

L'Union européenne devant le Parlement français : XVème législature (2017-2022)
Sessions parlementaires 2016-2017 et 2017-2018
Didier Blanc
Professeur de droit public
Université Toulouse I Capitole (IRDEIC)¹

1 - La période sous chronique comprend les sessions – ordinaires et extraordinaires – de la première année de la XVème législature (2017-2018)². Les débuts de la législature ont été placés sous le signe de l'Europe, puisque de manière inédite l'Assemblée nationale a adopté une résolution au titre de l'article 34-1 visant à promouvoir les symboles de l'Union européenne en réaffirmant en particulier « son attachement à la présence du drapeau européen dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale » (TA 35, 27 nov. 2017), pour faire en sorte que le signe ne meure pas (v. D. Simon, « Le dernier nid de l'europhobie : la mort du signe ? », *Europe*, 2017, n°11, repère 10). Par ailleurs, la conférence des présidents du Sénat a décidé le 21 février 2018 d'associer plus étroitement – comme c'est le cas à l'Assemblée nationale - à titre expérimental sa commission des affaires européennes (ci-après CAE) à la fonction législative (II) alors qu'elle est pour l'essentiel jusque-là cantonnée dans une fonction de contrôle (I). Il s'agit au fond d'assurer une meilleure articulation entre l'exercice des deux, au besoin en renforçant le positionnement institutionnel de la CAE. A cet égard, un changement de statut, visant à transformer les CAE en commission permanente est de nouveau porté par celle de l'Assemblée nationale dans la perspective d'une prochaine révision constitutionnelle (RI n°1123 sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen, jeudi 28 juin 2018, pp. 19-20).

I - La fonction de contrôle du Parlement français

2 - Les assemblées peuvent adopter des résolutions sur tous les projets d'actes issus de l'Union européenne, qu'ils soient ou non législatifs « ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Dépourvues de portée contraignante, ces résolutions témoignent de l'exercice d'un contrôle-information (A). Sur ce modèle, l'article 88-6 C permet en substance aux assemblées d'effectuer un contrôle politique de la subsidiarité sur tout « projet d'acte législatif européen » (B). La CAE présente dans chaque assemblée occupe une place centrale dans la mise en œuvre de ces dispositions. Celle de l'Assemblée nationale a tenu sa réunion constitutive le 5 juillet 2017, au cours de laquelle sa présidente (Mme Thillaye) a été désignée ainsi que son bureau. Tandis que la CAE du Sénat a reconduit lors de sa réunion du 5 octobre 2017 son président (J. Bizet) à la suite de son renouvellement en septembre 2017. Au Sénat, la pratique du suivi de l'ensemble des résolutions inaugurée en 2014 se poursuit (RI n°325 sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques fait par J. Bizet, 21 fév. 2018). Du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, il ressort que sur les 18 résolutions adoptées « **dix, soit près de 56 %**, contre 68 % l'année dernière, ont été **prises totalement ou très largement en compte** au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif » (RI n°325, p. 16). Sont également mentionnées les suites données au dialogue politique instauré entre le Sénat et la Commission depuis 2006 hors de tout fondement constitutionnel ou conventionnel. Il revient aux CAE des deux assemblées d'émettre le cas échéant un avis politique sur les textes directement transmis par la Commission, qui dispose en principe d'un délai de 3 mois pour y répondre. Sans être totalement identiques, on observe au Sénat une substantielle proximité entre les résolutions adressées au Gouvernement sur le fondement de

¹ Institut de recherche en droit européen, international et comparé. Centre d'excellence Jean Monnet.

² La XVème législature a été officiellement ouverte le 27 juin 2017, la session ordinaire 2016-2017 a pris fin le lendemain, elle s'est poursuivie par deux sessions extraordinaires allant du 4 juillet 2017 au 9 août 2017 et du 25 septembre au 29 septembre 2017. Pour 2017-2018, la session ordinaire a débuté le 3 octobre 2017 pour s'achever le 29 juin 2018, suivie également de deux sessions extraordinaires : 2 juillet-1^{er} août 2018 ; 12 septembre 2018-28 septembre 2018.

l'article 88-4 C et les avis politiques destinés à la Commission, alors que la CAE de l'Assemblée nationale a fait le choix d'une identité formelle (voir tableau récapitulatif).

A - Le contrôle-information de l'article 88-4 de la Constitution

3 - Au titre de ce contrôle-information, 8 résolutions à l'Assemblée nationale ont été adoptées en séance ou sont devenues définitives³, dont 6 valant avis politique, soit nettement moins qu'au Sénat (21, dont 14 ayant le même objet qu'autant d'avis politiques, en revanche, un avis politique est totalement déconnecté pour l'heure d'une résolution, celui sur la réforme des autorités de surveillance européennes en matière financière du 1^{er} fév. 2018). Si traditionnellement son activité en matière de contrôle des projets d'actes européens est plus soutenue qu'à l'Assemblée nationale, le déséquilibre est ici inédit. Cette situation s'explique en partie par une conception plus large de l'objet de son contrôle, l'Assemblée nationale préférant se concentrer sur les textes ayant des répercussions sur l'ordre juridique interne. En témoigne un intérêt sénatorial pour les questions purement institutionnelles et transversales qui ne se dément pas. C'est ainsi qu'à l'occasion de la proposition de règlement COM(2017) 85 final portant modification du règlement « comitologie » (règlement (UE) n°182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission), le Sénat a rappelé que l'exécution de la législation européenne possède à la fois une dimension horizontale passant par le respect de l'équilibre institutionnel et verticale relative aux compétences des États membres (rés. n°22, 24 nov. 2017). De même, il s'est intéressé à la réforme de l'initiative citoyenne européenne (rés. n°82, 27 mars 2018) pour dénoncer « l'abaissement à 16 ans de l'âge minimal pour être signataire » d'une telle initiative en « violation des traités qui prévoient une articulation entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne ». Simultanément le Sénat fait preuve de son indéfectible attachement à la démocratie représentative dont il est l'un des agents, la citoyenneté européenne se définissant notamment par la participation aux élections européennes dans les conditions prévues par chaque État membre en appelant d'une part au « renforcement de la légitimité démocratique du Parlement européen » et à « la mise en oeuvre d'un droit d'initiative structuré des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à la législation européenne ». Ce droit vise à consolider la procédure dite du « carton vert » pratiquée en 2015 à la suite de la suggestion lancée un an auparavant par la Commission "EU Select" de la House of Lords (v. Rapport annuel 2015 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, COM(2016) 471 final, 15 juil. 2016).

4 - De plus, et à la différence de leurs homologues du Palais Bourbon, les hôtes du Palais du Luxembourg ont pris l'habitude de consacrer annuellement une résolution au programme de travail de la Commission. Il s'agit à l'occasion de celui pour 2018 de décliner ses thèmes et pour chacun d'entre eux d'exprimer leurs préférences (rés. n°81, 27 mars 2018). De fait, cela donne un panorama des positions sénatoriales telles qu'on peut les retrouver au moyen d'autres résolutions dans le cadre d'un paquet législatif ou d'une proposition donnés. Ainsi concernant l'approfondissement du marché intérieur l'accent est mis sur la lutte « contre le travail illicite ou dissimulé ». Pour l'Union économique et monétaire la nécessité de revoir la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du TSCG est de nouveau affirmée tandis que pour la place de l'Union dans le monde et l'avenir de ses institutions, le Sénat juge respectivement « que l'Union européenne doit aussi, dans le même temps, s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts » et « qu'il convient de mettre en oeuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne ». Participe également d'une approche élargie du contrôle opéré sur le fondement de l'article 88-4 C, la résolution sur le mécanisme de protection civile de

³ La plupart des résolutions à l'Assemblée nationale comme au Sénat deviennent définitives au terme de délais et conditions prévus aux articles 151-7 du règlement de l'Assemblée nationale et 73 *quinquies* du règlement du Sénat. Sur la période de référence 3 résolutions ont été adoptées en séance publique à l'Assemblée nationale et 2 au Sénat.

l'Union européenne (rés. n°140, 13 juil. 2018). Le Sénat y soutient notamment « le projet de faire de la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons une base européenne de référence sur la protection civile, la gestion des risques et la formation dans le cadre du futur dispositif ».

5 - Cette approche confirme bien que, plus que l'Assemblée nationale, le Sénat adopte des résolutions ayant un objet général, éloigné d'un projet législatif, l'idée que chaque chambre se fait de son rôle a nécessairement des répercussions sur son exercice de l'article 88-4 C. Comme chambre de réflexion le Sénat est plus enclin à une telle pratique. Au-delà de ces différences d'approches, une convergence thématique est à l'oeuvre puisque la moitié des résolutions de l'Assemblée nationale porte sur un objet identique à celles du Sénat. Plus largement, l'objet des résolutions nous renseigne à la fois sur les domaines d'action de l'Union (1) et sur les thèmes de prédilection des parlementaires français (2), avec en arrière-plan des considérations liées à l'actualité de la législation européenne.

