

1 L'Union européenne devant le Parlement français : XV^e législature (2017-2022)

Sessions parlementaires 2019-2020

Didier BLANC,

professeur de droit public, IRDEIC – Centre d'excellence Jean-Monnet,
université Toulouse I Capitole

Les sessions parlementaires 2019-2020 sont marquées par la situation sanitaire à la fois quant au fonctionnement des assemblées et quant à leur expression. Se confirme le faible attrait des députés pour la mise en oeuvre des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution, l'inédit tend à revêtir des atours ordinaires. Le Sénat place sa vertu dans une continuité émaillée par un très faible usage de l'article 88-6 de la Constitution. Sur le plan législatif, les questions environnementales dominent l'agenda parlementaire tandis que le projet de loi relatif au parquet européen a rencontré quelque retard dans son adoption.

1. - La période sous chronique comprend les sessions – ordinaires et extraordinaires – de la troisième année de la XV^e législature (2017-2022). Pour 2019-2020, la session ordinaire (1^{er} octobre-30 juin) a été précédée d'une session extraordinaire ouverte le 10 septembre par le décret du 21 août 2019 (*JORF 22 août 2019, texte n° 1*) et prolongée par le décret du 15 juin 2020 (*JORF 16 juin 2020, texte n° 1*) à partir du 1^{er} juillet pour s'achever le 31 juillet. Avant que la session ordinaire 2020-2021 ne reprenne au 1^{er} octobre, le décret du 24 août 2020 convoque le Parlement en session extraordinaire le mardi 15 septembre (*JORF 25 août 2020, texte n° 1*). Il est difficile d'échapper au truisme en indiquant que dans sa seconde moitié elle a été marquée par la situation sanitaire consécutive à la propagation du coronavirus à partir des mois de janvier et de février. Ont à la fois été affectés les conditions de travail des assemblées et le contenu de leurs actions. Ainsi leur fonctionnement a fait l'objet d'adaptations, la commission chargée des affaires européennes (ci-après CAE) de l'Assemblée nationale a par exemple désigné en son sein « des binômes de députés chargés d'évaluer la pertinence des actions européennes face à la crise » (*V. RI déposé par la CAE sur l'action de l'Union européenne face à la pandémie du COVID-19, 30 sept. 2020*). Par ailleurs, les CAE ont eu recours à la visioconférence (dès le 27 avril pour celle de l'Assemblée nationale et dès le 27 mars pour celle du Sénat). Parallèlement, l'expression des deux assemblées porte la trace de cette situation, augmentée par l'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP) au terme d'un Conseil européen qui s'est tenu à Bruxelles durant une période exceptionnellenent longue du 17 au 21 juillet 2020.

2. - Pour autant, cette période allant du 10 septembre 2019 au 30 septembre 2020 a permis la mise en place de rencontres parlementaires nommées : conférence de consensus européenne. Préjuger du résultat d'une rencontre n'a pas dissuadé les parlementaires de retenir cette dénomination assez peu parlante ; il s'agit en réalité de réunir les membres des deux CAE avec la délégation française du Parlement européen. Au surplus cette présentation tend à faire passer pour inédite une ancienne pratique, menée par chaque assemblée (par exemple, le 21 juin 2001 un échange de vues avec les députés français du Parlement européen sur l'avenir de l'Union européenne a eu lieu à l'Assemblée nationale) ou suivant le format de ces conférences (le 17 mai 2016 une réunion conjointe avec la CAE de l'Assemblée nationale et les parlementaires européens français s'est tenue au Sénat). Quoi qu'il en soit, la première de ces rencontres de ce qui s'apparente à un « lobby parlementaire fran-

çais » s'est tenue à l'Assemblée nationale le 30 octobre 2019 et a porté sur une « passion française » : la politique agricole commune (PAC). L'objectif était de se « mettre d'accord sur un texte commun sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) », publié à l'issue de la rencontre (*CAE, compte-rendu n° 108*). Une seconde réunion s'est déroulée au Sénat le 26 février 2020 avec pour sujet la révision du CFP. La question de la pérennité de ces conférences est posée dès lors que le président de la CAE au Sénat « regrette le manque de participation de nos amis députés européens. Il s'agit d'une difficulté récurrente » (*CR de la CAE, 26 févr. 2020*). Dans ces conditions, il est peu probable que cette corde supplémentaire à l'arc de la fonction de contrôle du Parlement français (1) prospère sous cette forme. Il est à noter que le Parlement finlandais – cet État membre présidant l'Union au second semestre 2019 – a organisé une conférence interparlementaire sur la réforme de la PAC qui s'est tenue à Helsinki, le 28 octobre 2019. Les positions respectives des représentants des Parlements nationaux et de la Commission n'ont guère été rapprochées à son issue. S'agissant de sa fonction législative (2), comme la session ordinaire précédente (*Europe 2019, chron. 1*) celle-ci a donné lieu à l'adoption d'une loi doublement ancrée dans l'actualité : loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (*JORF 18 juin 2020, texte n° 1*). Sur ce dernier point, au Sénat le Groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique commun à la CAE et à la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a poursuivi ses travaux (*V. RI n° 49 présenté par MM. Bizet et Cambon, 10 oct. 2019*). Moins actif, le groupe de travail sur le suivi de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne de la CAE de l'Assemblée nationale a présenté par la voix de son rapporteur l'état de la situation à l'automne 2019 (*CAE, compte-rendu n° 112*) tandis que deux députés de la CAE présentaient un rapport sur la pêche européenne dans le contexte post-Brexit (*RI n° 3081, 11 juin 2020*).

1. La fonction de contrôle du Parlement français

3. - 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). Si l'activité globale de la CAE de l'Assemblée nationale a été légèrement plus soutenue qu'en 2018-2019, le nombre de résolutions est historiquement bas (2 au titre de l'article 88-4 de la Constitution). Une même observation vaut pour la CAE du Sénat avec au total un nombre de résolutions comparable aux années précédentes au titre de l'article 88-4 de la Constitution. En revanche aucune n'a été adoptée ou n'est devenue définitive au titre du contrôle parlementaire du principe de subsidiarité (art. 88-6). Par ailleurs le Sénat poursuit la pratique du suivi de l'ensemble des résolutions inaugurée en 2016 (*RI n° 372 sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques fait par J. Bizet, 3 mars 2019*). Du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018, il ressort que sur les « dix-huit résolutions européennes analysées dans le présent rapport, dix, soit près de 56 %, comme l'année dernière, ont été prises totalement ou très largement en compte au cours des négociations, voire dans le texte européen définitif » (*RI n° 372, p. 20*). Alors que l'année parlementaire 2018-2019 avait donné lieu à une pratique novatrice consistant dans la multiplication des conclusions adoptées par la CAE de l'Assemblée nationale au terme de rapports d'information dont la substance est semblable aux résolutions de l'article 88-4 de la Constitution (*Europe 2019, chron. 24 et 25*) ; rien de tel en 2019-2020. Cette grande volatilité de la pratique à l'Assemblée nationale caractérisée au surplus par une activité de faible intensité s'agissant de l'article 88-4 de la Constitution, donne un profil hémiplegique à la fonction de contrôle parlementaire.

