants ; cela devient d'autant plus préoccupant que Daech prend pied sur la plus grande partie du littoral libyen et que l'on ne peut douter de leur volonté de contrôler ce trafic formidablement lucratif. Sur un autre plan, l'Union européenne envisage-t-elle de prendre des mesures visant à éviter la répétition à Leptis Magna, un des plus beaux sites antiques du bassin méditerranéen, des destructions commises par Daech à Palmyre ? Sur le fond, si aucune autorité libyenne n'est capable de prendre ses responsabilités, une nouvelle résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies est-elle concevable pour tenter d'arrêter le trafic des migrants, protéger la vie de ces malheureux surexploités et remettre un début d'ordre dans les eaux territoriales libyennes ?

Les réponses du Gouvernement français sur ce point étant assez générales, pouvez-vous nous dire quelle aide précise l'Union européenne a apporté à la France sur le fondement de la clause d'assistance mutuelle prévue à l'article 47-2 du traité de Lisbonne ?

Je suis de ceux qui considèrent que la Turquie n'a pas obligatoirement vocation à rejoindre l'Union européenne. Si c'était le cas, le territoire européen deviendrait frontalier de la poudrière moyen-orientale, et nous hériterions du problème kurde. Nous irions donc au-devant de difficultés redoutables, alors que le projet des pères fondateurs de l'Union était de créer un espace de paix, non de faire des Européens les sapeurs-pompiers de tous les foyers de conflit mondiaux. Pour ces raisons, je considère que l'Union doit avancer sur ce chemin avec

une prudence extrême, et en tout cas sans aller contre les opinions publiques pour éviter une révolulsion anti-européenne.

**M. Philippe Bonnacarrère, sénateur.** Vous avez évoqué le rôle du SEAE dans la préparation des accords et l'élaboration des traités entre l'Union européenne et les pays tiers, et évoqué les enjeux migratoires. Or, très peu d'accords de réadmission des personnes déboutées du droit d'asile ou qui n'ont pas présenté de demande d'asile ont été signés ; en particulier, les pays africains, dont ceux d'Afrique de l'Ouest, n'en ont pas signé. Préparez-vous de tels accords et conditionnent-ils les programmes de coopération et d'aide au développement ?

Que pensez-vous de la vente par Airbus de sa branche d'électronique de défense au fonds d'investissement américain KKR ? Que signifie cette cession pour la politique européenne de défense et de sécurité dont vous avez souligné les enjeux ?

J'ai accompagné le président Larcher lors de sa visite à Lampedusa et je tiens à souligner l'ignominie de ce qui se passe en Libye : les migrants économiques jugés aptes à résister au voyage y sont forcés, ils sont battus et rançonnés. Ce sont en très grande majorité des hommes âgés de 20 à 30 ans, mais il y a malheureusement aussi quelques femmes, érythréennes, qui sont systématiquement violées en Libye, où l'on a reconstitué l'infamie de la traite d'êtres humains. Je partage donc sans réserve le sentiment exprimé par mes collègues députés sur l'urgence qu'il y a à traiter la question libyenne.

**M. Didier Quentin.** Étant donné la chute du prix du gaz et du pétrole d'une part, la dégradation de la santé du président Bouteflika d'autre part, on peut s'interroger sur l'avenir de l'Algérie ; quel est votre avis ? Sur un autre plan, on a évoqué un corps de garde-frontière européens, mais parle-t-on aussi de garde-côtes ?

**M. Michel Raison, sénateur.** Sachant la difficulté qu'éprouvent les États de l'Union européenne à trouver une position commune sur les sujets brûlants que sont la lutte contre le terrorisme et la radicalisation ou encore le traitement de la question migratoire, n'y avait-il pas plus urgent que de s'unir pour imposer des sanctions à la Russie ? Tous les pays membres n'étaient pas d'accord pour agir de la sorte ; l'accord s'est-il fait de justesse ou y a-t-il eu une large unanimité ? Outre cela, était-ce vraiment utile ? On peut s'interroger, puisque les Russes continuent de renforcer leurs positions en dépit des sanctions. De plus, sachant les conséquences économiques qu'elles ont pour les pays européens, on se demande si cela n'arrange pas les États-Unis que l'Union européenne et la Russie soient moins soudées qu'elles pourraient l'être. En réalité, n'est-on pas en train de subir les effets d'un lobbying américain visant à affaiblir l'Union ?

