

N° 125
S É N A T

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

11 avril 2016

ATTENTION

DOCUMENT PROVISOIRE

Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un **mécanisme d'échange d'informations** en ce qui concerne les **accords intergouvernementaux** et les **instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers** dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE.*

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des affaires économiques dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 498 et 531 (2015-2016).

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM(2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre les États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie poursuit les objectifs suivants :

– renforcer l'actuel mécanisme d'information sur les accords intergouvernementaux existants et futurs pour faire en sorte que ces accords soient pleinement conformes au droit de l'Union européenne et compatibles avec les dispositions de l'Union européenne en matière de sécurité énergétique ;

– améliorer la transparence des accords intergouvernementaux afin d'optimiser le rapport coût-efficacité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et d'accroître la solidarité entre les États membres ;

Pour atteindre ces objectifs, la proposition prévoit d'obliger les États à :

– informer la Commission de leurs intentions d'entamer des négociations avec un pays tiers concernant un nouvel accord intergouvernemental ou la modification d'un accord existant ; la Commission devra ensuite être tenue informée tout au long du processus de négociation ;

– soumettre les projets d'accords intergouvernementaux ou de modification d'accords existants à la Commission en vue d'une évaluation *ex ante* ;

– soumettre à la Commission tous les engagements non contraignants conclus avec des États non membres de l'Union européenne tels que les protocoles ;

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– il soutient pleinement la mise en place de l'Union de l'énergie définie lors des conclusions du Conseil européen de mars 2015 ;

– il reconnaît l'importance du dialogue entre États membres et de la transparence des accords dans le domaine de l'énergie entre États membres et des pays tiers pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et faire respecter les règles qu'il prévoit ;

– il observe que l'intégration progressive des marchés de l'énergie et des infrastructures font que les décisions de chaque État membre peuvent avoir une incidence dans les pays limitrophes en termes de sécurité d'approvisionnement, ou sur le fonctionnement du marché intérieur européen de l'énergie ;

– il estime toutefois que la proposition ne répond pas à un réel besoin au vu de la réglementation actuelle dont les dispositions confèrent à la Commission les outils nécessaires pour obtenir des États membres la conformité avec les règles européennes des accords de fourniture d'énergie qu'ils peuvent passer avec des États tiers ;

– il fait valoir que l'accord intergouvernemental n'est plus l'instrument le plus utilisé concernant l'énergie. Les accords de fourniture énergétique sont désormais pour l'essentiel l'affaire des entreprises et compagnies commerciales établies dans les pays membres ou les pays tiers partenaires ;

– il relève que la réglementation actuelle établit un dialogue transparent et une coopération volontaire entre la Commission d'une part et d'autre part l'État membre désireux de passer un accord intergouvernemental avec un pays tiers portant sur l'énergie ; elle permet aussi à tout État membre de solliciter l'assistance de la Commission avant d'engager des négociations, voire de solliciter son avis sur l'accord en question lorsqu'il est en voie de finalisation ;

– enfin, il souligne que le principe d'une implication ex ante de la Commission, qui aurait désormais un caractère obligatoire, dans la vérification d'un accord intergouvernemental ou même dans les négociations elles-mêmes, mettrait en cause une responsabilité qui doit relever des seuls États membres et serait au surplus inutile au regard de la réglementation existante ;

Pour cette raison, le Sénat estime que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Devenue résolution du Sénat le 11 avril 2016.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

Réunion de la commission des affaires européennes du mercredi 6 avril 2016

Énergie - - Mécanisme d'échange d'informations - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Roland Courteau, rapporteur. - Le 24 mars dernier, la commission des affaires européennes a adopté, à l'initiative de nos collègues Jean Bizet et Michel Delebarre, une proposition de résolution européenne pour contester la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de décision, présentée par la Commission européenne, qui introduit un nouveau mécanisme de contrôle des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie.

Avant d'en venir au fond, je dirai quelques mots de la procédure dans laquelle s'inscrit le présent rapport.

L'énergie relevant des compétences partagées entre l'Union et les États membres, la Commission européenne n'est fondée à agir en la matière que dans le respect du principe de subsidiarité, en vertu duquel l'Union n'intervient que lorsque l'échelon communautaire est le mieux approprié pour atteindre l'objectif poursuivi. Depuis le traité de Lisbonne, il appartient aux parlements nationaux de contrôler le respect de ce principe en adoptant des « avis motivés », dont la Commission doit ensuite tenir compte dans la suite de la procédure.