4. - Un même constat vaut au sujet de l'article 88-6 de la Constitution. Sur le modèle des résolutions de l'article 88-4 de la Constitution, cet article permet d'effectuer un contrôle parlementaire de la subsidiarité sur tout « projet d'acte législatif européen ». Si on ne relève pas d'absence exceptionnelle de toute résolution adoptée comme lors des précédentes sessions ordinaires et extraordinaires 2018-2019, l'étiage demeure très faible puisque seule une résolution a été adoptée sur ce fondement au Sénat (B).

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

5. - À l'Assemblée nationale la décrue du nombre de résolution adoptées ou devenues définitives se poursuit, étant entendu qu'en général la presque totalité – que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat – deviennent définitives au terme de délais et conditions prévus aux articles 151-7 RAN et 73 quinquies du règlement du Sénat. Ce total demeure excessivement faible au regard de la pratique des deux précédentes décennies au cours desquelles une dizaine de résolutions en moyenne par session exprimait les préoccupations des députés (*V. D. Blanc, La responsabilité politique du gouvernement français du fait de son action européenne : vingt ans de résolutions européennes de l'article 88-4 de la Constitution (1993-2013), in P.-Y. Monjal, C. Geslot et J. Rosseto (dir.), La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne : Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 201-216*). D'autant que le nombre de textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution est comparable à celui des années précédentes. En outre, une résolution n'a été adoptée en séance publique ; lors de la XIV^e législature (2012-2017), une telle absence est sans précédent.

6. - En revanche, le Sénat maintient un rythme soutenu avec 17 résolutions au titre de l'article 88-4 de la Constitution, contre 15 précédemment, mais aucune en séance publique, probablement en raison de la situation sanitaire. Parmi ces nombreuses résolutions sans doute faut-il distinguer celle du 20 juillet (n° 122) dans la mesure où elle fixe sa doctrine en matière de révision du droit de la concurrence pour les années à venir et traduit une inflexion quant aux conceptions des règles du marché. Par-delà son contenu même, elle exprime à l'instar d'autres positions défendues par le Sénat un plaidoyer en faveur d'une souveraineté européenne assu-

mée. Pour le reste au Sénat, la continuité l'emporte sur la rupture aussi bien s'agissant du domaine des résolutions (1°) que des passions parlementaires se dégageant du caractère récurrent des domaines à l'origine d'une résolution (2°). Une même continuité s'observe concernant la proximité entre les résolutions adressées au Gouvernement sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution et les avis politiques de la CAE (voir tableau), même si certains demeurent détachés de toute résolution. L'avis politique sur l'usage de la langue française dans les institutions européennes en est l'unique exemple pour cette période. « Relevant que le français est l'une des trois langues de travail effectives de la Commission européenne et des COREPER, avec l'anglais et l'allemand ; l'une des deux langues de travail en usage au Conseil, avec l'anglais ; l'unique langue du délibéré au sein du système judiciaire de l'UE », les sénateurs demandent en particulier la mise en ligne rapide de documents en français. En doublant leurs résolutions d'avis politiques, ces derniers sont assurés de connaître la position de la Commission à l'égard de leurs préoccupations. Cet usage témoigne bien du fait que l'article 88-4 de la Constitution a moins pour destinataire le Gouvernement que les institutions européennes.

1° Le domaine des résolutions européennes de l'article 88-4 de la Constitution

7. - **Le cadre financier pluriannuel de l'Union.** – L'ensemble des compétences européennes est affecté par l'adoption prochaine du CFP engagée sur la base de la proposition de la Commission du 2 mai 2018 (*COM(2018) 322 final*). Après l'Assemblée nationale (*V. Europe 2019, chron. 26*), dans sa résolution n° 60 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027) du 11 février 2020 le Sénat vise plusieurs de ses précédentes résolutions, dont celles du 7 janvier 2019 sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU) et du 8 mars 2019 sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe (*V. Europe 2019, chron. 17 et 10*). Dans le sillage de ces résolutions, le Sénat exprime des préoccupations comparables à celles des députés à la lumière des objectifs annoncés et des fonds alloués pour de nombreuses politiques européennes (PAC, cohésion dont les RUP et PTOM, environnement, gestion des frontières, espace, recherche, UEM). La tonalité qui s'en dégage tient dans un manque d'ambition auquel est susceptible de remédier partiellement la mise en place d'un « panier de nouvelles ressources propres » conformément au souhait de la Commission (*COM(2018) 325 final, 2 mai*).

Au regard du contexte tiré de l'épidémie de COVID-19, une nouvelle résolution n° 105 relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 est devenue une résolution du Sénat le 22 juin 2020. Instruite des textes présentés par la Commission au printemps, en particulier des propositions modifiées de règlement du Conseil fixant le CFP pour la période 2021-2027 (*COM(2020) 443 final*) et de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (*COM(2020) 445 final*) du 28 mai 2020, la résolution approuve « l'économie générale de la proposition d'instrument de relance et son articulation avec le cadre financier pluriannuel, qui reprend largement les propositions de l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020 » et considère « que le caractère novateur de l'instrument de relance ne doit pas conduire à négliger les négociations relatives au cadre financier pluriannuel « socle » pour les années 2021 à 2027 ». De toute évidence, le montant de 1 074,3 milliards d'euros fixé par le Conseil européen des 17 au 21 juillet s'agissant du CFP est en deçà des attentes sénatoriales reposant sur le montant proposé par la Commission (1 134 milliards d'euros) et demeure largement masqué par les 750 milliards d'euros alloués au plan de