**M. Richard Yung, sénateur.** Le SEAE crée des délégations dans le monde entier, y compris dans les États membres de l'Union européenne. Comment se fait le partage du travail avec les ambassades pour s'assurer qu'il n'y a pas de doublons ni, donc, de gaspillage d'énergie et d'argent ?

**M. André Gattolin, sénateur.** S'il est un domaine dans lequel l'Union européenne a des compétences, c'est dans la signature d'accords commerciaux bilatéraux et il en existe une multitude. Mais l'on parle commerce, et il semble manquer une vision géostratégique globale ; le rôle du SEAE n'est-il pas de donner un sens à cet ensemble ? D'autre part, où en est l'élaboration de la politique stratégique de l'Union au sujet de l'Arctique ? Une feuille de route a été rendue publique au début de l'année pour être discutée

en mars ; qu'en est-il ? C'est l'Islande qui, dans trois ans, présidera le Conseil de l'Arctique et la Chine, qui a beaucoup investi dans ce pays, prépare déjà cette présidence ; que fait l'Union européenne, qui semble toujours avoir un temps de retard ?

**M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur.** Les sanctions que l'Union européenne impose à la Russie coûtent très cher aux Européens ; l'Italie vient d'évaluer ce coût à 3 milliards d'euros pour elle seule, et l'on estime à 1,5 million le nombre d'emplois européens concernés. L'Union n'a pas intérêt à ce que la Russie, qui est un de ses grands partenaires économiques, soit trop affaiblie. Or, en dépit des entretiens positifs entre MM. Kerry et Lavrov et en dépit de la reprise de Palmyre grâce à la Russie, on a appris récemment que la Russie s'est vu refuser les crédits qu'elle recherche sur les marchés financiers internationaux après que le Trésor américain a passé des coups de fil non seulement aux banques américaines mais aussi aux banques françaises – déjà tétanisées par le « syndrome BNP-Paribas » – et à celles des autres pays de l'Union. Les États-Unis sont donc en train d'assécher la Russie, partenaire indispensable de l'Union européenne. Comment l'Union réagit-elle à ces derniers événements autrement plus graves que les sanctions, même si leurs effets sont durement ressentis en France, notamment par les agriculteurs ?

**M. Alain Le Roy.** La future stratégie européenne de défense et de sécurité sera plus ambitieuse, monsieur Pueyo. L'opération Sophia a été décidée après que le naufrage de deux embarcations au cours du week-end du 18 avril 2015 a provoqué la noyade de 1 200 migrants au large des côtes libyennes. Le Conseil européen a alors engagé un plan de lutte contre les trafiquants d'êtres humains. Les équipages des navires utilisés à cette fin n'ont pas pour mandat explicite de sauver les migrants mais ils le font bien évidemment pour respecter la Convention sur le droit de la mer et l'obligation morale qui s'impose à eux. À ce jour, 9 800 personnes ont été sauvées. L'opération Sophia est en phase 2a, celle de l'arraisonnement en haute mer des embarcations servant aux passeurs et de l'arrestation de ces derniers. La phase 2b consistera à procéder de la même manière dans les eaux territoriales libyennes.

Toutefois, l'enclenchement des phases 2b puis 3, qui rendraient l'opération Sophia beaucoup plus efficace, suppose bien entendu que le gouvernement libyen en fasse la demande. C'est une autre des raisons pour lesquelles nous insistons avec force pour qu'un gouvernement d'union nationale s'installe en Libye.