1) Le domaine des résolutions européennes de l'article 88-4 C

a) Citoyenneté et droits fondamentaux

6 - Fondée sur plusieurs dispositions du TFUE, la proposition de directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union du 23 avril 2018 COM(2018) 218 final peut relever de cette rubrique comme le droit de pétition (art. 20-2 d) TFUE) ou l'initiative citoyenne européenne (art. 24 TFUE). Quoi qu'il en soit, portant sur un sujet sensible, celui des lanceurs d'alerte, elle est à l'origine de la résolution n°136 du 10 juillet 2018 ayant pour objet une protection européenne efficace, équilibrée et cohérente des lanceurs d'alerte. De toute évidence ainsi que l'affirment les sénateurs : « l'harmonisation des régimes de protection des lanceurs d'alerte est pertinente à l'échelle de l'Union européenne ». Cette appréciation se double d'une approbation globale de « l'économie générale de la proposition de directive », avec quelques points de désaccords quant à son domaine (exclure par exemple la notion d'abus de droit) ou d'interrogations sur la mise « en place des registres des signalements des alertes ». Au final, deux éléments mobilisent particulièrement les sénateurs : la protection « absolue des informations dont le caractère secret résulte d'exigences supérieures, en particulier le secret de la défense nationale, le secret médical et le secret des relations entre un avocat et son client » et en relation avec ce dernier, la meilleure articulation avec « l'exception à la protection du secret des affaires prévue au bénéfice des lanceurs d'alerte par la directive UE 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 » (JOUE L 157, 15 juin 2016). Cette dernière a fait l'objet d'une transposition législative heurtée (infra n°41).

a) Le marché intérieur

7 - Dans le prolongement des travaux de la XIVème législature, avec un souci identique d'éviter une concurrence sociale déloyale, le travail détaché a été l'objet de la première résolution à l'Assemblée nationale. La Commission ayant modifié sa proposition de directive en 2016 [COM(2016) 128 final du 8 mars 2016], laquelle a fait l'objet d'une position du Conseil en 2017 (v. *Europe*, 2017, n°11, veille n°63), les parlementaires se sont à nouveau intéressés (en 2013, rés. n°16, en 2016, TA 810 et rés. n°169) à ce texte après que le Président de la République nouvellement élu, en ait fait un marqueur de son engagement politique en Europe. A cet égard, l'article 88-4 C apparaît moins comme une modalité originale d'un contrôle politique du Gouvernement que comme un instrument venant en soutien des positions de l'exécutif. Quoi qu'il en soit, la résolution de l'Assemblée nationale du 6 décembre 2017 (TA n°42) reprend des préoccupations déjà exprimées, dont « garantir les conditions d'une concurrence loyale », pour se féliciter « de l'introduction d'une durée maximale à l'issue de laquelle le travailleur cesse de relever du régime » du travail détaché et soutient comme il se doit en l'occurrence « la proposition des

autorités françaises de fixer la durée maximale du détachement à douze mois ». Avertis de l'état des négociations entre Etats membres, l'Espagne et les pays d'Europe centrale et orientale souhaitant exclure du champ d'application de la directive le secteur des transports, les députés considèrent que « les spécificités des conditions d'activité du transport routier international devraient être prises en compte ». Pour le reste, leur attention se porte sur la question de la sous-traitance des travailleurs détachés, des conditions de leur hébergement ainsi que du contrôle des détachements frauduleux. A l'imitation des députés, les sénateurs ont consacré une nouvelle résolution (rés n°135, 6 juil. 2018) au détachement des travailleurs. Partageant une inspiration commune (lutter contre le dumping social) les deux assemblées se rejoignent sur de nombreux points, à commencer par la limitation de la « durée du détachement à 12 mois auxquels s'ajoute une option de 6 mois » et la sensibilité du détachement dans le transport routier international. A cet égard, le Sénat « s'oppose à toute dérégulation du cabotage ». Par ailleurs, il prône la mise en place de divers instruments d'identification, de coopération administrative et de contrôle (numéro de sécurité sociale européen, Autorité européenne du travail, registre d'entreprises, certificat d'affiliation au régime de sécurité sociale, tachygraphe numérique...).

8 - A côté du travail détaché, les questions numériques retiennent pareillement l'attention des parlementaires, c'est-à-dire de manière constante et récurrente. Ainsi, le marché unique numérique fait l'objet d'une résolution (TA 69, 31 déc. 2017), indice supplémentaire d'une continuité dans la mesure où précédemment (en 2016, TA 850 et 2017, réso n°82), les parlementaires avaient souligné les tensions entre un marché unique numérique et le principe de territorialité touchant aux droits d'auteur et droit voisins. Plus largement, cette persistance s'explique par leur grande sensibilité à l'égard des divers aspects touchant au traitement des données numériques (en 2015, réso n°78, en 2016, TA 777) dans le cadre d'une politique de sécurité. A l'issue d'une série inédite d'une vingtaine de considérants posant la doctrine parlementaire en la matière, les députés se prononcent sur un ensemble de texte européens (dont le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données dit RGPD, et plusieurs communications de la Commission présentées en 2017), exprimant leurs satisfactions, leurs inquiétudes et leurs attentes. Les premières visent principalement la stratégie du marché unique du numérique portée par la Commission et « l'interdiction de stocker ou de collecter des données personnelles sur des terminaux sans le consentement des utilisateurs ». Les deuxièmes portent surtout sur « la faiblesse du système de certification prévu dans le "paquet" cybersécurité » tel que prévu dans la proposition de règlement du 13 septembre 2017 [COM(2017) 477 final]. Les députés dénoncent une centralisation contraire au principe de subsidiarité en raison de la mission dévolue à l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA), préférant « que les autorités nationales chargées de la cybersécurité (...) , demeurent dans chaque Etat membre les premières garantes de la protection des citoyens européens dans ce domaine ». Les troisièmes débouchent sur la nécessité de renforcer les contrôles dans plusieurs directions : en matière fiscale ; « contre le piratage et la contrefaçon » ; « contre les contenus illicites et odieux ». Le Sénat partage ce point de vue dans sa résolution pour une cybersécurité robuste en Europe (rés. n°109, 6 mai 2018) lorsqu'il estime « que l'ENISA doit rester une agence d'appui au travail des agences nationales de cybersécurité et qu'elle doit voir ses missions mieux définies et concentrées sur une plus-value européenne ». Sans doute est-il oublieux du régime des compétences au sein de l'Union bornant son rôle en matière industrielle quand il soutient la nécessité d'« une véritable politique industrielle européenne dans le domaine de la cybersécurité, susceptible de renforcer la souveraineté européenne dans le monde numérique ». En matière de construction européenne il est fréquent de déplorer les effets de situation dont on chérit les causes.

9 - Dans le même esprit après avoir consacré une résolution pour une stratégie européenne du numérique globale, offensive et ambitieuse lors de la précédente législature (rés. n°122, 30 juin 2015), le Sénat fait preuve de volontarisme s'agissant du numérique au terme de la résolution n°83

du 27 mars 2018 sur la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de vente de biens en ligne [COM(2017) 637 final]. La résolution porte sur une disposition spécifique d'une proposition de directive, retenant le choix d'une harmonisation maximale « sur certains aspects des contrats de vente de biens », jugée « défavorable aux consommateurs européens et [faisant] peser le risque d'un abaissement du niveau de protection des consommateurs français ». Le Parlement européen partage totalement cette position dont l'amendement retient : « Les États membres peuvent maintenir ou introduire, dans leur droit national, dans le domaine régi par la présente directive, des dispositions plus strictes compatibles avec le traité pour assurer un niveau de protection plus élevé du consommateur » (Rapport PE A8-0043/2018, 27 fév. 2018). Le numérique fait également l'objet de la résolution n°106 du 22 mai 2018. Consacrée à la régulation des objets connectés et au développement de l'internet des objets en Europe, cette résolution reprend les préoccupations du Sénat suivant trois axes. D'abord, il est attaché à la défense de la souveraineté numérique de l'Europe, comme ensuite à la protection des données et des consommateurs et enfin, il souligne les risques d'atteintes à la sécurité que peuvent faire courir ces objets. A la suite de quoi, le Sénat incite « l'Union européenne à se doter rapidement d'une stratégie industrielle ambitieuse, globale et à long terme, incluant l'internet des objets », dont il trace les grandes lignes suivant ses préoccupations. Aussi est-ce naturellement qu'il soutient dans sa résolution n°144 du 20 juillet 2018 « la création de l'entreprise commune pour le calcul à haute performance proposée par la Commission européenne, EuroHPC ». Il est vrai que le développement de supercalculateurs est à la fois un secteur stratégique, d'avenir, et source d'emploi pour lequel l'excellence nationale est reconnue.

10 - Toujours en relation avec une économie numérique, le Sénat a consacré une résolution ayant pour objet de suggérer une modification hors de toute proposition législative de la Commission (rés. n°131, 8 sept. 2017). Il s'agit en substance de s'inspirer du code de commerce (art. L. 464-1) pour réviser la procédure de l'article 8 du règlement (CE) n°1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 101 et 102 TFUE (JOUE L 1, 4 janv. 2003) dans la mesure où elle « n'a pas été déclenchée depuis l'entrée en vigueur du règlement en 2004 en dépit de la concentration toujours plus forte des entreprises du numérique autour de grands groupes étrangers ». En sens inverse, les sénateurs estiment que le droit français « permet de façon plus opérationnelle à l'Autorité de la concurrence d'imposer, en cas d'urgence, des mesures conservatoires aux entreprises dont le comportement anticoncurrentiel porte une atteinte grave et immédiate à l'économie en général, à celle du secteur concerné, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante ». Cette posture est originale en ce sens qu'il s'agit d'une demande d'initiative partageant l'inspiration de la procédure du « carton vert » (supra n°3).