relance (Next Generation EU) en réponse à la crise économique et sociale consécutive à l'épidémie de coronavirus. Deux politiques retiennent comme à l'accoutumée l'attention des sénateurs : la PAC et la politique de cohésion. Si la baisse des fonds dirigés vers la première continue d'être appréciée comme « un renoncement inassumé à l'ambition stratégique agricole portée par l'Union européenne depuis 1957 », la seconde reçoit davantage les faveurs sénatoriales. En revanche, la baisse sensible des fonds alloués au FEDef est jugée préoccupante « pour doter le fonds d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne » (*infra* n° 21). À côté de cette actualisation des positions sénatoriales, le plan de relance retient pour finir l'attention. D'emblée les « volumes financiers » suscitent l'inquiétude, pouvant « s'avérer insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'actuellement anticipée ». Autre motif à tout le moins de circonspection : la « capacité de mise en œuvre, d'ingénierie et d'absorption de ce volume de dépenses ainsi que de concordance entre la réponse de court terme et son inscription dans une stratégie de long terme ». Force ici de relever toute la pertinence des craintes parlementaires une fois dissipée l'annonce d'un plan de relance historique dans ses modalités et son ampleur. Une même froide lucidité vaut s'agissant de la « maîtrise des finances publiques nationales, dégradées par la crise de la COVID-19 » et de la nécessité de mettre fin « à l'ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel, ainsi que d'accroître les ressources propres de l'Union européenne ». Aussi est-ce fort à propos que le Sénat rappelle « qu'en application de l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la décision sur le système des ressources propres, pour entrer en vigueur, nécessite d'être approuvée notamment par le Parlement français ».

8. - **Brexit.** – Autre thème transversal et d'une brûlante actualité : le Brexit. Après l'accord du 17 octobre 2019 conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni relatif aux conditions du retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union conformément à l'article 50 TUE, le Royaume-Uni a officiellement quitté l'Union européenne le 1^{er} février 2020. Toutefois, une période transitoire a été fixée jusqu'à la fin de l'année en vue d'établir un cadre nouveau pour les relations entre les deux parties. Au regard de ces implications au niveau européen, mais également au niveau interne, le Sénat a consacré une résolution conséquente au mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne – Royaume-Uni (*Rés. n° 75, 6 mars 2020*). Plusieurs secteurs de compétence de l'Union font l'objet d'un traitement approfondi : le partenariat économique, la pêche, les services financiers, la propriété intellectuelle, la protection des consommateurs, le changement climatique et l'environnement, les transports, la sécurité intérieure et la coopération judiciaire, le partenariat en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que d'autres thèmes directement en relation avec ce futur partenariat (sa gouvernance et le mécanisme de règlement des différends, le suivi des dispositions de l'accord de retrait relatives aux droits des citoyens, l'Irlande du Nord et les négociations). S'il est difficile d'extraire la substance d'une résolution formée de 96 points, l'unité de l'Union et la défense de ses intérêts, et conséquemment ceux des États membres, doivent aux yeux des sénateurs guider l'action des négociateurs, dont le premier d'entre eux, Michel Barnier, reçoit un soutien appuyé.

9. - **Programme de travail de la Commission.** – Classiquement le programme de travail de la Commission fait l'objet d'une résolution, celui présenté au surplus par la nouvelle présidente de la Commission, M^{me} von der Leyen n'échappe pas à la règle. Issu de la communication « Une Union plus ambitieuse », COM-(2020) 37 final, ses grandes lignes rejoignent les préoccupations sénatoriales, qu'il s'agisse du Pacte vert, du numérique, de l'attention portée aux personnes, de la place de l'Europe dans le monde, de la promotion du mode de vie européen et enfin de la défense de

la démocratie européenne. La résolution n° 82 du 10 avril 2020 soutient pour l'essentiel le programme de la Commission. Elle approuve par exemple « l'intention de la Commission de renforcer la souveraineté économique et financière de l'Union européenne » et va parfois dans le sens d'un approfondissement des priorités dégagées. Elle regrette toutefois « l'absence d'évocation de la politique de cohésion dans le programme de travail de la Commission, politique qui est pourtant essentielle pour l'Union européenne ». En sa qualité de représentant des territoires, le Sénat suit avec attention cette politique. Enfin, dans le prolongement du carton vert (*V. Europe 2017, chron. 3*), il demande que « soit institué un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission ». En l'état, cette demande ne peut guère prospérer, la volonté des États membres s'incarne déjà dans le programme stratégique pour la législature annoncé par le Conseil européen (*V. le programme stratégique 2019-2024 pour l'Union issu des conclusions du Conseil européen du 20 juin 2019*).

a) Le marché intérieur

10. - **Droit de la concurrence.** – En juin la Commission a lancé deux consultations publiques intéressant le marché intérieur dont celle du 2 sur un éventuel outil en matière de concurrence (*V. Bulletin Quotidien Europe n° 12497, 3 juin 2020*) suivi d'un livre blanc sur les effets de distorsion liés aux subventions étrangères au sein du marché unique (*COM(2020) 253 final, 17 juin 2020, V. Europe 2020, alerte 44*). En raison de cette actualité, le Sénat a fait part de ses réflexions dans sa résolution n° 122 du 20 juillet 2020 sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence. Pour l'essentiel il s'agit d'articuler cette politique – dont le bien fondé et les bienfaits pour les consommateurs sont rappelés – « avec les autres leviers de la politique européenne en matière de stratégie industrielle et de politique commerciale ». Dans ce cadre, elle vise avec précision les méthodes de travail de la Commission en préconisant « que la DG concurrence de la Commission européenne, en coordination avec les DG sectorielles, établisse d'ici la fin de l'année 2020, des cartographies *ex ante*, régulièrement actualisées, de l'état de la concurrence sur le marché intérieur, à partir d'analyses sectorielles généralisées, destinées à servir de base de travail aux enquêtes menées par la DG Concurrence dans le cadre du contrôle des concentrations et de l'identification de pratiques anti-concurrentielles ». En complément, elle souhaite que la notion de « bien-être du consommateur » soit étendue à « de nouveaux éléments comme la compétitivité, le maintien de l'emploi, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles ou encore l'autonomie stratégique ». Cette démarche est guidée en substance par une attention portée à la fois à la défense du tissu industriel européen et à l'effectivité de la lutte contre les pratiques abusives d'entreprises extra-européennes. En somme il s'agit de donner corps au concept de souveraineté européenne sur le plan industriel et commercial. Bien que juridiquement infondée, l'Union n'est en rien souveraine, cette notion sert d'étendard à la défense des intérêts de l'Union, s'affirmant ainsi comme une puissance soucieuse de la préservation de son identité et d'un positionnement offensif dans la compétition économique mondiale. Au-delà cette résolution peut être lue comme fixant la doctrine du Sénat en matière de droit de la concurrence. À n'en pas douter, elle servira de point d'appui à son expression future au gré des développements de la législation européenne.