Vous m'avez interrogé, monsieur Fromion, sur l'éventualité d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est très peu probable que la Russie accepte de voter une résolution prévoyant une force d'interposition en Libye, que ce soit dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations Unies ou qu'il s'agisse de répondre à l'obligation de protéger – cette obligation, au demeurant, vaut pour la protection des hommes, non pour celle des sites. Il ressort des contacts pris avec la Russie qu'elle ne donnera pas ce mandat, et l'on peut penser que dans ce contexte la Chine s'y opposerait également

Au Maghreb, monsieur Quentin, la situation diffère selon les États considérés. La Tunisie doit être particulièrement aidée notamment compte tenu de sa transition démocratique et de sa fragilité socio-économique. Nous avons renforcé nos efforts et reçu le Premier ministre tunisien au Conseil des affaires étrangères il y a quelques mois, et M. Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, s'est rendu en Tunisie. Nous aidons ce pays autant que nous pouvons mais, à mon sens, l'aide européenne devrait être plus massive encore.

Nos relations avec le Maroc sont excellentes mais elles se sont dégradées après que la Cour de justice de l'Union européenne, faisant droit en première instance à la requête du Front Polisario, a annulé l'accord commercial sur les produits agricoles signé entre le Maroc et l'Union. M<sup>me</sup> Mogherini s'est rendu au Maroc et ce déplacement a rétabli les relations. Mais le Maroc reste très sensible à cette affaire. À la demande de la France, l'Union européenne a fait unanimement appel de la décision de la Cour et demandé que l'appel soit traité en procédure accélérée ; il y faudra de six à huit mois.

Nous nous interrogeons comme vous sur la succession, un jour, du président Bouteflika, et sur l'avenir économique d'une Algérie touchée de plein fouet par la baisse des prix du pétrole, alors que son économie est peu diversifiée. L'Union européenne est prête à renforcer sa coopération avec ce pays..

Je puis vous promettre, monsieur Fromion, que la future stratégie européenne de sécurité fera l'objet d'une version française. Vous noterez que toutes les conclusions du Conseil européen et du Conseil des affaires étrangères sont rédigées dans les deux langues. À l'ONU, le français est l'une des deux langues de travail, mais moins de 5 % des réunions se tiennent en cette langue. Au SEAE, près de 20 % des réunions ont lieu en français, langue dans laquelle le président Jean-Claude Juncker s'exprime régulièrement. Mais c'est un travail de tous les jours...

Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, c'est sur le fondement de l'article 42-7 du traité de l'Union, jamais utilisé précédemment, que la France a choisi de solliciter l'assistance des autres États membres. D'autres possibilités s'offraient à elle : l'invocation de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord ou la mise en œuvre de la clause de solidarité prévue à l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union. « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire », l'article 42-7 fait obligation aux autres États membres de l'Union de lui apporter « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». La demande française ayant été unanimement approuvée,, le Gouvernement a ensuite demandé aux autres pays membres, lors de contacts bilatéraux, un appui dans les frappes contre Daech en Syrie et en Irak et aussi une participation accrue aux opérations engagées au Sahel pour permettre à la France d'alléger son effort.

Le ministre français de la défense est mieux placé que je ne le suis pour vous donner des indications précises sur les formes qu'a prise l'assistance demandée par la France. Je rappelle qu'en Syrie les Britanniques participent aux frappes et que l'Allemagne a envoyé des avions ravitailleurs. D'autre part, de nombreux Européens sont venus relayer les forces françaises au Mali et d'autres vont participer à une mission de formation des forces armées en République centrafricaine, ce qui permettra d'alléger le dispositif français. D'autres offres de pays membres de l'Union relatives aux évacuations médicales sont en cours d'étude par le ministère de la défense. Tous les pays membres de l'Union se sont engagés sans réticence aux côtés de la France et je n'entends pas le Ministre de la Défense dire que la réponse n'est pas à la hauteur de ses attentes – mais, je vous l'ai dit, je ne puis donner à votre question qu'une réponse partielle puisque les aides offertes le sont dans un cadre bilatéral.