Au Sénat, les propositions de résolution portant avis motivé sont d'abord examinées par la commission des affaires européennes, ou proposées par elle lorsqu'elles n'émanent pas d'un sénateur, puis transmises à la commission compétente au fond. Cette dernière conclut alors soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition mais la résolution peut aussi être considérée comme adoptée si la commission au fond ne se prononce pas.

Dans le cas présent, notre commission a jugé nécessaire de statuer expressément pour marquer l'importance qu'elle attache au sujet et approuver avec force la position défendue par la commission des affaires européennes.

De quoi s'agit-il en l'espèce ? La proposition de décision de la Commission, présentée le 16 février dernier, fait partie d'une série de mesures destinées à mettre en oeuvre le volet « sécurité d'approvisionnement » de l'Union de l'énergie, dont la création figure parmi les dix priorités politiques de la présidence Juncker. Le sujet est, il est vrai, essentiel tant la crise ukrainienne a rappelé la vulnérabilité et la dépendance européennes à l'égard du gaz russe qui représentait, en 2012, 32 % des importations de gaz de l'Union ; au total, la dépendance énergétique de l'Union à l'égard de pays tiers atteignait, toutes énergies confondues, 53 %, pour un coût annuel de l'ordre de 400 milliards d'euros.

Un an après les annonces de la Commission, les progrès accomplis sont réels, même si beaucoup reste à faire. Je signalerai simplement, pour s'en tenir au volet « sécurité énergétique », la médiation réussie de la Commission pour garantir l'approvisionnement hivernal de l'Ukraine en gaz russe et, s'agissant des autres volets de l'Union de l'énergie, entre autres, l'adoption d'objectifs climatiques communs, la réforme du système européen d'échanges de quotas d'émissions, le soutien aux énergies renouvelables ou encore le renforcement, essentiel, des interconnexions électriques et gazières du continent.

Parmi les mesures annoncées par la Commission en matière de sécurité énergétique, nos collègues de la commission des affaires européennes ont souhaité examiner, de façon approfondie, la conformité au principe de subsidiarité de deux textes : une proposition de règlement créant des plans régionaux et instaurant un principe de solidarité entre les États membres pour garantir la sécurité d'approvisionnement gazier en cas de crise, et cette proposition de décision renforçant le contrôle des accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie.

Bien que le premier de ces deux textes soulève certaines difficultés, la commission des affaires européennes n'a visé, dans son avis motivé, que le second, afin de marquer son adhésion à l'objectif général. Cette position me semble équilibrée, car il ne s'agit pas de remettre en cause l'Union de l'énergie que nous sommes nombreux à appeler de nos vœux ; et du reste, on sait déjà que la Commission devra revoir sa proposition de règlement puisque plusieurs États membres, réservés sur la rédaction actuelle, disposent d'une minorité de blocage au Conseil.

Les difficultés posées par la proposition de décision sont, en revanche, plus manifestes et justifient pleinement l'adoption d'un avis motivé.

Les objectifs poursuivis par la Commission ne sont pas contestables dans leur principe : il s'agit à la fois d'assurer la parfaite compatibilité des accords intergouvernementaux avec la législation européenne - par exemple pour éviter toute clause de destination qui empêcherait la revente de l'énergie fournie à un autre État membre - et d'améliorer la transparence de ces accords, notamment pour éviter les doublons éventuels en termes d'infrastructures.

En la matière, une réglementation existe déjà : dans le cadre d'une précédente décision, adoptée en 2012, les États membres doivent notifier à la Commission tous les accords conclus avec des pays tiers après leur conclusion. Sont cependant exclus du dispositif les accords relatifs aux questions nucléaires, qui sont couverts par le traité Euratom, et les accords commerciaux conclus entre entreprises, qui n'entrent pas dans le champ de la décision.

Depuis 2012, ce sont ainsi 124 accords qui ont été notifiés après leur signature. Après analyse, la Commission a émis des doutes sur la conformité au droit de l'Union de dix-sept d'entre eux, et invité neuf États membres à dénoncer ou modifier lesdits accords. Parmi les accords incriminés figuraient en particulier les six accords bilatéraux signés avec la Russie pour le projet de gazoduc South Stream visant à contourner l'Ukraine, et abandonné depuis.