11 - Enfin, la commission des finances du Sénat est à l'origine de la résolution du 22 mai 2018 (rés. n°105) sur les propositions de directives du Conseil de l'Union établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative [COM(2018) 147 final] et concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques [COM(2018) 148 final]. Ces textes sont une réponse à l'échelle européenne à la faible imposition des multinationales du numérique faisant suite à l'initiative commune formulée en ce sens par l'Allemagne, l'Espagne, la France, et l'Italie en septembre 2017. Dans ces conditions, le Sénat se « félicite des propositions de la Commission européenne du 21 mars 2018, qui visent à garantir la juste imposition des activités numériques au sein de l'Union européenne », tout en faisant part des difficultés politiques et techniques qu'elles soulèvent.

d) L'Union économique et monétaire.

12 - Démontrant son attachement aux divers aspects intéressant la gouvernance de la zone euro, l'Assemblée nationale à la faveur notamment d'un double paquet relatif l'UEM formé de simples communications et de propositions de règlement datés du 6 décembre 2017 [COM(2017) 821 final

à 827 final], et de 2 propositions de règlement du 31 mai 2018 [COM(2018) 387 final et COM(2018) 391 final], a adopté une résolution le 23 juin 2018 (TA 142). Après un plaidoyer en faveur de « la monnaie commune [qui] protège les Européens depuis plus de quinze années », les députés expriment pour l'essentiel leur satisfaction quant aux mesures annoncées ou proposées, bien qu'ils ne soient pas ignorants des obstacles qu'elles peuvent rencontrer. Parmi celles-ci on trouve la « création d'un ministre européen de l'économie et des finances » et celle d'un Fonds Monétaire européen, ainsi que l'insertion d'un Mécanisme européen de stabilité. En dépit de cette volonté convergente d'une meilleure intégration de l'UEM, l'Assemblée nationale fait retentir avec constance (TA 884, 15 janv. 2017) une dissonance sur « la perspective d'un budget propre pour la zone euro dont le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire européenne compétente ». Ses chances de réalisation paraissent minimes tant elle exprime une position isolée, au point d'apparaître comme une passion française largement partagée entre les institutions politiques françaises ; le Président de la République, évoquant à Athènes le 7 septembre 2017, la mise en place d'un « Parlement de la zone euro qui permettra de construire les règles d'une responsabilité démocratique de celles et ceux qui prendront des décisions ». Cette suggestion est un écho parlementaire à l'organe exécutif de la gouvernance de l'UEM incarné par l'Eurogroupe et composé des ministres des finances des Etats membres de la zone euro (L. Fromont, « L'Eurogroupe : le côté obscur de la gouvernance de la zone euro », RDUE, 2017/4, pp. 195-221). Toutefois, ce parallèle repose sur des prémisses erronées dans la mesure où il s'agit d'une émanation du Conseil, institution assurant la représentation du pôle intergouvernemental. Le schéma institutionnel européen exerce nécessairement une influence sur les réflexions des parlementaires français, mais ce faisant elle conduit à des erreurs d'appréciations : soutenir la création d'un organe parlementaire de la zone euro implique une séparation dans la représentation démocratique difficilement soutenable, un Parlement de l'Union cohabitant avec un Parlement de l'UEM qu'il soit formé de manière mixte avec de parlementaires des Etats membres appartenant à la zone euro, ou de façon exclusive de parlementaires européens élus dans ces mêmes Etats membres (pour une présentation des diverses options : S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017). Cette dualité de représentation ne se retrouve pas entre le Conseil et l'Eurogroupe, chaque ministre agit au nom du même Etat membre quel que soit le domaine concerné. Aussi, le Parlement européen écarte-t-il itérativement toute perspective d'un Parlement de la zone euro (Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne, 2012/2078(INI)).

e) Les politiques internes

13 - Transports et Réseaux transeuropéens. La Commission a présenté un important paquet législatif « Mobilité » le 31 mai 2017 [COM 2017(275 final à 282) formé de 3 propositions de règlements et 4 de directives]. Au regard de son ampleur et de ses effets sur la législation interne, il n'a échappé ni à l'attention des députés (TA 94, 6 mars 2018) ni à celle des sénateurs. Les premiers y consacrent une longue résolution adoptée en séance (96 pour, 6 contre) formée de 23 points. Quatre lignes de force s'en dégagent. En premier lieu, en écho à leurs préoccupations exprimées au sujet du travail détaché, les députés craignent les effets d'une concurrence déloyale dans le domaine des transports et en appellent « au respect du principe de coopération loyale entre les États membres », dont la portée est douteuse en la matière dès lors qu'ils se bornent à faire application d'une législation européenne reposant davantage sur une harmonisation « par le bas plus » que « par le haut ». Cette exigence passe en particulier par « l'interdiction, au nom de l'amélioration des conditions de travail et de vie des transporteurs routiers ainsi que de la sécurité routière, de prendre à bord du véhicule le repos hebdomadaire normal » ressortant de la jurisprudence de la Cour (CJUE, 20 déc. 2017, *Vaditrans*, Aff. C-102/16, ECLI:EU:C:2017:1012, v. L. Driguez, Europe n°2, Fév. 2018, comm. 79). Aussi se montrent-ils favorables à la création d'une Agence européenne du travail qui « contribuerait à lutter contre la concurrence déloyale et le *dumping* social dans les

transports routiers ». En deuxième lieu, ils sont réticents à l'idée d'une libéralisation totale du cabotage (i.e. un transporteur européen effectue un transport intérieur consécutivement à un transport international). En troisième lieu, la résolution contient une série précise de dispositions destinées à améliorer les conditions de contrôles opérés par les autorités nationales. Enfin, en quatrième lieu, le paquet « Mobilité » permet aux députés de revenir sur la taxation des poids lourds utilisant certains axes routiers. Sans remettre en cause une législation basée sur le principe du « pollueur payeur », ils s'opposent « en particulier à l'interdiction totale faite aux États membres de continuer à pouvoir choisir entre des systèmes de vignette (basés sur la durée d'utilisation du réseau) et des péages (basés sur la distance parcourue) par la mise en extinction des premiers et appelle à préserver, dans des conditions strictement définies, l'option de la tarification basée sur la durée ». En d'autres termes, les députés entendent user avec souplesse des possibilités de taxations des poids lourds, sensibles aux difficultés rencontrées par la mise en oeuvre de portiques destinés à la perception d'une éco-taxe, sans toutefois y renoncer. Par ailleurs, ce paquet « Mobilité » est à l'origine d'un rapport d'information déposé le 7 juin 2018 au nom de la CAE (RI 1033 sur le deuxième « paquet Mobilité » présenté par D. Pichereau).

14 - Emploi et politique sociale. S'appuyant sur plusieurs propositions de la Commission, le Sénat (rés. n°108, 26 mai 2018) mêle considérations d'ensemble et d'autres plus précises en disant approuver d'une part « la généralisation du congé de paternité à l'échelle européenne », et d'autre part en s'opposant « à une durée minimale de cotisation à l'assurance-chômage de 12 mois dans l'État d'activité pour que les travailleurs frontaliers soient indemnisés par celui-ci ». Et de proposer « de ramener ce délai à 3 mois » ou encore de s'interroger « sur la fixation à six mois au niveau européen de la durée maximale de la période d'essai ». Enfin, et de manière constante dans le domaine social, le Sénat - garant des intérêts nationaux et adversaire résolu de toute concurrence faussée - appelle à « une coopération loyale entre États membres afin de mieux lutter contre les phénomènes de fraude et de tourisme social ».

15 - Santé et protection des consommateurs. En général, le Sénat est réticent à l'idée de confier d'importants pouvoirs normatifs à la Commission puisqu'ils échappent pour l'essentiel au contrôle de subsidiarité qu'il tient des traités (rés. n°78, 2 fév. 2016). Aussi préfère-t-il dans la mesure du possible qu'ils soient encadrés en amont par le législateur européen ou exercés en aval par les autorités nationales. De fait, la résolution n°139 du 13 juillet 2018 sur les modalités de mise à jour du règlement sur les produits cosmétiques offre un cas de figure original. Ainsi, il considère « que la démarche proposée par la Commission pour adapter le règlement » concerné en vue « de remplacer le recours à la procédure de réglementation avec contrôle par des actes délégués dont l'objet et la procédure d'adoption sont strictement encadrés, est la plus à même de permettre l'adaptation rapide des listes des substances autorisées dans les produits cosmétiques et de leurs conditions d'utilisation ». Cette position repose sur le constat « qu'il est indispensable de pouvoir prendre rapidement des mesures interdisant ou limitant l'emploi de substances dans les produits cosmétiques dont il apparaît que l'utilisation entraîne un risque potentiel pour la santé humaine ».