Il y avait urgence absolue à trouver un accord avec la Turquie au sujet du contrôle des migrants. La Turquie a exprimé des demandes très fortes en matière de visas et de processus d'adhésion à l'Union, si bien que l'ouverture d'un chapitre supplémentaire a été décidée, mais nul ne méconnaît l'état des opinions publiques européennes à l'égard de ce pays. Nous avançons dans le processus d'admission, mais personne ne s'est engagé sur le résultat final des négociations : l'engagement a porté sur l'accélération de l'ouverture de

chapitres supplémentaires. On est à 15 chapitres sur 35, il reste du temps et l'on procède avec prudence.

Sur le plan juridique, monsieur Bonnacarrère, les accords de retour et de réadmission relèvent de la responsabilité de M. Dimítris Avramópoulos, commissaire chargé de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté, mais le SEAE est chargé de préparer le terrain et M<sup>me</sup> Mogherini ainsi que moi-même et nos directeurs rencontrent régulièrement les exécutifs des pays considérés. L'accord de Cotonou, signé par tous les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, prévoit en son article 13 que « chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ». Cette clause n'est pratiquement pas mise en œuvre. Nous réfléchissons actuellement à la période « post-Cotonou », à partir de 2020. Le conditionnement de l'aide au développement à la signature d'accords de réadmission n'est pas tranché faute de consensus entre Européens, mais le sujet est sur la table.

Pour ce qui est de l'Europe de la défense, les décisions du Conseil de juin 2015 n'ont pas été à la hauteur de ce qui était attendu, et l'on notera que l'engagement pris par les États européens au sein de l'OTAN de consacrer 2 % de leur PIB aux dépenses militaires et 20 % de leurs budgets militaires aux investissements n'est pas repris par les mêmes pays au sein de l'Union européenne. J'ai reçu les représentants d'Airbus ; ils m'ont indiqué que faute d'effort européen plus marqué pour augmenter la capacité de défense commune, les entreprises telles qu'Airbus se recentreront sur les activités civiles et cesseront d'investir dans cette branche qui ne présente pas suffisamment de débouchés pour elles. Il y a là un problème majeur, et la nécessité d'un effort européen en matière de capacité de défense sera évoquée dans la stratégie globale que présentera M<sup>me</sup> Mogherini, puis dans le livre blanc. La vente de la branche « électronique de défense » d'Airbus au fonds KKR est un exemple de cette désaffection. J'espère que, lors du Conseil européen de juin, les chefs d'État et de gouvernement rediront l'importance de l'effort de défense.

On estime entre 200 000 et 800 000 le nombre de migrants potentiels prêts à tenter la traversée de la Méditerranée depuis les côtes libyennes. L'Union européenne ne ménage pas ses efforts : nous soutenons au maximum M. Martin Kobler, qui était invité lors du Conseil des affaires étrangères du 18 mars dernier. Les difficultés sont considérables. La traite d'êtres humains est évidente, et c'est pourquoi nous en appelons à un gouvernement d'union nationale qui pourrait demander aux États Membres d'intensifier la lutte contre Daech.

Oui, monsieur Quentin, il est prévu de constituer un corps de garde-côtes européen ; on devrait savoir au mois de juin si, comme je le pense, on y parviendra.

Il est exact, monsieur Raison, que le volume du commerce américano-russe étant dix fois moindre que le commerce entre l'Union européenne et la Russie, les États-Unis sont moins gênés que l'Union par l'impact économique, par ricochet, des sanctions. Il est exact aussi que les États-Unis font du lobbying à Bruxelles, mais je puis témoigner que lorsque les décisions se prennent au Conseil européen sur les sanctions, ce n'est pas cela qui compte. En l'espèce, pour la Crimée, l'argument est que nous ne pouvons accepter l'annexion illégale d'un territoire, contraire aux valeurs européennes et au droit international. Les sanctions concernant la Crimée seront donc maintenues aussi longtemps que la Crimée restera sous souveraineté russe.