b) Les politiques internes

11. - **Transports et Réseaux transeuropéens.** – Fortement impacté par les restrictions décidées par la plupart des États membres dans le domaine des transports, le secteur aérien a fait l'objet de deux communications de la Commission visant à la fois à protéger les droits des passagers (*Orientations interprétatives relatives aux règle-*

ments de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le COVID-19, C(2020) 1830 final, 18 mars 2020) et les compagnies aériennes (*Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19*, C(2020) 1863 final, 9 mars 2020). Au regard des difficultés financières rencontrées par ces dernières, la résolution n° 103 du Sénat du 19 juin 2020 tend à préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens. À cette fin elle souhaite qu'elles puissent « proposer des avoirs remboursables à terme en cas de non-utilisation par leurs bénéficiaires, sans que cette forme de remboursement ne soit subordonnée à son acceptation par les passagers ». Le régime en vigueur leur soumet la substitution entre remboursement en numéraire et avoirs, or pour préserver la trésorerie des compagnies aériennes, une adaptation normative avec effet rétroactif est souhaitable. Ainsi, la résolution appelle au dépôt d'« une proposition de règlement aménageant de façon temporaire la mise en œuvre du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004, afin d'adapter le dispositif d'indemnisation des passagers ». Cette demande est demeurée lettre morte, la Commission ayant jugé préférable de soutenir les compagnies aériennes sans préjudice des droits des passagers en proposant un assouplissement du cadre juridique de leurs activités (PE et Cons. UE, règl. (UE) 2020/696, 25 mai 2020 modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, compte tenu de la pandémie de COVID : JOUE n° L 165, 27 mai 2020, p. 1).

12. - Espace de liberté de sécurité et de justice. – Comme vu précédemment (V. Europe 2019, chron. 14) une refonte du droit d'asile au niveau européen est à l'œuvre ayant motivé l'adoption d'une précédente résolution du Sénat. À sa suite, la résolution relative à la réforme européenne du droit d'asile de l'Assemblée nationale du 30 novembre 2019 (TA n° 359) estime qu'une « réforme européenne du droit d'asile est nécessaire ». Plusieurs traits s'en dégagent, tout d'abord les députés se félicitent « du choix de recourir majoritairement à des règlements afin de mener à bien cette réforme, dans la mesure où leur application directe est porteuse de clarté et d'efficacité ». De cette position peut naître un étonnement dans la mesure où en général les Parlements nationaux ont une préférence pour la directive puisqu'elle permet de les associer – même à la marge – à législation européenne par la voie de la transposition. L'uniformité du droit d'asile au sein de l'Union est sans doute le prix de ce renoncement. Dans cet esprit, les députés rejoignent la Commission quant à la création d'une Agence européenne de l'asile. Ensuite, la résolution souligne la nécessité d'un renforcement « des voies légales de migration ». Avec enfin pour « contrepartie [...] le renforcement des moyens consacrés au retour des personnes déboutées de l'asile, notamment par le biais de l'agence Frontex ».

13. - Alors que dans de précédentes résolutions (V. Europe 2018, chron. 8) l'Assemblée nationale et le Sénat craignaient que l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) soit dotée de compétences menaçant celles des autorités nationales et redoutaient une centralisation y afférent, ce dernier soutient « l'action de l'ENISA en vue d'un cadre européen de certification en matière de cybersécurité » et « invite l'ENISA à renforcer sa coopération opérationnelle avec les autorités répressives et judiciaires ». Cette résolution n° 138 du 14 août 2020 est plus largement axée sur la lutte contre la cybercriminalité or, de toute évidence le niveau européen apparaît comme particulièrement adapté face à un phénomène ignorant des frontières. À ce titre le Sénat « appelle au renforcement d'Europol dans la lutte contre la cybercriminalité grâce à l'extension du champ de compétences de l'unité de référencement Internet EU IRU au signalement de l'ensemble des contenus illicites en ligne ». D'avoir pour le moins

exprimé des réticences à l'égard de la création du parquet européen, jugé aussi trop centralisé (not. Europe 2017, étude 33) n'empêche pas le Sénat de mettre en avant « la conduite d'une réflexion approfondie sur les voies et moyens d'une extension du champ de compétences du Parquet européen à la lutte contre la cybercriminalité ». Il reste que comme à l'accoutumée le Sénat relève le bien-fondé d'une coopération horizontale entre agences de l'Union et verticales entre les diverses autorités en charge de ces questions.

14. - Dans la perspective de la création du Parquet européen ayant mobilisé l'attention des parlementaires (V. Europe 2017, chron. 5. – Europe 2019, chron. 5) le Sénat estime « que la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne impliquent de mieux contrôler les financements alloués à la politique européenne de voisinage » (Rés. n° 81 visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage, 10 avr. 2020). Assurant la liaison entre son activité législative et de contrôle, le Sénat « insiste pour que le Parquet européen soit fonctionnel à la date prévue, le 20 novembre 2020 ; relève que la législation française est en cours d'adaptation à cet effet via le projet de loi n° 283 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, qu'il a récemment examiné en première lecture ». Si pour la première les attentes sénatoriales sont en bonne voie, en revanche concernant la seconde, c'est tardivement au regard du calendrier initial qu'a été adoptée la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (JO 26 déc. 2020, texte n°4).

15. - Sans relation avec l'actualité législative de l'Union, le Sénat a consacré une résolution sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais (Rés. n° 49, 24 janv. 2020). La démarche est rare pour être soulignée et soulève de délicates questions de compétences. Tout d'abord, comme le reconnaît le rapport de l'Assemblée nationale « les autorités françaises ne sont pas compétentes pour faire exécuter une décision française sur le territoire japonais » (Rapp. n° 216 fait au nom de la CAE par M^{me} Guillotin, 18 déc. 2019, p. 7). Ensuite, le titre à agir de l'Union européenne est étroit s'agissant du droit international de la famille. Enfin, il ressort du rapport de la CAE que s'agissant d'« enfants franco-japonais, il existe onze dossiers actifs ». Si chaque situation individuelle est de nature à retenir l'attention des parlementaires, cette résolution est singulièrement éloignée des intentions du constituant à l'origine de l'article 88-4 de la Constitution. Aussi aurait-il été plus pertinent de recourir comme en 2011 à l'article 34-1 de la Constitution (Rés. n° 52 tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce, 25 janv. 2011).