16 - Energie. A l'Assemblée nationale, la résolution du 9 mars 2018 (TA 100) sur la transition énergétique au sein de l'Union européenne vise à donner un plein effet à l'Accord de Paris issu de la COP 21 et entré en vigueur le 4 novembre 2016 en relation avec une série de propositions de la Commission participant du paquet « Energie-propre » principalement articulé en deux blocs formés d'une part, d'une proposition de règlement [COM(2016) 862 final] et de 2 propositions de directives [COM(2016) 761 final et COM(2016) 765 final] du 30 novembre 2016 et d'autre part, de 3 propositions de règlement [COM(2016) 759 final/2, COM(2016) 861 final/2 et COM(2016) 863 final/2] et de 2 directives [COM(2016) 767 final/2 et [COM(2016) 864 final/2], ayant fait l'objet d'une refonte de la Commission en date du 23 février 2017 et initialement adoptée le 30 novembre 2016. Cette résolution s'inscrit dans le prolongement de celle du 7 novembre 2014 consacrée au second paquet « Energie-climat » alors annoncé par plusieurs communications de la

Commission (TA 418). Réaffirmant leur volonté de faire de l'Union un exemple en matière de lutte contre le réchauffement climatique, les députés apportent leur soutien à l'essentiel du paquet législatif, témoignant en cela d'une rare convergence de vue avec une législation européenne en devenir. Toutefois, ils rejoignent le Sénat dans son opposition s'agissant du renforcement des prérogatives de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (rés. n°108, 5 avril 2017, v. *Europe*, 2017, Etude 10, n°12), si ces derniers y voient une possible atteinte au principe de subsidiarité, les premiers quant à eux excluent qu'elle se prononce à la majorité simple, ce qui ne garantit pas suffisamment l'expression des régulateurs nationaux. Enfin, et sans surprise, l'Assemblée nationale « Prend acte avec regret de la décision des États-Unis de se retirer de l'Accord de Paris », dépassant ainsi allègrement le cadre de l'art. 88-4 C.

17 - Alors que le Sénat s'était déjà prononcé sur l'ensemble de la première version du paquet « Energie propre » (rés. n°101, 28 fév. 2017, *Europe*, 2017, Etude 10, n°7), il a devancé l'Assemblée nationale en s'exprimant à nouveau à son sujet (rés. n°129, 8 sept. 2017). S'ils rejoignent les députés au sujet des pouvoirs de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et de son mode de votation, les sénateurs font état de leur étonnement face à « la propension de la Commission à ne pas aborder la question de l'huile de palme » alors même qu'elle entend « réduire l'usage de biocarburants *produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine* ». Les sénateurs partagent cet objectif « mais à condition de traiter séparément les biocarburants provenant de cultures agricoles, dans le cas particulier où les biocarburants sont un coproduit de l'alimentation animale ». Ils soulignent à nouveau leur préférence pour des mécanismes de coopération en matière de régulation de l'énergie. Enfin est relevée, la circonstance est suffisamment rare pour qu'elle le soit, une divergence « des propositions publiées par la Commission européenne dans les langues de travail que sont le français et l'anglais ». Au final, plus que l'Assemblée nationale, le Sénat défend une vision moins intégrée du marché de l'énergie et de sa dimension environnementale.

f) L'action extérieure de l'Union

18 - Ainsi que le rappelle la Commission, les « investissements directs étrangers figurent dans la liste des questions relevant de la politique commerciale commune conformément à l'article 207, paragraphe 1 » [COM(2017) 487 final, 13 sept., v. L. Idot, « Vers un contrôle européen des investissements directs étrangers ? » *Europe* n°10, 2017, Focus n°50]. La résolution du Sénat sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne (rés. n°42, 7 janv. 2018) vise à rendre conciliables deux positions susceptibles d'entrer en conflit : « l'ouverture la plus large de l'Union européenne aux investissements directs étrangers » ; et la défense des « intérêts essentiels de l'Union européenne ou des États membres ». La résolution du Sénat est tissée entre ces deux pôles visant à l'équilibre.

19 - Participent sans aucun doute de l'action extérieure de l'Union les projets d'accord de libre échange dont se saisissent à nouveau les sénateurs après le CETA et le TTIP (*Europe*, 2017, Etude 10, n°8) à l'occasion de la définition du mandat de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part (rés. n°69, 21 fév. 2018). Comme les précédents accords, le Sénat a réservé à cette résolution les honneurs d'une séance publique. Au terme de cette longue résolution, il s'agit d'abord pour le Sénat de veiller à la défense des intérêts économiques français (ceux de « l'élevage bovin en France » et « des sucres spéciaux produits dans les régions ultrapériphériques »). Ensuite, il appelle à une meilleure transparence des négociations tout en se félicitant des progrès réalisés en la matière. Enfin, il considère qu'un esprit général de réciprocité et de coopération loyale doit guider l'ensemble des partenaires commerciaux et demande à ce titre que « soient systématisés l'évaluation et le suivi réguliers des accords commerciaux en vigueur, déclinés par grands secteurs et par État membre ». Dans le même esprit, la résolution en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne, d'une part, et le Mercosur, d'autre part (rés. n°101, 27 avr. 2018) souligne le

risque qu'il fait courir à « la filière française de l'élevage bovin, ainsi que celles du sucre et de la banane produits dans les territoires ultramarins ». Dans ces conditions, le Sénat invite le Gouvernement à une grande vigilance afin notamment de « garantir, dans tous les échanges commerciaux entre l'Union européenne et des pays tiers, un haut niveau d'exigence sociale, sanitaire, phytosanitaire et environnemental » et à faire valoir au Conseil et à la Commission plusieurs aspects dont « l'insertion dans l'accord de mécanisme de stabilisation ou de mesures de sauvegarde spécifiques, précises et opérationnelles, susceptibles d'être mis en place rapidement en cas de flux d'importations qui risqueraient de déstabiliser des filières sensibles ». La défense des productions issues des territoires ultramarins participe régulièrement des passions parlementaires.

2° Les passions parlementaires

20 - Au gré des changements électoraux, les assemblées passent les passions parlementaires demeurent témoignant en cela de leurs caractères propres qu'il s'agisse de l'agriculture, de la pêche ou de la cohésion économique sociale et territoriale.

21 - **Politique agricole commune.** L'avenir de la PAC après 2020 continue de préoccuper les parlementaires (*Europe*, 2017, Etude 10, n°9). En écho à l'Assemblée nationale (TA 931, 10 mars 2017) - expression de passions partagées - le Sénat a choisi de consacrer une résolution à l'avenir de la politique agricole commune à l'horizon 2020 (rés. n°130, 8 sept. 2017). Il s'agit pour le Sénat d'exercer une influence en amont du futur cadre de la PAC, avant même que ne soient formalisées les propositions de modifications. A cet égard, il prône l'adaptation du « droit de la concurrence aux spécificités agricoles », le renforcement du « poids des producteurs dans la chaîne alimentaire », ainsi que « la diversification des revenus des agriculteurs », et entend de manière générale éviter toute concurrence déloyale qu'elle provienne d'Etats membres ou de pays tiers. De plus, il considère que « les questions environnementales doivent être appréhendées avec pragmatisme et efficacité ». Au final et en substance, le Sénat milite en faveur d'une PAC centrée sur les agriculteurs à l'horizon 2021-2027. Pour préparer cette échéance les institutions de l'Union, au premier rang desquelles figurent la Commission eu égard à son pouvoir d'initiative, mais aussi le Conseil (V. ses conclusions du 19 mars 2018 sur la communication de la Commission européenne intitulée « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture ») et le Parlement européen [Rapports n°2016/2141(INI) du 30 mars 2017 et n°2017/2116 (INI) du 27 mars 2018] ont fait part de leurs positions à travers divers documents préparatoires, tandis que dans le même temps ces derniers adoptaient le règlement (UE) 2017/2393 du 13 décembre 2017 dit « règlement omnibus » (JOUE L 350, 29 décembre 2017, v. L. Idot, « Une politique agricole commune "simplifiée" en 2018, ou les effets du règlement "omnibus" », *Europe*, 2018, n°1, Focus 1.) en raison des multiples règlements (5) relatifs à la PAC qu'il modifie (v. *Europe*, 2018, n°7, veille n°54). Au regard de ces multiples fondements, le Sénat a adopté une nouvelle résolution (n°122, 6 juin 2018) dont l'intitulé vaut à lui seul programme : résolution en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjugée au maintien de ses moyens budgétaires. Cette résolution dresse le constat d'une agriculture française en crise, voire « exsangue », dès lors elle demande « *a minima* que la PAC bénéficie, pour la période 2021-2027, d'un budget stable en montant en euros », pour dresser ensuite le catalogue des mesures visant à « assurer la souveraineté alimentaire européenne et renforcer la résilience et la durabilité de notre agriculture ». Certaines sont récurrentes comme « la lutte contre les pratiques commerciales déloyales », ou les « mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dédiées aux régions ultrapériphériques », d'autres plus originales comme « le basculement d'une partie du montant des aides découplées vers des mécanismes de gestion des risques ».

22 - La position de l'Assemblée nationale face à ces mêmes éléments est exposée dans la résolution relative à une agriculture durable pour l'Union européenne du 28 juin 2018 (TA 150). Elle constitue une claire, nette et ferme affirmation des considérations des parlementaires français en la matière et

au-delà sans doute des autorités publiques. Est ainsi réaffirmée l'ardente nécessité que la PAC demeure « une politique socle de l'Union européenne et une priorité et que, à ce titre, son budget doit être préservé ». Dans ces conditions, l'Assemblée nationale juge « inacceptable que le nouveau budget de la PAC implique une diminution globale des aides directes et, par conséquent, une diminution des revenus des agriculteurs ». Il s'ensuit qu'elle écarte « l'idée d'un cofinancement du premier pilier de la PAC qui reviendrait de fait à la renationaliser ». Tout en considérant que la PAC est du ressort exclusif de l'Union, les députés assortissent ce rejet d'un nombre important de propositions, dont certaines possèdent un degré élevé de précision comme son soutien à « un grand plan d'investissement dans la connaissance des sols en vue de garantir le bouclage du cycle de fertilité ». A n'en pas douter, il ressort de la lecture de ces résolutions qu'elles fixent pour les années à venir l'essentiel de la doctrine de la France à l'égard de la réforme de la PAC.