Pour ce qui est du Donbass, il y a des sanctions économiques et des sanctions personnelles. Un débat a lieu au sein du Parlement européen sur l'éventuel allègement des sanctions personnelles pour permettre au moins le développement des échanges interparlementaires. En revanche, il y a eu pour l'instant consensus au sein du Conseil européen sur le maintien des sanctions économiques et aussi des sanctions financières qui, comme le soulignait M. Pozzo di Borgo, ont un impact majeur sur les banques. On verra ce qu'il en est en juin. Les chefs d'État et de gouvernement savent parfaitement l'incidence des sanctions imposées à la Russie sur l'économie de l'Union européenne – de mémoire, on parle de 0,6 % du PIB communautaire – mais ils considèrent que, conformément à la décision prise, la levée des sanctions reste conditionnée par l'application complète des accords de Minsk. Si l'efficacité des sanctions était aussi faible que le pense M. Raison, la Russie ne demanderait pas régulièrement qu'elles soient levées ; en réalité, les sanctions financières limitent les investissements étrangers en Russie. Enfin, la décision ne relève pas du SEAE mais des chefs d'État et de gouvernement. Il est vrai, monsieur Pozzo di Borgo, que le « syndrome de l'amende BNP-Paribas » n'a pas disparu, si bien que les banques, notamment françaises, redoutant les effets de l'extra-territorialité judiciaire américaine, ont tendance à s'autocensurer. Je le redis, c'est aux gouvernements qu'il revient de trancher sur le maintien ou la levée des sanctions.

Monsieur Yung, il existe à ce jour 139 délégations de l'Union européenne dans le monde et nous comptons en ouvrir une nouvelle prochainement en Iran. Nos délégations ont pour principale fonction la mise en œuvre des programmes européens, qu'il s'agisse d'accords de coopération ou d'accords commerciaux. Les chefs de délégation ont aussi pour tâche de tenter de coordonner la position européenne dans les différents sujets d'intérêt commun. À cette fin, ils réunissent les ambassadeurs des Vingt-Huit représentés, toutes les semaines ou plus généralement tous les mois, selon le pays hôte. Et, d'une manière générale, nos délégations sont impliquées dans la défense des droits de l'homme.

Nous essayons d'éviter les duplications, et nous avons constaté que certains « petits » États membres ont fermé leurs ambassades après que nous avons ouvert des délégations. Pour contenir les coûts, nous développons la « co-localisation », soit que l'Union européenne accueille la délégation d'un pays européen, soit l'inverse. Jamais les États-membres ne nous demandent de fermer une de nos délégations ; ils sont globalement satisfaits du service que nous apportons, particulièrement quand ils n'ont pas de représentation nationale.

La politique commerciale, monsieur Gattolin, relève de M<sup>me</sup> Cecilia Malmström, commissaire au commerce ; le SEAE a pour rôle de veiller à sa conformité aux orientations politiques de l'Union. Cela a été fait pour l'Accord économique et commercial global avec le Canada ; de même, pour ce qui concerne le traité transatlantique en cours de négociation entre l'Union européenne et les États-Unis. Il existe un Conseil des affaires étrangères « version commerce » devant lequel M<sup>me</sup> Mogherini s'exprime. C'est M<sup>me</sup> Cecilia Malmström qui pilote ces politiques mais elle rend compte devant le groupe des commissaires chargés des relations extérieures de l'Union dont j'ai fait mention, et le SEAE a pour rôle de préparer des notes expliquant en quoi les orientations commerciales suivies peuvent ou non être conformes aux orientations globales européennes. M<sup>me</sup> Malmström a d'autres occasions de rendre compte aux États membres, quand elle s'adresse au comité des représentants permanents (Coreper).

Enfin, je devais recevoir M. Michel Rocard, ambassadeur de France chargé des relations internationales relatives aux pôles Arctique et Antarctique, le jour où les attentats ont

été commis à Bruxelles. La communication européenne relative à l'Arctique sera publiée en mai ou juin, un peu plus tard qu'initialement prévu ; mais ce sera un texte ambitieux. Sans avoir le statut d'observateur au Conseil de l'Arctique, l'Union européenne en a tous les attributs et peut faire entendre sa voix – et nous sommes conscients qu'il y a là un enjeu majeur.