Or, aucun des accords visés n'a, à ce jour, été renégocié ou dénoncé. Considérant qu'il s'avère très difficile, politiquement, de renégocier les termes d'un accord après qu'il a été signé par les parties, la Commission propose donc d'instaurer un contrôle obligatoire, par ses soins, dès avant la signature des accords, les États membres devant ensuite « tenir le plus grand compte » de l'avis de la Commission en cas d'incompatibilité. En outre, le périmètre de la décision serait étendu à tous les instruments juridiquement non contraignants, tels que des déclarations politiques communes ou des protocoles d'accord, qui pourraient quant à eux faire l'objet d'une évaluation ex post.

Pour légitimes que soient les objectifs poursuivis, il reste que les modalités ainsi proposées par la Commission posent un double problème, de pertinence d'abord, de respect des compétences des États membres ensuite. À cet égard, je ne puis que partager les griefs

exprimés tant par la commission des affaires européennes que par les autorités françaises et allemandes en réponse à la consultation publique lancée par la Commission.

En premier lieu, la Commission n'a, à mon sens, pas suffisamment démontré la plus-value de sa proposition au regard de la législation actuelle. D'abord, la décision de 2012 a déjà constitué une avancée importante en garantissant la transparence des accords ; elle prévoit du reste déjà la possibilité de solliciter, sur une base volontaire, l'assistance de la Commission au cours des négociations, puis de lui soumettre le projet d'accord pour un contrôle ex ante. En outre, la Commission pourrait dès à présent, si elle le juge nécessaire, engager une procédure d'infraction à l'égard de l'État membre concerné. Enfin, d'un simple point de vue pratique, depuis l'entrée en vigueur de la décision actuelle, un seul accord signé après 2012 a été notifié à la Commission, et aucune négociation en cours n'a été signalée. De fait, les accords intergouvernementaux sont aujourd'hui très largement supplantés par des accords conclus entre entités commerciales auxquels la proposition de décision, comme la décision actuelle, ne s'applique pas ; l'efficacité recherchée serait donc quasi-nulle.

En second lieu, et c'est là ce qui justifie plus encore l'adoption d'un avis motivé, la mise en place d'un mécanisme de contrôle ex ante obligatoire viendrait remettre en cause la souveraineté des États membres en méconnaissant le caractère bilatéral des négociations d'État à État. Du reste, la Commission elle-même admet que l'introduction d'un tel contrôle « modifierait la teneur » de la précédente décision « et supposerait un transfert vers l'UE de tâches assumées jusqu'ici par les États membres ». De la même façon serait contesté le droit des États membres, pourtant garanti par les traités, à « déterminer la structure générale de [leur] approvisionnement énergétique ».

En alertant la Commission sur ces difficultés, il ne s'agit pas de marquer notre opposition à la démarche initiée pour créer une véritable Union de l'énergie, bien au contraire tant nous croyons en la nécessité d'un approfondissement de la coopération en ce domaine - j'ai eu l'occasion d'en souligner les premiers acquis. Je rappellerai d'ailleurs que notre commission avait œuvré, lors de l'examen de la loi relative à la transition énergétique, à renforcer la dimension européenne de notre politique énergétique. À cet égard, le texte présenté par la commission des affaires européennes souligne fort bien, en préambule, le soutien du Sénat à la mise en place de cette Union de l'énergie.

Pour toutes ces raisons, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter la proposition de résolution dans le texte proposé par la commission des affaires européennes. Une fois devenue résolution du Sénat, celle-ci viendra utilement conforter la position du Gouvernement, qui pourra se prévaloir de l'appui de son Parlement dans les négociations à venir au plan européen.

La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité.

Réunion de la commission des affaires européennes du jeudi 24 mars 2016

Énergie - Sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et accords avec des pays tiers dans le domaine de l'énergie : proposition de résolution européenne portant avis motivé de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre

M. Michel Delebarre, rapporteur. - Le 16 février 2016, la Commission européenne a publié deux propositions d'actes concernant, dans les deux cas, des dispositifs de mise en œuvre de l'Union de l'énergie ou du marché unique de l'énergie au sein de l'Union européenne. Ces deux propositions sont toutes deux axées sur la problématique de la sécurité d'approvisionnement.