16. - Santé, Protection des consommateurs. – Première résolution à l'Assemblée nationale directement inspirée de la crise sanitaire, celle du 7 août 2020 (TA n° 475) a pour objet la relocalisation de la fabrication des médicaments et des principes actifs pharmaceutiques en Europe. Elle appartient à cette catégorie de résolution se multipliant depuis le début de la législature et détachées de tout « projets d'actes législatifs européens [...] projets ou propositions d'actes de l'Union européenne [...] ainsi que [de] tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » suivant les termes de l'article 88-4 de la Constitution. Cette tendance se confirme et au regard du nombre très faible de résolution (2) prend toute sa signification (V. Europe 2019, chron. 6). Quoi qu'il en soit la résolution juge « indispensable de relocaliser sur le continent européen une industrie pharmaceutique capable d'approvisionner les européens en médicaments et principes actifs pharmaceutiques essentiels à notre sécurité sanitaire ».

17. - Pour sa part le Sénat s'est aussi intéressé aux questions de santé, avec en arrière-plan les enseignements tirés de l'épidémie de COVID-19 quant aux « limites de la coopération entre États membres dans le domaine de la santé ». Dans sa résolution n° 137 du 31 juillet 2020 consacrée à l'évaluation des risques de santé il estime « que les conditions relatives à la qualité, à la transparence et à l'indépendance des évaluations cliniques communes doivent être définies dans le règlement lui-même et non par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués ». Le Sénat rejoint en cela la position défendue par le Parlement européen concernant la délégation à la Commission (*V. Rés. législative du Parlement européen, 14 févr. 2019 sur 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, P8_TA(2019)0120*). Parallèlement, la résolution considère « que, pour fournir aux patients les technologies les plus efficaces, les évaluations cliniques communes doivent se fonder sur l'ensemble des études fiables et objectives, d'une part, et que cette évaluation doit se faire de manière transparente et indépendante ».

18. - Enfin en matière de santé, le Sénat a eu l'occasion de lier ses habituelles préventions en matière de travail détaché (*V. Europe 2017, chron. 4*) à la libre circulation des professions de santé pour demander au terme de sa résolution n° 136 du 31 juillet 2020 sur la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne « que la maîtrise de la langue du pays d'accueil soit un préalable à toute reconnaissance des qualifications ». Cette résolution intervient détachée de toute actualité législative autre que l'application de la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (*JOUE n° L 173, 9 juill. 2018*).

19. - **Environnement.** – Au regard du statut protecteur dont bénéficie le loup aussi bien au titre du droit européen (*Conv. relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 sept. 1979*) que du droit de l'Union (*Cons. CE, dir. 92/43/CEE, 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : JOCE n° L 206, 22 juill. 1992, p. 7*), est devenue définitive au Sénat le 21 août 2020 une résolution (n° 139) visant à adapter le régime de protection dont bénéficie le loup en application de ces textes. Cette intention doit être lue à l'aune d'une jurisprudence étendant ce régime (*V. CJUE, 11 juin 2020, aff. C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor : JurisData n° 2020-011071 ; Europe 2020, comm. 275, note D. Simon*). À partir du constat selon lequel « le nombre de loups a connu une augmentation significative dans plusieurs États membres et que le loup ne peut plus être considéré comme une espèce en voie d'extinction sur le territoire français puisqu'un minimum de 580 spécimens est recensé », ayant pour conséquence « que le nombre d'attaques de loup sur les troupeaux est en constante augmentation ces dernières années », le Sénat entend défendre l'agropastoralisme, à ses yeux davantage menacé que la survie de l'espèce. Par conséquent, il invite la Commission « à transférer le loup (*canis lupus*) de l'annexe II de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Espèces de faune strictement protégées) vers son annexe III (Espèces de faune protégées), lors d'une prochaine réunion du comité permanent de cette convention ». En attendant, il appelle « la Commission et les États membres à prendre rapidement des mesures concrètes afin de permettre le contrôle et la gestion de la prolifération des prédateurs dans certaines zones de pâturage et de ne pas compromettre le développement durable des zones rurales ».

20. - **Énergie.** – L'emploi du terme de souveraineté dans le cadre de la Politique de l'Union et de ses politiques est appelé à prospérer comme l'illustre la résolution n° 140 du 21 août 2020 tendant à préserver la souveraineté de l'Union européenne dans le

domaine énergétique notamment. L'intitulé de cette résolution se refermant sur cet adjectif dit assez l'intention sénatoriale qui n'entend pas réserver au secteur de l'énergie l'expression de cette préoccupation. En l'occurrence, elle n'est pas formulée, comme c'est parfois le cas, à l'encontre d'une proposition législative de l'Union ou de tout autre document en émanant mais au sujet de « lignes directrices publiée le 15 juillet 2020 par le Département d'État des États-Unis pour l'application de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique, afin de renforcer immédiatement le dispositif de sanctions extraterritoriales contre toutes les entreprises contribuant à la construction ou à l'entretien du gazoduc Nord Stream 2 ». Ainsi que l'énonce justement le Sénat « les États membres de l'Union européenne déterminent souverainement la structure générale de leur approvisionnement énergétique » dans la mesure « où aucune disposition du droit international n'habilite les États-Unis d'Amérique à intervenir dans la détermination de l'approvisionnement énergétique d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ». Aussi dénonce-t-il « la persistance des ingérences américaines dans la politique énergétique de l'Union ». Dès lors il revient à la Commission d'obtenir « au minimum le retrait des lignes directrices publiées le 15 juillet 2020 pour l'application de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique et, idéalement, la suppression de cet article, – la suppression du Protecting Europe's Energy Security Act of 2019 – le retrait de la proposition de loi déposée le 4 juin au Sénat des États-Unis sous la dénomination « Protecting Europe's Energy Security Clarification Act of 2020 ». Si sur le terrain juridique est posée la question de l'extra-territorialité du droit états-unien (*V. Europe 2019, chron. 11*), l'enjeu géostratégique et politique dépasse allégrement le champ constitutionnel de l'article 88-4 de la Constitution. qui devient au fil des sessions l'un des instruments d'une diplomatie parlementaire en construction.