**La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie, monsieur le Secrétaire général, pour la précision de vos réponses. Nous avons prévu de recevoir bientôt M. Michel Barnier, et nous nous réjouissons d'accueillir M<sup>me</sup> Mogherini. Mes remerciements vont aussi à nos collègues sénateurs.

## **II. Communication de la présidente Danielle Auroi sur les « trilogues » Conseil-Parlement européen-Commission européenne, dans le cadre de la procédure législative européenne**

**La Présidente Danielle Auroi.** La Médiatrice européenne, Emily O'Reilly, a ouvert une enquête relative à la transparence de ces trilogues, à laquelle je vais répondre par un courrier, ce dont je souhaitais vous informer.

Qu'est-ce qu'un trilogue ? Les propositions de règlements et de directives adoptées selon la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire la grande majorité des textes européens, peuvent faire l'objet de deux lectures en navette entre le Parlement européen et le Conseil, et d'une phase de conciliation, que l'on peut comparer avec nos CMP.

Au cours de ces dernières années, les accords en premières lectures se sont multipliés de manière impressionnante : alors que 30 % des textes étaient adoptés dès la première lecture sous la législature 1999-2004, c'était le cas de 72 % des textes adoptés sous la législature 2004-2009, et de 85 % des textes adoptés sous la législature 2009-2014. L'accord dès la première lecture est donc devenu le mode « normal » d'adoption des textes.

Ce phénomène est permis par la multiplication de réunions informelles appelées « trilogues ». Ces trilogues, qui ne sont pas prévus par les traités, réunissent des représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil.

Ainsi, sous la précédente législature, 1 500 trilogues ont été organisés, sur 350 dossiers de codécision environ (certains dossiers ont nécessité un nombre considérable de trilogues : par exemple, la négociation du cadre financier pluriannuel a nécessité 364 trilogues).

Concrètement, chaque institution désigne pour les trilogues des négociateurs : le Conseil est représenté par la présidence du Conseil (en général, le Représentant permanent ou Représentant permanent adjoint), le Parlement européen par une délégation composée du président de la commission concerné, du rapporteur et les rapporteurs fictifs, la Commission européenne par un haut fonctionnaire.

Ces trilogues devaient permettre de renforcer l'efficacité du processus décisionnel européen, mais la durée moyenne d'adoption des actes n'a fait qu'augmenter au cours des dernières années.

Surtout, la multiplication des trilogues pose de véritables questions en matière de transparence.

Ces réunions ne sont pas prévues par les traités, et sont très opaques : aucun compte-rendu n'est fait de ces réunions, et aucune information claire n'est disponible sur la liste des trilogues en cours ou leur ordre du jour. Ils sont donc devenus une véritable « boîte noire » au sein du processus législatif de l'Union européenne.

Cette opacité rend le contrôle démocratique du processus décisionnel très difficile, pour les parlements nationaux mais également pour le Parlement européen lui-même. Elle



rend également plus complexe la compréhension par la société civile et les citoyens européens du processus décisionnel et des différentes positions en présence.

Par exemple, sur les minerais de conflits, après le vote du Parlement européen en mai 2015, les trilogues doivent commencer sous présidence néerlandaise, et seront probablement très conflictuels, mais il est difficile d'en savoir plus sur le calendrier des réunions et sur leur contenu.

Enfin, cette pratique rebat les cartes de l'équilibre entre les institutions de l'Union par rapport aux règles fixées par les traités, au profit de la Commission européenne, qui joue un rôle actif dans ces trilogues, et non pas seulement un rôle d'arbitre ou d'animateur, et au détriment du Parlement européen.

J'ai donc souhaité répondre à la consultation lancée par la médiatrice européenne pour porter les inquiétudes de notre commission sur l'absence de transparence de ces trilogues à sa connaissance, et lui indiquer notre soutien à des mesures plus ambitieuses, comme la publication des calendriers et des documents de travail des trilogues. Je propose notamment la création d'un registre public des trilogues.