23 - Participant de la perspective de la future PAC, la résolution n°123 du 22 juin 2018 demandant la renégociation, par le Gouvernement, des articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013 porte sur la détermination des zones rurales défavorisées (JOUE L 347, 20 déc. 2013). Principalement situées en zones de montagne, ces territoires font l'objet de dispositions spécifiques destinées à compenser leur handicap naturel. Or, le nouveau découpage a exclu des communes de la cartes des zones défavorisées dites « simples » relevant de l'article 31. En conséquence, les sénateurs demandent qu'elles soient intégrées dans le zonage complémentaire des zones soumises à contraintes spécifiques (ZSCS) relevant quant à lui de l'article 32. Connue en février 2018, ce nouveau découpage a suscité chez les agriculteurs de forts mouvements de contestation.

24 - **Politique commune de la pêche.** La résolution du 6 mars 2018 (TA 93) relative à l'interdiction de la pêche électrique présente la particularité d'avoir été adoptée à l'unanimité en séance publique (162 voix pour). A l'origine de cette résolution on trouve une proposition de la Commission [COM(2016) 134 final, du 11 mars 2016] interdisant la pêche « au moyen du courant électrique, sauf en ce qui concerne la pêche au chalut associée au courant électrique impulsionnel ». A la différence du Parlement européen, souhaitant seulement encadrer davantage l'exercice de cette dérogation (Rapport A8-0381/2018, 28 nov. 2017), les députés « s'opposent à l'autorisation de la pratique de la pêche à l'aide de chaluts à perche associée à l'utilisation du courant électrique impulsionnel, sous toutes ses formes, y compris dans le cadre du maintien ou d'une prorogation des dérogations actuelles ». Cette opposition est principalement dictée par deux raisons : les effets négatifs sur l'environnement marin de telles méthodes et l'état des connaissances scientifiques n'ayant pas apporté la preuve absolue de leur innocuité.

25 - **Cohésion économique sociale et territoriale.** A côté de la PAC, cette politique est celle qui mobilise le plus les fonds européens, cette sensibilité est doublée par le fait que comme la PAC, elle marque de son empreinte le territoire des Etats membres. Au surplus, à l'égal de la PAC, la CEST doit faire l'objet d'une profonde réforme à l'horizon 2020. Dans ces conditions, le Sénat, assemblée représentant les territoires suivant les termes de la Constitution (art. 24 C), fait preuve d'un intérêt constant en la matière, ce que ne dément pas sa résolution – au titre là aussi programmatique - pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale (rés. n°131, 2 juil. 2018). La publication entre autres d'une série de propositions de la Commission fin mai 2018 [COM(2018) 372 à 375 final et COM(2018) 382 final] est à l'origine de cette résolution qui à n'en pas douter en sera suivie d'autres ainsi que de nombreux travaux parlementaires (V. rapport n°594, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par Mme Prévile, 21 juin 2018). Le Sénat porte une appréciation négative principalement au sujet de la diminution des ressources de la politique de cohésion pour 2021-2027, et en particulier celles du FEDER et FSE+ dans la mesure où « concernant la France [elles] s'élèveront à 16,02 milliards d'euros en euros 2018 ou 18,06 milliards en euros courants, soit une diminution de 5,4 % par rapport à la programmation 2014-2020 ». Pour le reste, il rappelle « l'importance de la coopération territoriale européenne », et plus largement que la politique de cohésion « représente

une véritable valeur ajoutée européenne en tant qu'outil de solidarité et de convergence », dans une résolution épousant dans l'ensemble les vues de la Commission. Il est vrai que le cadre juridique de cette politique s'est affiné et adapté depuis 1988 de périodes de programmation en périodes de programmation ; l'enjeu essentiel est financier.

26 - Enfin, les questions militaires participent également des passions parlementaires françaises, qu'elles se déploient à l'échelle européenne ou paneuropéenne. A cet égard, deux députés, membres de la CAE à l'Assemblée nationale ont déposé le 22 février 2018 une proposition de résolution européenne (n°720) relative à l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN, qui n'a toutefois pas reçu d'autres marques d'intérêt dans l'enceinte du Palais Bourbon.

B - Le contrôle parlementaire de la subsidiarité de l'article 88-6 de Constitution

27 - L'article 88-6 C permet à chaque assemblée d'émettre un avis motivé – sous la forme d'une résolution - sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au regard du principe de subsidiarité tel que défini par l'article 5, § 3 TUE. Depuis la première résolution européenne (D. Simon, « Subsidiarité : l'Assemblée nationale sur la voie du carton jaune ? », *Europe* n°12, décembre 2011, repère 11), leur adoption au titre de l'article 88-6 C a atteint un rythme de croisière à l'Assemblée nationale, avec une moyenne d'une résolution par session annuelle lors de la XIVème législature (1). Les débuts de l'actuelle ne dérogent pas à cette fréquence puisqu'une résolution a été adoptée durant la période de référence. Ce rythme, qui n'est pas celui d'un sénateur, est plus élevé au Sénat (4 résolutions), dont l'activité est régulièrement plus soutenue (2).

1) Le contrôle parlementaire de la subsidiarité à l'Assemblée nationale

28 - Dans le droit fil de l'intérêt marqué des parlementaires pour les questions agricoles, l'Assemblée nationale a adopté lors de la session extraordinaire du mois d'août dernier une résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune [COM(2018) 392 final]. Rendant la même tonalité que la résolution du 28 juin 2018 (TA 150) visant en particulier cette proposition de règlement, celle du 25 août (TA 170) témoigne de l'attachement au caractère intégré de la PAC 2018, puisqu'à rebours de l'intention première de l'article 88-6 de la Constitution tel qu'adossé aux traités, l'Assemblée nationale considère que les « plans stratégiques » projetés confèrent « aux États membres des compétences en matière de PAC dont le volume et la substance contreviennent à la marge d'adaptation nationale que permettent les traités, et notamment l'article 39 du TFUE ». De sorte que l'Assemblée nationale use de l'article 88-6 C moins pour préserver les compétences nationales que celles de l'Union. Ce qui reste toutefois conforme, sinon à l'esprit, du moins à la lettre des textes faisant des parlements nationaux les gardiens du principe de subsidiarité, rien n'indiquant que sa protection se fasse nécessairement au bénéfice des États membres. En tout état de cause, l'Assemblée nationale est pour l'heure la seule à avoir émis un avis motivé à l'égard de cette proposition de règlement.

2) Le contrôle parlementaire de la subsidiarité au Sénat

29 - La convergence d'analyse entre le Sénat et les députés n'est pas si fréquente comme en témoigne le caractère contrasté de leurs activités. Le premier rappelant que « que la régulation des données relève d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres » se montre toujours aussi sourcilieux en la matière à la lumière de l'avis motivé (n°24) du 5 décembre 2017 relatif à la proposition de règlement concernant un cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne [COM(2017) 495 final]. A ses yeux, cette proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité principalement pour deux raisons : « la

faiblesse de l'étude d'impact qui ne justifie pas l'initiative proposée » ; « l'économie de la donnée » n'en étant « qu'à ses débuts et est en constante et rapide évolution (...) il convient de ne pas démunir les États membres de leur pouvoir souverain de régulation en la matière ». Pour l'heure le Sénat est isolé, d'autres organes spécialisés dans les affaires européennes, dont en Espagne la commission mixte pour l'UE des *Cortes generales* (Informe 28/2017, 28 nov. 2017) ont une analyse opposée.

30 - A la faveur de la proposition de règlement final sur la cybersécurité renforçant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) [COM(2017) 477 final] le Sénat en profite pour marquer sa ferme opposition aux prérogatives d'une agence menaçant la subsidiarité (rés. n°25, 6 déc. 2017). Si l'Assemblée nationale admet (n°8) que la mission de cette agence est problématique, le Sénat entend exprimer sa position formellement au titre de l'article 88-6 C. Il est vrai que la cybersécurité intéressant le marché intérieur comporte nécessairement une dimension sécuritaire relevant de la sphère étatique. Deux motifs soutiennent pour l'essentiel l'opposition sénatoriale s'agissant précisément des mécanismes de certification de cybersécurité. On rencontre premièrement, le défaut d'expertise de l'ENISA dans ce domaine susceptible d'« entraîner un affaiblissement de la cybersécurité dans l'Union européenne, ce qui est contraire à l'objectif de la proposition ». Deuxièmement, l'action menée par les Etats a fait preuve de son efficacité, au point « de faire de l'Europe une référence mondiale en termes de certification de cybersécurité ». Dans ces conditions, « les autorités nationales de contrôle de la certification conservent leur légitime place au sein du futur processus de certification européen » et ne sauraient être « cantonnés à un rôle uniquement consultatif ». En dépit de la vigueur des arguments avancés, le Sénat est à nouveau seul, son homologue du Bundesrat y voit un progrès de l'harmonisation européenne (décision 680/17) tandis que – sans exhaustivité - la commission mixte pour l'UE des *Cortes generales* (Informe 30/2017, 8 nov. 2017) juge la proposition conforme au principe de subsidiarité.