2° Les passions parlementaires

21. - **Défense européenne.** – Les développements que connaît la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) conduisent les assemblées à adopter des résolutions dans ce domaine que l'on peut ranger dans la catégorie des passions parlementaires en devenir. C'est ainsi que le Sénat a consacré sa résolution n° 61 du 17 février 2020 à l'un des instruments témoignant de cette nouvelle volonté quant à l'autonomie stratégique de l'Union : le fonds européen de la défense. Le Sénat observe qu'il a pour objet : « de renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation du socle technologique et industriel européen de la défense dans toute l'Union » et remarque « l'importance de ce fonds pour permettre le financement de technologies de rupture pour la défense ». Dans ces conditions, le Sénat appuie la proposition initiale de la Commission visant à « consacrer à ce fonds 11,453 milliards d'euros en prix 2018 pour la période 2021-2027, soit 13 milliards d'euros en euros courants ». En réalité à l'issue des montants fixés par le Conseil européen en juillet dernier, 7,014 milliards d'euros doivent financer ce fonds. La diminution globale du CFP observé (*supra* n° 8) fait ici sentir spectaculairement ses effets avec une baisse de plus de 40 %.

22. - **Politique agricole commune.** – La réforme de la PAC est au moins depuis 1992 une expression dont l'usage n'est jamais démodé. Celle en cours a suscité en particulier au Sénat une résolution en date du 6 juin 2018 (*V. Europe 2018, chron. 21*) à l'origine d'un dialogue avec la Commission (*V. Europe 2019, chron. 23*). Sur sa lancée, la Haute Assemblée s'est spécifiquement intéressée à la viticulture, passion française s'il en est ! Ainsi la résolution du 8 novembre 2019 dont l'intitulé est évocateur : tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050 (*Rés. n° 25*), soutient la pérennisation de ce régime jusqu'en 2050. Les sénateurs rejoignent en cela leurs homologues européens intervenant conformément à la procédure législative ordinaire (*PE A8-0198/2019, 7 mai 2019, p. 49*). Ce

régime d'autorisation préalable a pour objet la régulation de la production viticole dans chaque État membre, de sorte que toute plantation de vignes sans autorisation est contraire au droit.

23. - Les répercussions négatives de l'épidémie de coronavirus sur la PAC ont également mobilisé les sénateurs ainsi que l'illustre la résolution n° 104 du 19 juin 2020 demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence. À l'origine de cette résolution, figure sans surprise « la raréfaction drastique des débouchés potentiels, à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique ». S'appuyant sur ces circonstances exceptionnelles, le Sénat soutient en renfort de ses positions précédentes (*V. Europe 2019, chron. 23*) « le caractère hautement stratégique de la PAC, socle de la souveraineté alimentaire européenne ». En d'autres termes, prenant prétexte des nécessités du temps, le Sénat entend défendre la PAC contre des orientations qu'il juge contraires aux intérêts de l'Union et de ses agriculteurs. L'esprit qui l'anime est très clairement exprimé, il s'agit d'accorder une priorité à la PAC sur le marché. En l'occurrence en réponse à la crise sanitaire, il demande une dérogation « au cadre général de la réglementation de la concurrence, pour permettre aux producteurs agricoles de s'entendre ». Au-delà, il affirme « d'une façon générale, que les objectifs de la PAC, qui a démontré son caractère vital, doivent de ce fait prévaloir de façon effective sur ceux de la politique de la concurrence ». Ajoutée à la dénonciation de la renationalisation de la PAC, telle est la doctrine du Sénat s'agissant de la PAC.

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

24. - **Environnement.** - La Commission a fait des questions environnementales et climatiques l'un des axes majeurs de son programme législatif. Dans ce cadre, elle a présenté le 4 mars 2020 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, dite « loi européenne sur le climat » (*COM(2020) 80 final*). Ce texte permet au Sénat d'aborder des questions de procédure et de fond dans sa résolution portant avis motivé du 22 mai 2020 (*Rés. n° 88*). Concernant les premières, ses remarques sont doubles : d'une part, « les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux » alors que les premiers ont une incidence législative ; d'autre part le délai de 8 semaines pour adopter un avis motivé suivant le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité paraît trop court, particulièrement au regard de la situation sanitaire. Sur le fond, le Sénat, tout en reconnaissant que « la fixation de cet objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050 [...] apparaît justifiée au regard du principe de subsidiarité » voit dans la « possible révision de l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 » par des actes délégués adoptés par la Commission une atteinte au principe de subsidiarité. Si le principe de l'action n'est pas en cause, ses modalités sont contestées, il est vrai que la référence aux actes délégués confère un pouvoir important à la Commission sous réserve de l'action du législateur européen. Il est peu probable que ce choix prospère, le Parlement européen a amendé la proposition de la Commission en substituant aux actes délégués une référence aux propositions législatives (*P9_TA-PROV(2020)0253 Loi européenne sur le climat, 8 oct. 2020, p. 58*).

25. - **Politique agricole commune.** - La CAE de l'Assemblée nationale s'est intéressée à la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne la discipline financière à partir de l'exercice 2021 et le

règlement (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne la flexibilité entre piliers pour l'année civile 2020 (*COM(2019) 580 final (RI n° 2357, présenté par M. Chassaigne, 18 déc. 2019)*). Une proposition de résolution a été insérée au motif paradoxal au regard de l'inspiration de l'article 88-6 de la Constitution que « le principe de subsidiarité implique que l'Union européenne assume l'ensemble de ses prérogatives et s'oppose à une délégation excessive de compétences aux États membres lorsque celles-ci sont plus efficacement mises en œuvre au niveau de l'Union ». En substance, l'échelon européen est jugé plus pertinent en particulier en matière de gestion et de contrôle des aides de la PAC. Après un échange avec le ministre concerné, cette proposition est demeurée en l'état.

2. La fonction législative du Parlement français

26. - L'activité législative au cours de l'année parlementaire 2019-2020 a été réduite en raison des circonstances tirées de l'épidémie de coronavirus (du 1^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020, 58 lois dont 14 relatives à des conventions internationales ont été adoptées alors que les chiffres respectifs pour la même période en 2018-2019 sont de 72 et 21). Parallèlement, le législateur a multiplié les lois relatives à l'état d'urgence sanitaire (4) et les lois de finances rectificatives. Ces dernières s'inscrivent dans les possibilités offertes par le droit de l'Union en matière d'aides d'État (*V. M. Merola, Urgence COVID-19 et encadrement des aides d'État : leçons et défis : RAE, 2020, n° 1, p. 153*) ainsi qu'en témoigne l'article 1^{er} de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (*JORF 26 avr. 2020, texte n° 1*). Il reste qu'à côté de lois de ratification ou d'approbation (A), de transposition (B) ou d'adaptation (C), le Parlement français par la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (*JORF 3 déc. 2019, texte n° 2*), modifie à la marge le régime électoral des élections européennes posé initialement par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 en retenant que « la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables n'est pas obligatoire lorsque le candidat tête de liste a obtenu moins de 3 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n'excèdent pas un montant fixé par décret ». Par ailleurs, bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi relative à l'Union, celle du 21 octobre 2019 autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes participe de la construction européenne (*L. n° 2019-1066, 21 oct. 2019 : JORF 22 oct. 2019, texte n° 1*). Ce traité signé à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019 par le Président de la République et la Chancelière allemande ajoute au traité de l'Élysée signé également le 22 janvier en 1963.