Le premier texte est une proposition de règlement du Parlement et du Conseil sur la garantie de la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel ; le second est une proposition de décision du Parlement et du Conseil créant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

La base de l'enjeu « énergie » pour l'Union européenne ainsi que les engagements successifs, chaque année, des Conseils européens depuis 2013 vont tous dans le sens de la mise en place et d'un fonctionnement harmonieux d'un marché intérieur européen de l'énergie, en particulier pour tout ce qui relève de la sécurité d'approvisionnement et de la réduction de la dépendance énergétique de l'Union.

Depuis 2009, le traité de Lisbonne a habilité l'Union européenne à prendre des mesures pour assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie, assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique, promouvoir l'efficacité énergétique et l'interconnexion des réseaux.

J'aborderai tout d'abord le premier texte qui concerne la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne en gaz naturel.

La Commission fonde son initiative sur la stratégie de l'Union de l'énergie, exprimée le 25 février 2015, qui place en son cœur l'assurance pour les citoyens de l'Union européenne de bénéficier de l'approvisionnement nécessaire en énergie.

À l'expérience des crises gazières de 2006 et 2009, des avancées ont déjà été réalisées *via* une meilleure connexion des systèmes énergétiques par les gazoducs, une amélioration du fonctionnement du marché intérieur de l'énergie par la coopération régionale, et la mise en place de flux rebours ou flux inversés aux interconnexions frontalières.

Chaque État membre a été invité, dans le cadre de l'actuelle réglementation datant de 2010, à mettre en place des plans d'actions préventifs et des plans d'urgence en cas de crise pour assurer les clients protégés, c'est-à-dire au minimum les ménages, les services sociaux de base et les centrales de chauffage urbain, dans un scénario de crise correspondant à la défaillance de l'infrastructure gazière principale des pays en cause.

Pour autant, la Commission considère aujourd'hui que la capacité de l'Union européenne à réagir de façon cohérente et efficace à une grave crise d'approvisionnement est insuffisante. Les leçons tirées de tests de résistance effectués en 2014 montrent que les politiques

nationales ne permettent pas de répondre à une crise d'approvisionnement dans un pays limitrophe. L'évaluation des risques et une politique préventive efficace pâtissent aussi d'un manque de transparence des contrats commerciaux de fourniture de gaz.

L'objet du règlement est donc de renforcer cette capacité de résistance de l'Union européenne à une crise d'approvisionnement en énergie gazière. À cette fin, un principe de solidarité est instauré : en cas de crise grave, les États membres voisins fourniront sur une base commerciale, qui exclut la gratuité, le gaz destiné aux clients protégés de l'État affecté que sont les ménages et les services sociaux essentiels. L'approche régionale remplacera l'approche nationale pour élaborer les mesures de sécurité d'approvisionnement. Cela permettra une meilleure coordination entre États et une meilleure évaluation des risques et des ressources. La coopération sera élargie aux pays de la Communauté de l'énergie créée en 2005, à savoir les sept pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Serbie, Kosovo, Moldavie et Ukraine. Ces pays seront associés à la prévention et à la gestion des crises gazières aux frontières Est et Sud-Est de l'Union européenne. Une transparence accrue sera enfin assurée sur certains contrats d'approvisionnement qui devront être notifiés à la Commission et aux États membres dès leur conclusion.

Le projet de règlement obligera les États membres, qui ont d'ailleurs déjà élaboré des plans d'actions préventifs et des plans d'urgence nationaux, à en établir à l'échelon régional qui se substitueront aux premiers ; les plans d'urgence incluront les arrangements techniques, juridiques et financiers nécessaires à la mise en oeuvre du principe de solidarité ; les États membres devront décider ensemble de construire des capacités de flux inversés à chaque point d'interconnexion frontalier. Enfin, les entreprises de gaz naturel informeront les États membres et la Commission sur certains contrats de sécurité d'approvisionnement.

Il faut rappeler que le précédent règlement du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel - et que le présent projet se propose d'abroger - avait déjà obligé chaque État membre à procéder à une évaluation des risques de son approvisionnement en gaz et à élaborer des plans d'actions préventifs et des plans d'urgence actualisés régulièrement.

Il avait également déjà défini des normes d'approvisionnement communes, des normes d'infrastructures et prescrit l'établissement de flux inversés. Il avait enfin renforcé les mesures d'urgence par la définition de mesures spécifiques au niveau communautaire. De même, le règlement de 2010 a déjà accru les pouvoirs de la Commission. Elle peut ainsi exiger qu'un État modifie son plan d'actions préventif ou son plan d'urgence.