31 – Un même isolement vaut pour la résolution n°43 du 10 janvier 2018 relative à la proposition de directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel COM (2017) 660 final. Elle procède du constat de la Commission selon lequel « la législation européenne ne définit pas explicitement un cadre juridique pour les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers », il s'agit dès lors « de définir et de préciser de manière explicite et cohérente le cadre réglementaire applicable à tous les gazoducs à destination et en provenance de pays tiers ». Le Sénat justifie sa position en déniait toute valeur ajoutée à la proposition qui n'est « pas de nature à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union » et en estimant qu'elle aboutit « à interférer dans les compétences des États membres au titre de la négociation des accords internationaux et d'accords commerciaux portant sur la réalisation d'infrastructures ». Derrière cette résolution transparaissent des enjeux stratégiques et énergétiques liés à la réalisation du gazoduc russe Nord Stream 2 approvisionnant l'Europe à partir de l'Allemagne. Quoi qu'il en soit, dans un avis publié le 1^{er} mars, le service juridique du Conseil rejoint le raisonnement du Sénat.

32 – Enfin, la résolution n°87 du 3 avril 2018 portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive [COM(2018) 51 final], exprime une position davantage partagée. Ce n'est pas tant l'instrument normatif qui est contesté (un règlement plutôt qu'une directive) que la catégorie de compétence concernée. Destinée à coordonner l'évaluation clinique des technologies de la santé (médicaments, matériel médical, modes opératoires) relevant des États membres « tant sur les aspects cliniques qu'économiques, sociétaux ou éthiques », cette proposition soulève des questions courantes dès lors que l'on se situe à la croisée du marché et de la santé. Le Sénat s'appuie sur l'article 6 TFUE disposant que « la protection et l'amélioration de la santé humaine » appartient à la catégorie des compétences d'appui pour lesquelles l'Union ne peut légiférer tandis que la Commission se fonde sur l'article 114 TFUE qui est un puissant instrument d'harmonisation pour les règles touchant au

marché intérieur, arguant qu'il permet de poursuivre « l'objectif consistant à atteindre un niveau élevé de protection de la santé publique » [COM(2018) 51 final, p. 4]. En général, le marché ressort vainqueur de cette confrontation avec la santé. Pour autant, dans son avis motivé, le Bundestag allemand rejoint le Sénat lorsqu'il décide que la proposition « empiète sur la compétence exclusive des États membres pour déterminer leur propre politique de santé et organiser leurs services de santé et leurs soins médicaux » (Parlement européen, commission des affaires juridiques, PE620.932, 4 mai 2018, p. 3). De même, la Chambre des députés de la République tchèque (Parlement européen, commission des affaires juridiques, PE620.962, 30 mai 2018) et la Diète de Pologne (Parlement européen, commission des affaires juridiques, PE626.700, 13 sept. 2018) estiment que la proposition de règlement porte atteinte au principe de subsidiarité en usant d'arguments comparables. A l'inverse, ni le Bundesrat, ni le Sénat polonais ne voient matière à avis motivé, attestant en cela, qu'en dépit de sa juridicité (B. Bertrand, « Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne », RTDE, 2012. 329), le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité demeure d'essence politique. Si la CAE de l'Assemblée nationale a pu estimer que la proposition de règlement violait le principe de subsidiarité, sa proposition de résolution est demeurée en l'état (RI n°755 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], présenté par C. Grandjean, 8 mars 2018).

II – La fonction législative du Parlement français

33 – A côté de lois de ratification ou d'approbation (A), de transposition (B) ou d'adaptation (C), le Parlement français réalise l'intégration européenne par le vote de lois de programmation des finances publiques (LPFP) faisait leur apparition dans l'article 34 C tel que révisé en 2008. Cette pluriannualité budgétaire s'inscrit dans un cadre européen renforcé par le TSCG de 2012. Ainsi, le début de la XVème législature a vu l'adoption de la LPFP pour les années 2018 à 2022 (L. 2018-32, 22 janv. 2018, JORF 23 janvier 2018, texte n°1) qui retient en particulier la perspective d'un solde public effectif de -0,3% à la fin de la législature. Bien que dépourvue en tant que telle de toute normativité, ces lois sont un puissant vecteur de convergence des politiques économiques et budgétaires des Etats membres.

34 - La perspective des élections européennes de 2019 est à l'origine de la loi n°2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen (JORF n°145, 26 juin 2018, texte n°1). Le législateur a décidé de revenir à la circonscription unique pour deux raisons : assurer une plus large représentation des divers courants politiques ; revenir au modèle européen dominant, 22 Etats membres sur 27 pratiquant la circonscription unique. Il est permis d'objecter que la législation européenne vise au contraire à éviter une fragmentation et que les dimensions territoriales de nombreux Etats membres, inférieures à de nombreuses régions françaises, est à l'origine d'une circonscription unique. Comme toujours en la matière, la règle électorale européenne est un enjeu de politique interne. En tout état de cause, à l'occasion de cette révision législative, les règles relatives au temps d'antenne de la campagne audiovisuelle officielle et aux plafonds des dépenses de campagne ont été revues. Lors des travaux préparatoires, des divergences sont apparues au sujet de la référence à de futures listes transnationales au sein d'une circonscription européenne. Parallèlement le Parlement européen a en rejeté le principe dans sa résolution du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen [2017/2054(INL)]. Pour autant, la mention de ces listes, purement déclaratoire, a été maintenue dans le texte de loi. Toutefois, à la suite de la saisine du Conseil constitutionnel, celui a décidé qu'elle avait « pour effet de nuire à l'intelligibilité » de la loi et souligné qu'elle était « dépourvue de portée normative » (décision n°2018-766, DC, 21 juin 2018), en vertu de quoi cette référence a été supprimée.

A - Lois de ratification ou d'approbation

1) Accords externes

a) Union européenne et Communautés européennes

35 - **Transports et réseaux transeuropéens.** L'accord de 2007 sur le transport aérien entre l'Europe et États-Unis, ratifié par la loi n°2008-325 du 7 avril 2008 (JORF 8 avr. 2008, p. 5922) a été étendu à l'Islande et la Norvège à la suite de la signature les 16 et 21 juin 2011 d'un nouvel accord de transport aérien (JOUE L 283, 29 oct. 2011). La loi n°2018-181 du 15 mars 2018 autorise sa ratification (JORF 16 mars 2018, texte n°2)

36 - Au titre de sa politique européenne de voisinage, l'Union a multiplié les accords favorisant la création d'un espace aérien commun (*Europe*, 2017, Etude 10, n°13). C'est dans ce cadre qu'a été signé le 10 juin 2013 l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne, ses États membres et le Gouvernement de l'État d'Israël (JOUE L 208, 2 août 2013). Sa ratification est opérée par la loi n°2018-182 du 15 mars 2018 (JORF 16 mars 2018, texte n°3).

37 - **Propriété intellectuelle.** La loi n°2017-1840 du 30 décembre 2017 autorisant la ratification du protocole sur les privilèges et immunités de la juridiction unifiée du brevet (JORF 31 décembre 2017, texte n°5) ne constitue pas à proprement parler une loi ratifiant un acte de l'Union dans la mesure où cette juridiction ne relève pas de l'article 19 TUE mais d'un accord international. Elle est selon les termes de son article 1^{er} « une juridiction commune aux États membres contractants » (JO C 175, 20 juin 2013). Il s'ensuit que son statut a fait l'objet d'un protocole sur les privilèges et immunités de la juridiction unifiée du brevet signé à Bruxelles, le 29 juin 2016 et précisément ratifié par la loi n°2017-840. Pour autant cette juridiction donne corps à la coopération renforcée dans le domaine d'une protection unitaire conférée par un brevet reposant sur une décision 2011/167/UE l'autorisant (JOUE L 76, 22 mars 2011) et deux règlements assurant sa mise en œuvre (règlement n°1257/2011 du 11 déc. 2012, JOUE L 361, 31 déc. 2012, p. 1 et règlement n°1260/2012 du 17 décembre 2012, *idem*, p. 89).

38 - **Accords de partenariat et de coopération.** Le Parlement français a ratifié par la loi n°2018-150 du 2 mars 2018 (JORF 3 mars 2018, texte n°3) l'accord de partenariat et de coopération renforcé (« APC ») entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Kazakhstan, d'autre part, signé en deux temps (novembre et décembre 2015), à Bruxelles (JOUE L 29, 4 fév. 2016). Il remplace un précédent accord de 1995 et suivant les termes du projet de loi : il « est aussi le premier accord de ce type conclu avec un État d'Asie centrale et membre de l'Union économique eurasiatique ». Comme souvent pour cette catégorie d'accord, il s'agit à la fois de resserrer les liens économiques et commerciaux entre les parties tout en assurant le respect « des principes démocratiques et des droits de l'homme inscrits dans la déclaration universelle des droits de l'homme, l'acte final d'Helsinki de l'OSCE, la charte de Paris pour une nouvelle Europe et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que du principe de l'état de droit » (article 1^{er} de l'accord).