27. - En sens inverse d'une certaine manière, le retrait du Royaume-Uni de l'Union est à l'origine de l'article 29 de la loi de finances du 28 décembre 2019 pour 2020 (*JORF 29 déc. 2019, texte 1*) prévoyant que « le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2022, un rapport présentant les conclusions de l'évaluation de l'efficacité d'exonérations » fiscales « en indiquant notamment l'impact de ces dispositifs en termes d'attractivité du territoire français dans le contexte » de ce retrait. De son côté l'article 184 de cette loi n° 2019-1479 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la refonte des impositions et amendes relevant du code des douanes pour assurer « le respect de la hiérarchie des normes, harmoniser et simplifier la rédaction des textes, adapter les dispositions de droit interne au droit de l'Union européenne ainsi qu'aux accords internationaux ratifiés ». En relation avec le Brexit, l'article 59 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-

Uni de l'Union européenne (*JORF 18 juin 2020, texte n° 1*) habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour tirer les conséquences de la fin de la période de transition prévue par l'accord de retrait (*art. 126*) du 17 octobre 2019 dans une série de domaines dont « la préservation de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité, des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France ».

28. - Au-delà de ce qui peut sur le temps long s'apparenter à des péripéties législatives, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (*infra n° 31*) et la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (*infra n° 35*) constituent les principaux véhicules de l'intégration juridique européenne de cette période mouvementée.

A. - Lois de ratification ou d'approbation

29. - **Accords de coopération.** – L'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne (UE) et ses États membres, d'une part, et l'Afghanistan, d'autre part, signé le 18 février 2017 à Munich (*JOUE n° L 67, 14 mars 2017, p. 1*) a fait l'objet d'une ratification par la loi n° 2019-984 du 26 septembre 2019 (*JORF 27 sept. 2019, texte n° 3*). Parmi ses objectifs figurent le soutien à la paix et à la sécurité en Afghanistan et dans la région, la promotion du développement durable, d'un environnement politique stable et démocratique, et l'intégration de l'Afghanistan dans l'économie mondiale. Il s'agit du premier accord externe entre les deux parties formé de plusieurs titres nous éclairant sur son contenu au demeurant traditionnel : coopération politique, coopération au développement, coopération en matière de commerce et d'investissements, coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, coopérations sectorielles (administration, culture, santé etc.) et coopération régionale. À côté de la volonté partagée d'intensifier le dialogue politique en particulier en matière de droits de l'Homme, plusieurs domaines de coopération sont identifiés dont la durabilité environnementale, la prévention des catastrophes et la dimension hommes-femmes.

30. - **Accord de partenariat renforcé.** – En marge du sommet du Partenariat oriental a été conclu à Bruxelles le 24 novembre 2017 un accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part visant à remplacer une relation fondée sur un accord de 1996 (*JOUE n° L 23, 26 janv. 2018, p. 4*). La loi n° 2019-1447 du 26 décembre 2019 autorise la ratification de cet accord externe (*JORF 27 déc. 2019, texte n° 2*) structuré autour de grands thèmes : le dialogue politique, la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (PESC), la coopération en matière de justice, liberté et sécurité, la coopération économique ainsi que la coopération dans plusieurs secteurs (transports, l'énergie, y compris la sûreté nucléaire, l'environnement, la politique industrielle, les services bancaires etc.). L'intention qui irrigue ce volumineux texte est limpide : « renforcer le partenariat politique et économique global et la coopération entre les parties, sur la base de valeurs communes et de liens étroits, notamment en accroissant la participation de la République d'Arménie aux politiques, aux programmes et aux agences de l'Union européenne ».

31. - **Espace de liberté, de sécurité et de justice.** – L'accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier conclu le 19 avril 2013 à Bruxelles entre l'Union européenne (UE) et l'Arménie ouvre la voie en son article 20 à la conclusion de protocoles bilatéraux d'application. Sur ce fondement, la France a signé avec l'Arménie un tel protocole le 27 octobre 2016. La loi n° 2020-47 du 27 janvier 2020 en autorise l'approbation (*JORF 28 janv. 2020,*

texte n° 5). L'entrée en vigueur du protocole doit être lue en relation avec le fait que depuis plusieurs années, la France est la première destination de la migration légale arménienne dans l'Union.

B. - Lois de transposition : Politiques publiques

32. - **Environnement.** – La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (*JORF 9 nov. 2019, texte n° 1*) assure à titre principal la transposition d'une série de directives au terme de son Chapitre V intitulé : Mise en œuvre du paquet « Une énergie propre pour tous les Européens » (*art. 39 à 55*). Quatre directives sont à ce titre transposées : directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (*JOUE n° L 328, 21 déc. 2018, p. 82*) ; directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique (*id.*, p. 210) ; directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique (*JOUE n° L 156, 19 juin 2018, p. 75*) ; directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (*JOUE n° L 158, 14 juin 2019, p. 125*). S'ajoute à cette conséquente transposition du paquet climat, irriguant aussi bien le Code de l'énergie, que celui de l'urbanisme et concernant marginalement le Code général des collectivités territoriales, l'autorisation du Gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de trois règlements (*PE et Cons. UE, règl. (UE) 2018/1999, 11 déc. 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat : JOUE n° L 328, 21 déc. 2018, p. 1. – PE et Cons. UE, règl. (UE) 2019/941, 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité : JOUE n° L 158, 14 juin 2019, p. 1. – PE et Cons. UE, règl. (UE) 2019/943, 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité : JOUE n° L 158, 14 juin 2019, p. 54*). Accessoirement la loi adapte le code de l'énergie, augmenté d'un article L. 100-1 en vertu du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat (*JOUE n° L 328, 21 déc. 2018, p. 1*). Par ailleurs, son article 57 prend en considération l'arrêt de la Cour de justice de l'Union du 25 juillet 2018 (*CJUE, 25 juill. 2018, aff. C-103/17 : JurisData n° 2018-015740*) rendu à la suite du renvoi préjudiciel introduit par le Conseil d'État dans un litige opposant la société Messer France SAS aux autorités françaises au sujet de la contribution au service public de l'électricité (*Europe 2018, comm. 382, note A. Rigaux*). En jugeant que le dispositif fiscal entrain en contradiction avec le droit de l'Union, la décision de la CJUE ouvre droit à un remboursement partiel dans des conditions désormais prévues à l'article L. 132-2 du Code de l'énergie.