M. Jean Bizet, président. - C'est à bon droit que le groupe de travail « subsidiarité » a souhaité attirer l'attention de la Commission sur cette première proposition. En effet, à ce stade, des questions se posent, principalement sur les innovations proposées concernant la coopération régionale, les compétences nouvelles de la Commission et les obligations imposées aux États membres.

La première interrogation peut porter sur la définition par le haut des régions envisagées. Cette définition s'appuie certes sur six critères, mais le dernier d'entre eux, la prise en compte des « structures de coopérations régionales existantes », n'est pas appliqué dans le cas particulier de la France. Notre pays est ainsi déjà partie prenante à un mécanisme d'échanges volontaires de documents pour l'évaluation conjointe des risques avec l'Allemagne et les trois pays du Benelux, dans le cadre de Gas platform. Pourtant le périmètre proposé en annexe de

la proposition crée une région « Europe occidentale Nord-Sud » qui réunit la France et le Benelux... avec l'Espagne et le Portugal. En d'autres termes, s'il convient bien sûr de privilégier les échanges et les discussions entre pays voisins, le volontariat doit l'emporter sur la contrainte.

En second lieu, le nouveau règlement prévoit la mise en place obligatoire de plans régionaux, plans d'actions préventifs et plans d'urgence, qui se substitueront aux actuels plans nationaux issus de la précédente réglementation. Cette disparition des plans nationaux au profit d'une seule planification régionale n'est pas forcément pertinente. Certains accidents d'approvisionnement peuvent n'avoir qu'un caractère national et ne justifient pas le déclenchement d'un mécanisme régional. L'approche locale permise par les plans nationaux d'urgence est un atout de réactivité et de proximité.

Il est également important de laisser aux États membres une latitude d'appréciation quant à la définition et la mise en œuvre de leurs normes d'approvisionnement en fonction des caractéristiques de leurs systèmes gaziers respectifs. L'organisation de la sécurité d'approvisionnement - et donc le choix de s'inscrire dans un cadre régional - doit rester du ressort de chaque État membre. S'il convient d'encourager les mesures régionales, il peut être contreproductif de les imposer.

De même la proposition pourrait aussi contraindre les États membres, dont les normes de sécurité d'approvisionnement sont plus élevées que le minimum requis - c'est le cas de la France - à dégrader leurs normes, pour ne pas réduire, estime la Commission, la fluidité des marchés gaziers. C'est négliger que ces normes renforcées sont à même, en cas de crise, d'augmenter les marges de manœuvre au bénéfice de l'Union européenne dans son ensemble.

Il y a donc là une série de dispositions qui ne nous semblent pas en conformité avec ce que la Commission est raisonnablement en situation de prescrire aux États membres dans ce qui demeure un domaine de compétence partagée.

Pour autant, nous nous trouvons au cœur d'une ambiguïté sur laquelle je souhaite attirer votre attention. Le traité de Lisbonne a introduit une nouvelle base juridique qui habilite l'Union européenne dans le domaine de l'énergie sur trois points : assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie ; assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; promouvoir l'efficacité énergétique et l'interconnexion des réseaux.

La Commission est donc dans son rôle lorsqu'elle suit les orientations que lui ont données en la matière les Conseils européens de 2013 et 2014 et qui ont conduit le président Juncker à faire de l'Union de l'énergie une des priorités politiques de la Commission qu'il préside.

Nous sommes nombreux, dans cette commission et plus largement au sein du Parlement, à plaider pour une politique qui vise à atteindre les objectifs de l'Union de l'énergie : la sécurité et la solidarité énergétique ; le marché intérieur ; la maîtrise de la consommation d'énergie ; la décarbonation et la promotion de la recherche et de l'innovation.

C'est pourquoi et par-delà les points que j'ai soulevés tout à l'heure, il nous est apparu, à M. Delebarre et à moi-même, plus pertinent de ne pas partir d'emblée sur la base d'un avis motivé dont la portée, fût-elle juridiquement plaidable, serait un signal politique négatif au regard de l'objectif lui-même de l'Union de l'énergie dont le principe fait consensus. Tout en soulignant que les modalités trop prescriptives que propose actuellement la Commission, en particulier

s'agissant de la coopération régionale ou des normes d'approvisionnement, devront impérativement être revues.