Par ailleurs, j'attirerai l'attention de la Médiatrice sur la nécessité de traduire les documents les plus importants issus de ces trilogues dans toutes les langues de travail de l'Union européenne.

### 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.

#### ● Communication écrite

La Commission *a approuvé* le texte suivant :

##### ➤ CLIMAT

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris conclu au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (**COM(2016) 62 final – E 10973**).

#### ● Textes « actés »

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

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

- Recommandation de décision du Conseil portant approbation de la conclusion, par la Commission européenne, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Croatie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la Roumanie, de la République de Slovénie et de la République slovaque (**COM(2016) 66 final – E 11001**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Croatie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la Roumanie, de la République de Slovénie et de la République slovaque (**COM(2016) 69 final – E 11002**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de

Bulgarie, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Croatie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la Roumanie, de la République de Slovénie et de la République slovaque (**COM(2016) 70 final – E 11003**).

- Recommandation de décision du Conseil portant approbation de la conclusion, par la Commission européenne, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne (**COM(2016) 88 final – E 11004**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne (**COM(2016) 90 final – E 11005**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole à l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne (**COM(2016) 91 final – E 11006**).

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

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

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

##### ➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Virements de crédits n° DEC 05/2016 à l'intérieur de la Section III - Commission du budget général pour l'exercice 2016 (**DEC 05/2016 – E 11038**).

##### ➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité des régions, proposé par le Royaume de Danemark (**6774/16 – E 11039**).

- Décision du Conseil portant nomination des membres titulaires et des membres suppléants du comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail pour la Grèce, la Hongrie et la Suède (**6965/16 – E 11040**).

### **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 :

#### ➤ *CONSOMMATION et PROTECTION des CONSOMMATEURS*

- Règlement (UE) de la Commission modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique et scientifique, le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (**D042772/03 – E 10930**).

#### ➤ *ENVIRONNEMENT*

- Règlement de la Commission modifiant les annexes VII et VIII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne la corrosion ou l'irritation cutanée, les lésions oculaires graves ou l'irritation oculaire et la toxicité aiguë (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (**D041721/03 – E 10860**).

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

- Décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'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) (**5961/1/16 – E 11019**).

- Décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'accord de participation entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) (**5974/1/16 – E 11020**).

- Décision du Conseil modifiant et prorogeant la décision 2013/34/PESC du Conseil relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) (**6375/16 – E 11021**).

#### **IV. Nomination de rapporteurs d'information**

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

- **M. Arnaud Leroy**, sur les propositions de règlement du Conseil relatives à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux et d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés ;

- **M. Yves Daniel**, sur la proposition de résolution européenne relative au maintien de la réglementation viticole (n° 3522).

## V. Nomination à un groupe de travail

Sur proposition de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a décidé la création d'un groupe de travail sur l'intégration différenciée qui sera composé de **MM. Christophe Caresche, Philippe Cordery, Hervé Gaymard, Michel Herbillon, Jérôme Lambert et Arnaud Richard**.

*La séance est levée à 18 h 45*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des affaires européennes**

Réunion du mardi 29 mars 2016 à 17 heures

*Présents.* - M<sup>me</sup> Danielle Auroi, M<sup>me</sup> Nathalie Chabanne, M<sup>me</sup> Sandrine Doucet, M. William Dumas, M. Yves Fromion, M. Pierre Lequiller, M. Joaquim Pueyo, M. Didier Quentin

*Assistaient également à la réunion.* - M. Pascal Allizard, M. Jean Bizet, M. Philippe Bonnacarrère, M. Michel Delebarre, M. André Gattolin, M. Yves Pozzo di Borgo, M. Michel Raison, M<sup>me</sup> Patricia Schillinger, M. Alain Vasselle, M. Richard Yung

Assistaient également à la réunion : M<sup>me</sup> Constance Le Grip