33. - La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (*JORF 11 févr. 2020, texte n° 1*) présente toute la gamme des interventions du législateur s'agissant du droit de l'Union : transposition, adaptation, délégation. Au titre de la première l'article 77 de loi prévoit qu'à « compter du 1^{er} janvier 2022, la mise sur le marché de sachets de thé et de tisane en plastique non biodégradable au sens du 16 de l'article 3 de la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement est interdite » (*JOUE n° L 155, 12 juin 2019, p. 1*). Pour illustrer la deuxième l'article 117 de la loi pose une obligation de déclaration auprès des autorités publiques compétentes des « déchets contenant des substances figurant sur la liste de l'annexe IV du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019

concernant les polluants organiques persistants, ou contaminés par certaines d'entre elle » (*JOUE n° L 169, 25 juin 2019, p. 45*). Enfin, la troisième figure à l'article 125 de la loi autorisant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de transposer trois directives du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 : (UE) 2018/850 concernant la mise en décharge des déchets (*JOUE n° L 150, 14 juin 2018, p. 100*) ; (UE) 2018/851 relative aux déchets (*id.*, p. 109) ; (UE) 2018/852 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (*id.*, p. 141) ; la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires (*JOUE n° L 151, 7 juin 2019, p. 116*) ; la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (*JOUE n° L 155, 12 juin 2019, p. 1*).

C. - Lois d'adaptation

1° Marché intérieur

34. - **Fiscalité.** – L'article 15 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 (*JORF 27 déc. 2019, texte n° 1*) adapte l'article 1613 bis relatif aux contributions perçues au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en matière de boisson au regard du règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées (*JOUE n° L 130, 17 mai 2019, p. 1*).

2° Politiques publiques

35. - **Transports.** – La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (*JORF 26 déc. 2019, texte n° 1*) introduit dans le Code des transports le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux (*JOUE n° L 272, 21 oct. 2017, p. 1*). Parallèlement, en vue de l'objectif européen d'une décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici à 2050, l'article 73 de la loi fixe les objectifs suivants : « 1° Une hausse progressive de la part des véhicules à faibles et très faibles émissions parmi les ventes de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers neufs, permettant, en 2030, de remplir les objectifs fixés par le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011 » (*JOUE n° L 111, 25 avr. 2019, p. 13*). Par ailleurs, le Gouvernement est autorisé à transposer par ordonnance les dispositions de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (*JOUE n° L 188, 12 juil. 2019, p. 116*). De même, il est autorisé à « adapter le droit applicable aux installations à câbles pour tirer les conséquences de l'intervention du règlement (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câble » (*JOUE n° L 81, 31 mars 2016, p. 1*). L'article 135 de la loi procède de même au sujet de divers règlements et directives dont celle (UE) 2017/2397 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure (*JOUE n° L 345,*

27 déc. 2017, p. 53). Cette disposition annonce également la ratification de l'ordonnance n° 2015-1736 du 24 décembre 2015 (*JORF 26 déc. 2015, texte n° 6*) portant transposition de la directive 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins (*JOUE n° L 327, 27 nov. 2012, p. 1*).

36. - **Protection des consommateurs.** – L'article L. 412-8 du Code de la consommation est modifié par la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (*JORF 11 juin 2020, texte n° 1*) dans le sens d'une meilleure information « préalablement à la conclusion d'un contrat conclu à distance portant sur la vente de denrées alimentaires ». Ces informations sont exigées par le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (*JOUE n° L 304, 22 nov. 2011, p. 18*).

37. - Le Code de la consommation (C. consom., art. L. 511-10) fait également l'objet d'une adaptation aux termes de l'article 42 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (*supra* n° 26) par la mention du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (*JOUE n° L 345, 27 déc. 2017, p. 1*).

Tableaux récapitulatifs (sessions parlementaires 2019-2020)

Nombre de résolutions adoptées depuis le début de la XV^e législature au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Assemblée nationale	13 ¹ + 2
Sénat	35+ 17

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

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Enlèvement d'enfants commis par leur parent japonais		Résolution 49, 24 janvier 2020, avis politique, 18 décembre 2019
Cadre financier pluriannuel		Résolution 60, 11 février 2020, avis politique, 22 janvier 2020
Retrait du Royaume-Uni		Résolution 75, 6 mars 2020, avis politique, 19 février 2020
Lutte contre la fraude dans le cadre de la politique de voisinage		Résolution 81, 10 avril 2020, avis politique, 4 mars 2020
Programme de travail de la Commission		Résolution 82, 10 avril 2020, avis politique, 4 mars 2020

1. 4 sous la X^e législature, 51 sous la XI^e, 41 sous la XII^e, 60 sous la XIII^e, 77 sous la XIV^e. Cette dernière étant la plus productive, elle donne presque le profil d'une courbe se prolongeant de législature en législature à l'exception de 2002-2007.

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Transport aérien		Résolution 103, 19 juin 2020, avis politique, 14 mai 2020
Politique agricole commune		Résolution 104, 19 juin 2020, avis politique, 30 avril 2020
Droit de la concurrence		Résolution 122, 20 juillet 2020, avis politique, 8 juillet 2020
Mobilité des personnels de santé		Résolution 136, 31 juillet 2020, avis politique, 25 juin 2020
Technologies de santé		Résolution 137, 31 juillet 2020, avis politique, 25 juin 2020
Lutte contre la cybercriminalité		Résolution 138, 14 août 2020, avis politique, 9 juillet 2020
Protection du loup		Résolution 139, 21 août 2020, avis politique, 16 juillet 2020

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Indépendance énergétique		Résolution 140, 21 août 2020, avis politique, 16 juillet 2020

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

Sessions	Lois adoptées (conventions)	Ratification (accords)	Transposition	Adaptation
2019-2020	58 (21)	Loi n° 2019-984 Loi n° 2019-1147 Loi n° 2020-47	Loi n° 2019-1147 Loi n° 2020-105	Loi n° 2019-1428 Loi n° 2019-1446 Loi n° 2020-699 Loi n° 2020-734

Mots-Clés : Union européenne - Droit de l'Union - Mise en œuvre nationale - Parlement français