B - Lois de transposition

39 - **Surtransposition.** Depuis quelques années le thème de la « surtransposition » parcourt les travaux parlementaires, elle désigne « la transposition d'une directive qui en étend les dispositions au-delà de ce qui est expressément prévu » selon l'étude du Sénat (Étude de législation comparée n°277, 27 févr. 2017, p. 5). Ce dernier dans un récent rapport voit dans la surtransposition un frein pour la compétitivité des entreprises (RI n°614, fait au nom de la CAE et de la Délégation aux entreprises, présenté par M. Danesi, 28 juin 2018 ; pour l'Assemblée nationale : RI n°532, 21 déc. 2017, *Europe*, 2018, n°2, veille n°15). Indice d'une préoccupation dépassant l'écosystème des assemblées, c'est à notre connaissance, la première fois que le Gouvernement évoque la sur-

transposition en même temps qu'une sur-adaptation à la faveur de modifications législatives. Il s'agit des articles 55 et 62 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (JORF 11 août 2018, texte n°1). Le premier ayant pour but une meilleure « attractivité de la place de Paris » selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi (n°424), vise à aligner le régime de responsabilité des agences de notation de crédit sur la législation européenne moins contraignante et d'user de la possibilité offerte par la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers (JOUE L 182, 29 juin 2013) de dispenser les petites entreprises de l'obligation d'établir un rapport de gestion. Par ailleurs, le Gouvernement est habilité à revoir la législation relative au taux effectif global (TEG) valant à la fois pour les consommateurs et les professionnels alors que le droit de l'UE ne concerne que les premiers (directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs, JOUE L 133, 22 mai 2008). Le second, porte sur des transpositions intéressant l'environnement, il s'agit d'une part de remplacer la procédure plus rigide d'enquête publique par celle de consultation du public (art. L. 515-29 du code de l'environnement), prévue par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (JOUE L 334, 17 déc. 2010). D'autre part, elle remet entre les mains de l'autorité compétente pour évaluer les incidences environnementales d'installations classées le pouvoir d'apprécier si elles doivent réaliser à nouveau ces évaluations en cas de modifications ou d'extension de ces installations (art. L. 122-1 du code de l'environnement).

1) Citoyenneté et droits fondamentaux

40 - Depuis les débuts de l'actuelle législature, la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles (JORF 21 juin 2018, texte n°1) compte parmi celles dont la tessiture européenne a été la plus sensible au-delà des sphères gouvernementales et parlementaires (le Gouvernement a rendu public l'avis consultatif du Conseil d'Etat du 13 décembre 2017, n°393836). Il est vrai qu'au sens de l'article 8 § 1 de la charte des droits fondamentaux : « Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant ». La trame de la loi est essentiellement formée de deux actes de droit dérivé datés du 27 avril 2016 (JOUE L 119, 4 mai 2016) : le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données dit « RGPD » ; la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données. De sorte que le droit français largement contenu dans la version consolidée de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est profondément marqué de l'empreinte du législateur européen.

2) Marché intérieur

41 - L'adoption de la loi n°2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires (JORF 31 juil. 2018, texte n°1) a été émaillée de débats dont l'écho s'est propagé hors des enceintes parlementaires en nourrissant des craintes quant à son opposabilité à l'encontre de lanceurs d'alerte, de journaliste ou de toute personne souhaitant avoir accès à certaines informations, tels que les syndicats ou ONG (V. RI n°406 fait au nom de la CAE du Sénat sur la proposition de loi transposant la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, par M. Bonnecarrère, 6 avr. 2018). Il est vrai que la notion de secret des affaires n'est pas juridiquement constituée en droit français. Après la réunion d'une commission mixte paritaire, cette loi transpose la directive 2016/943/UE du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (JOUE L 157, 15 juin 2016. V. L. Idot, « Vers une plus grande protection du

secret des affaires ? », *Europe* n°12, déc. 2014, Focus, p. 2). Cette dernière, en amont en quelque sorte, avait suscité des inquiétudes au Sénat, qui avait pu faire part de ses préoccupations dans une résolution n°154 du 11 juillet 2014 tandis que le Parlement européen avait pareillement connu des discussions animées. Au final, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution et à l'exigence constitutionnelle de transposition des directives (Décision n°2018-768 DC du 26 juil. 2018).

42 - Le Gouvernement avait été autorisé par la loi dite « Sapin II » (loi n°2016-1691 du 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF 10 déc. 2016, texte n°2, voir notre Etude, 10/2017, n°16) à assurer par ordonnance la transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (JOUE L 337, 23 déc. 2015). Réalisée par l'ordonnance n°2017-1252 du 9 août 2017 (JORF 10 août 2017, texte n°26 : *Europe*, 2017, n°8/9, veille n°49), celle-ci a été ratifiée par la loi n°2018-700 du 3 août 2018 (JORF 5 août 2018, texte n°4).

43 – On retrouve ce processus d'une loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances pour transposer des directives se refermant par une loi de ratification à commencer par la loi n°2018-132 du 26 février 2018 qui ratifie l'ordonnance n°2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n°2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (JORF 27 fév. 2018, texte n°1) transposant deux directives. La première, la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles permet l'équivalence d'une formation ou de l'expérience attestées par un ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen afin de pouvoir exercer sa profession en France (JOUE L 255, 30 sept. 2005). La seconde, plus récente, du 20 novembre 2013 (directive 2013/55/UE, JOUE L 354, 28 déc. 2013), modifie la précédente, en instaurant un mécanisme d'alerte signalant les professionnels de santé n'ayant pas le droit d'exercer dans leur Etat d'origine.

44 - **Fiscalité.** L'article 59 de la loi de finances rectificative n°2017-1775 du 28 décembre 2017 (JORF 29 déc. 2017, texte n°1) assure la transposition intégrale des articles 2 et 7 de la directive 2008/118/CE (directive 2008/118/CE du Conseil du 16 déc. 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, JOUE L 9, 14 janv. 2009).

45 - **Droits de la propriété intellectuelle.** Le traité de Marrakech signé au nom de l'Union le 30 avril 2014 a pour but de faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées (décision 2014/221/UE, JOUE L 115, 17 avril 2014). Il a été relayé par un règlement (UE) 2017/1563 et par une directive (UE) 2017/1564 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 (JOUE L 242, 20 sept. 2017). Cette dernière est en partie transposée par l'article 81 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (JORF 6 sept. 2018, texte n°1).

46 - **Transports.** La première session ordinaire de la XVème législature a été animée par les débats relatifs à la réforme du secteur ferroviaire. Depuis le début des années 1990, son cadre juridique évolue suivant un rythme impulsé par la législation européenne, en l'occurrence le quatrième « paquet ferroviaire ». Bien que les travaux préparatoires et leur diffusion auprès du grand public aient été essentiellement orientés vers des considérations internes, la dimension européenne est prégnante. C'est ainsi que la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (JORF 28 juin 2018, texte n°1) habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance une série de textes participant de l'édification d'un espace ferroviaire européen. Il s'agit suivant les articles 11 et 30 respectivement de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des

services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (JOUE L 352, 23 déc. 2016) et des directives du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 n°2016/797 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et n°2016/798 relative à la sécurité ferroviaire ainsi que l'adaptation au règlement (UE) 2016/796, adopté le même jour, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (JOUE L 138, 26 mai 2016). Parallèlement, l'article 22 de la loi procède également à une adaptation destinée d'une part à « compléter et préciser l'application des dispositions du règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route » (JO L 315, 3 déc. 2007) et d'autre part à tenir compte de ses modifications résultant du règlement (UE) 2016/2338 du Parlement Européen et du Conseil du 14 décembre 2016 (JO L 354, 23 déc. 2016).

47 - **Environnement.** Les articles 18 et 21 de la loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (JORF 31 déc. 2017, texte n°4) transposent respectivement la directive (UE) 2015/1513 pour sa partie relative aux biocarburants (JOUE L 239, 15 sept. 2015) et la directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques (JOUE L 344, 17 déc. 2016). Le premier ajoute deux chapitres au titre VI du livre VI du code de l'énergie tandis que le second modifie l'article L 222-9 du code de l'environnement renvoyant au plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

48 - **Energie.** La loi n°2018-148 du 2 mars 2018 (JORF 3 mars 2018, texte n°1) ratifie les ordonnances n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (JORF 5 août 2016, texte n°10). L'ordonnance ainsi introduite dans notre système législatif assurait la transposition de la directive 2014/52/UE relative à l'évaluation environnementale des projets et introduisant des procédures communes ou coordonnées entre plusieurs évaluations (JO L 124, 25 avr. 2014). Par ailleurs, à la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi (n°11) l'ordonnance du 3 août 2016 répondait à un avis motivé de la Commission européenne de mars 2015 émis dans le cadre d'une procédure précontentieuse en manquement (art. 258 TFUE) estimant « que la liste de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, incomplète et fermée, n'était pas conforme au droit de l'Union ».

3) Espace de liberté de sécurité et de justice

49 - Les articles 12 et 13 de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (JORF 31 oct. 2017, texte n°1) modifient le code de la sécurité intérieure (art. L 232-1 et L 232-7) afin d'assurer pour partie la transposition de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR), dont l'adoption fut longue à se dessiner (JOUE L 119, 4 mai 2016), après la survenance d'actes terroristes frappant divers Etats membres de l'Union.

50 - La loi n°2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité (JORF 48, 27 fév. 2018, texte n°2) assure la transposition de deux directives et la mise en œuvre d'une décision. Les deux premières sont respectivement relatives à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016, JO L 194 du 19 juillet 2016), et au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017, JOUE L 137, 24 mai 2017) et modifient dans cet ordre le code de la défense et celui de la sécurité intérieure. Enfin, la décision n°1104/2011/UE du

Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo (JOUE L 287, 4 nov. 2011) est à l'origine de l'insertion dans le titre II du livre III de la deuxième partie du code de la défense d'un chapitre intitulé « Service public réglementé de radionavigation par satellite ». A côté d'un service ouvert à tous les utilisateurs et d'un service commercial, le système Galiléo offre un service à un nombre restreint d'utilisateurs dont les Etats membres.