Il nous semble donc nécessaire de se donner, dans le cadre de cette commission, le temps d'approfondir un dossier essentiel. Nous vous présenterons donc bientôt un rapport argumenté qui débouchera sur une proposition de résolution européenne et un avis politique circonstancié. J'ajoute, car l'information nous a été communiquée de Bruxelles hier, que des États membres, dont la France, qui éprouvent sur le projet les mêmes réserves que celles que je viens d'exposer, disposent désormais en Conseil de la minorité de blocage nécessaire pour obliger la Commission à revoir son texte, soit au moins quatre États membres représentant plus de 35% de la population de l'Union européenne.

Le second texte, une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, crée un nouveau mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

La Commission, à la lumière de l'expérience, estime en effet que certains accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie, conclus entre un État membre d'une part et un ou des pays tiers d'autre part, s'avèrent incompatibles avec les dispositions de l'Union européenne en matière de sécurité énergétique : c'est le cas, par exemple, d'un accord qui prévoirait une clause de destination de l'énergie fournie. En toile de fond historique figure aussi le projet de conduit gazier Southstream, initié en 2007 par Gazprom et l'italien ENI pour acheminer vers l'Europe du gaz de Sibérie en évitant l'Ukraine. Pour la mise en place de cet accord, la Bulgarie avait conclu avec la Russie un accord, dénoncé ensuite par la Commission comme non-conforme aux normes européennes, comme d'ailleurs les cinq autres accords bilatéraux conclus pour le même projet entre la Russie d'une part et la Hongrie, la Grèce, la Croatie, la Slovaquie et l'Autriche d'autre part.

L'actuel mécanisme d'échange d'informations de 2012 consiste donc, à soumettre ces accords intergouvernementaux à la Commission mais après leur conclusion. La Commission alors a beau constater l'incompatibilité de telle ou telle disposition des accords en question avec la norme européenne, leur remise en cause est pratiquement impossible.

M. Michel Delebarre, rapporteur. - Par la présente proposition, la Commission propose donc de pouvoir intervenir avant la conclusion de tels accords, ce qui « éviterait des conflits potentiels entre les obligations qui incombent aux États membres en vertu du droit international et en vertu du droit de l'Union. »

En réalité, la proposition de la Commission n'apparaît pas répondre à un besoin avéré et pose en revanche un problème de respect de la souveraineté des États membres.

D'abord la proposition ne répond pas à un réel besoin dans la mesure où la réglementation actuelle a déjà représenté une avancée majeure en termes de transparence. Plusieurs de ses dispositions confèrent déjà à la Commission tous les outils nécessaires pour obtenir des États membres la conformité avec les règles européennes des accords de fourniture d'énergie qu'ils peuvent passer avec des États tiers.

La Commission a reçu notification de 124 accords intergouvernementaux entrant dans le champ d'application de la réglementation en question, la plupart ayant été conclus avant

l'entrée en vigueur du règlement de 2012. Sur ces 124 accords, 15 justifiaient des doutes quant à leur compatibilité avec le droit de l'Union, dont neuf qui ont conduit la Commission à inviter les États membres concernés à résilier ou renégocier les accords en cause - dont les six déjà mentionnés. Depuis 2012, en revanche, la Commission n'a reçu aucune notification d'accords en cours de négociation. La Commission, si elle l'estime utile, pourrait déjà engager une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné.

La proposition ne répond pas en second lieu à un réel besoin dans la mesure où l'accord intergouvernemental n'est plus l'instrument le plus utilisé concernant l'énergie. Ces accords sont désormais l'affaire des entreprises et compagnies commerciales établies dans les pays membres ou les pays tiers partenaires.

Enfin, le mécanisme de 2012 établit déjà un dialogue transparent et une coopération volontaire entre la Commission d'une part et d'autre part l'État membre désireux de passer un accord intergouvernemental avec un pays tiers portant sur l'énergie. L'actuel règlement permet à tout État membre de solliciter l'assistance de la Commission avant d'engager des négociations et de solliciter son avis sur l'accord en question lorsqu'il est en voie de finalisation.

Enfin, et c'est le plus sensible, le principe d'une implication *ex ante* obligatoire de la Commission dans la vérification d'un accord intergouvernemental ou même dans les négociations elles-mêmes constitue une mise en cause importante et au surplus, nous l'avons vu, inutile, de la souveraineté des États membres.