51 -Le droit d'asile a subi de profondes modifications en raison à la fois du contexte migratoire et des exigences européennes de transposition ou d'adaptation. La loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (JORF 11 sept. 2018, texte n°1) éclaire cette tendance plus qu'elle n'y échappe dans la mesure où elle réalise ou complète la transposition par ses articles 23, 27, 40, 41 et 43 respectivement de la directive « retour » (directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE L 348, 24 déc. 2008), de la directive (UE) 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe (JOUE L 157, 27 mai 2014) et de la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (JO L 132, 21 mai 2016). Enfin, l'article 35 de la loi n°2018-778 met en conformité le CESEDA avec l'arrêt de la Cour de justice considérant que la directive « retour » s'oppose à l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers - pour lequel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme - du seul fait de l'entrée irrégulière par une frontière intérieure conduisant au séjour irrégulier (CJUE, gde ch., 7 juin 2016, S. Affum, aff. C47/15, ECLI:EU:C:2016:408, v. F. Gazin, Europe n°8-9, 2016, comm. 271).

C – Lois d'adaptation

1) Marché intérieur

52 - **Liberté de circulation des travailleurs.** Le code du travail est modifié afin de permettre aux apprentis de bénéficier d'une mobilité européenne dans le cadre du programme « Erasmus plus » suivant les termes de l'article 23 de la loi n°2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n°2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (JORF 31 mars 2018, texte n°1).

53 - **Fiscalité.** La jurisprudence de la Cour de justice en matière fiscale a eu des répercussions sur les lois de finances en 2017. En premier lieu, la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 du 30 décembre 2017 (L. 2017-1837, JORF 31 décembre 2017, texte n°2) supprime en son article 37 une contribution prévue à l'article 213 CGI contraire à la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (directive dite « mère-fille », JOUE L 345, 29 déc. 2011), en ce qu'elle imposait certains dividendes (CJUE, 17 mai 2017, Association française des entreprises privées (AFEP), aff. C-365/16, ECLI:EU:C:2017:378, v. S. Cazet, Europe n°7, Juillet 2017, comm. 263). A titre préventif, l'article suivant de la LFI 2018 assimile « à une société établie en France (...) toute société ayant son siège dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ». De sorte qu'est dissipé tout motif de contrariété en le droit interne et le principe de la liberté d'établissement (art.

49 TFUE). De même l'article 50 de la LFI 2018 rectifie le régime du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » afin d'éviter que le financement de mécanismes de soutien ne soit considéré comme instaurant des taxes d'effet équivalent à un droit de douane contraire au droit de l'Union (en particulier art. 30 TFUE). Enfin, plusieurs articles de la LFI 2018 prévoyant diverses exonérations ou avantages fiscaux mentionnent le règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis (JOUE L 352, 24 déc. 2013) octroyées aux entreprises pour un faible montant. Leur versement à la différence du droit commun n'est précédé ni d'une notification à la Commission ni d'un accord ou enregistrement de celle-ci. Il s'agit des articles 31 (impôt sur la fortune immobilière), 97 (cotisation foncière des entreprises) et 102 (taxe foncière sur le bâti). Il en va de même selon l'article 96 (crédit d'impôt) pour les aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture [règlement (UE) n°717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 (JO L 190, 28 juin 2014)].

53 - En second lieu, l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2017 précitée affecte l'article 115 CGI afin de supprimer une procédure d'agrément préalable en cas de fusion d'entreprises jugée contraire à la directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 (modifiée par la directive 2009/133/CE du Conseil du 19 oct. 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre, JOUE L 310, 25 nov. 2009) telle qu'interprétée par la CJUE dans un arrêt du 8 mars 2017, Euro Park Service (aff. C-14/16, ECLI:EU:C:2017:177, v. D. Simon, Europe n°5, Mai 2017, comm. 197).

2) Espace de liberté de sécurité et de justice

54 - L'application du règlement dit Dublin III (règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JOUE L 180, 29 juin 2013) est à l'origine de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (JORF 30 juil. 2015, p. 12977). Son principal objet vise à déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile. La CJUE a jugé que le règlement imposait « aux États membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert » (CJUE, 15 mars 2017, Al Chodor e.a., aff. C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213, F. Gazin, Europe n°5, Mai 2017, comm. 174). Dès lors, la législation française doit être modifiée en ce sens : tel est l'objet de la loi n°2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen (JORF 21 mars 2018, texte n°1) issue d'une proposition de loi. Les principaux changements apportés par la loi concernent le livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Tableaux récapitulatifs (sessions parlementaires 2016-2017 et 2017-2018)

Nombre de résolutions adoptées depuis le début de la XVème législature au titre de l'article 88-4 C

Assemblée nationale	8 ⁴
Sénat	20

Résolutions adoptées en séance publique au titre de l'article 88-4 C

⁴ 4 sous la Xe législature, 51 sous la XIe législature, 41 sous la XIIe législature, 60 sous la XIIIe législature, 77 sous la XIVe. Cette dernière étant la plus productive, elle donne presque comme profil celui d'une courbe se prolongeant de législature en législature à l'exception de 2002-2007.

	Domaine	Date
Assemblée nationale	Politique agricole commune Politique des transports (paquet « Mobilité ») Politique commune de la pêche (interdiction de la pêche électrique)	TA 150, 28 juin 2018 TA 94, 6 mars 2018 TA 93, 6 mars 2018
Sénat	Réforme de la PAC Accords EU-Australie et UE-Nouvelle-Zélande	Résolution 116, 6 juin 2018 Résolution 69, 21 février 2018

Résolutions portant sur un texte identique au titre de l'article 88-4 C

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Réforme de la PAC	TA 150, 28 juin 2018	Résolution 116, 6 juin 2018 Résolution 130, 8 septembre 2017
Paquet « Energie propre »	TA 100, 9 mars 2018	Résolution 129, 8 septembre 2017
Paquet « Mobilité »	TA 94, 6 mars 2018	Résolution 135, 6 juillet 2018,
Marché unique numérique (Paquet « cybersécurité »)	TA 69, 31 décembre 2017	Résolution 109, 26 mai 2018

* En gras les résolutions adoptées en séance publique.

Résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 C et faisant également l'objet d'un avis politique

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Supercalculateur		Résolution 144, 20 juillet 2018, avis politique, 14 juin 2018
Gouvernance de la zone euro	TA 142, 23 juin	
Protection civile		Résolution 140, 13 juillet 2018, avis politique, 7 juin 2018
Produits cosmétiques		Résolution 139, 13 juillet 2018, avis politique, 7 juin 2018
Réforme de la PAC		Résolution 116, 6 juin 2018 , avis politique, 12 avril 2018
Convergence sociale		Résolution 108, 26 mai 2018, avis politique, 19 avril 2018
Contrats de vente de biens		Résolution 83, 27 mars 2018, avis politique, 1 ^{er} février 2018
Initiative citoyenne européenne		Résolution 82, 27 mars 2018, avis politique, 1 ^{er} février 2018
Programme de travail de la Commission (2018)		Résolution 81, 27 mars 2018, avis politique, 1 ^{er} février 2018
Paquet « Energie propre »	TA 100, 9 mars 2018	
Paquet mobilité	TA 94, 6 mars 2018	Résolution 135, 6 juillet 2018, avis politique, 31 mai 2018
Pêche électrique	TA 93, 6 mars 2018	
Accord de libre échange, Nouvelle-Zélande et Australie		Résolution 69, 21 février 2018, avis politique du 18 janvier 2018
Investissements directs étrangers		Résolution 42, 7 janvier 2018, avis politique, 23 novembre 2017

Marché unique numérique	TA 69, 31 décembre 2017	
Travailleurs détachés	TA 42, 6 décembre 2017	
Compétences d'exécution de la Commission (comitologie)		Résolution 22, 24 novembre 2017, avis politique, 19 octobre 2017
Réforme de la PAC		Résolution 130, 8 septembre 2017 ; avis du 20 juillet 2017
Paquet « Energie propre »		Résolution 129, 8 septembre 2017 ; avis du 6 juillet 2017

* En gras les résolutions adoptées en séance publique.

Pas de résolution portant sur un texte identique au titre de l'article 88-6 C pour la période étudiée.

Lois portant ratification d'accords ou d'ordonnance, transposition ou adaptation du droit de l'Union

Session	Lois adoptées (conventions)	Ratification (accords)	Ratification (ordonnances)	Transposition	Adaptation
2016-2017	12 (6)	Loi 2017-1840	Loi 2018-132	Loi 2017-1510	Loi 2017-1775 LFR
2017-2018	54 (25)	Loi 2018-150 Loi 2018-181	Loi 2018-148 Loi 2018-700	Loi 2017-1775 LFR Loi 2017-1837 LFI Loi 2017-1839 Loi 2018-133 Loi 2018-148 Loi 2018-187 Loi 2018-493 Loi 2018-670 Loi 2018-727 Loi 2018-771 Loi 2018-778	Loi 2017-1837 LFI Loi 2018-187 Loi 2018-217 Loi 2018-515