C'est pour cet ensemble de raisons que nous vous proposons d'adopter, sur ce second texte, une proposition de résolution portant avis motivé, en application de l'article 88-6 de la Constitution.

M. André Gattolin. - Ma position est connue : je suis favorable aux propositions du Parlement européen. Pour créer l'Europe de l'énergie, nous devons effectuer un vrai travail de coordination. Sur *Northstream 2*, l'Allemagne a négocié unilatéralement avec la Russie, au grand dam de la Pologne et des pays baltes. Droit des entreprises ? Gazprom compte à son conseil d'administration la plupart des anciens dirigeants socio-démocrates allemands ! En matière gazière, la politique française, après ses errances algériennes des années 1980, est exemplaire, notamment avec la Norvège. Il y a un lobby pro-russe très fort en Europe. L'Allemagne a refusé d'inscrire cette question à l'ordre du jour du Conseil européen, comme le demandait la Pologne : c'est détestable. Résultat : la Pologne remet en cause le traité de Paris issu de la COP21. Cette politique d'oukase est dommageable. Je n'approuve pas cette proposition de résolution : la souveraineté des États sans coordination crée de la division. Je voterai donc contre ce texte. L'information *ex post* est insuffisante. Au besoin, nous pouvons créer des garde-fous au pouvoir de la Commission, dont les progrès inquiètent parfois. Pour autant, il s'agit de deux propositions de directive, c'est-à-dire des textes qui, en principe, laissent des marges de manœuvre aux États membres. Cela pourrait sembler plus respectueux de la subsidiarité qu'un règlement. Mais ces propositions se veulent d'harmonisation complète. Dès lors, on se demande quelle latitude est laissée aux États membres !

M. Jean-Yves Lecomte. - Gazprom utilise les prix pour diviser les Européens : la Pologne paie 40 % plus cher que l'Allemagne ! Ce sujet va-t-il garder la même importance à présent que le gaz de schiste américain est sur le point d'être exporté ? Les négociations de M.

Schröder avec Gazprom ont fait gagner à l'Allemagne plus de compétitivité que sa réforme sur le coût du travail. Quel serait l'impact, en la matière, des projets de la Commission ?

M. Michel Delebarre, rapporteur - La baisse du prix de l'énergie est-elle durable ? Je n'en suis pas sûr. L'important est que nous l'achetions à un prix acceptable. Le gaz de schiste américain n'est pas encore là...

M. André Gattolin - Quand la France a lancé son programme nucléaire, c'était moins pour des raisons de coût que pour assurer sa souveraineté énergétique. L'Europe doit penser de la même manière. Accepte-t-elle de se rendre dépendante d'un seul acteur, sous l'influence de l'Allemagne ? Doit-elle n'être qu'un gros marché, sans politique commune ?

M. Jean Bizet, président - Nous poursuivons le même objectif. La réindustrialisation de l'Europe nécessite une politique européenne de l'énergie et une politique européenne du numérique. Nous différons sur les modalités. Il semble qu'il y ait déjà une minorité de blocage à Bruxelles sur le premier texte. Il faut donc orienter les choses différemment. Quel sera l'avenir du gaz de schiste ? Je l'ignore. C'est vrai que les négociations avec Gazprom ont aidé la compétitivité de l'Allemagne. C'est le pragmatisme allemand...

M. Jean-Yves Lecomte - Qui a plus d'influence que le pragmatisme luxembourgeois !

M. André Gattolin - L'Union européenne risque d'imploser : Hongrie, République Tchèque et Pologne doivent être ménagés. Ce n'est pas ce qu'a fait l'Allemagne.

M. Jean Bizet, président - Soulignons alors l'importance du dialogue entre États membres au point n° 11.

M. Jean-Yves Lecomte - La Pologne a vécu ce camouflet comme une attaque.

M. Jean Bizet, président - C'est malsain.

M. André Gattolin - N'ajoutons pas de difficultés à l'intégration européenne, quel que soit notre sentiment sur le Gouvernement polonais actuel. Avec l'ajout sur le nécessaire dialogue entre États membres, alors je m'abstiendrai.

M. Alain Vasselle - Pourquoi n'avoir pas profité du débat d'hier soir pour interpellier M. Harlem Désir sur ce sujet ?

M. Jean-Claude Requier - Je découvre qu'on importe du gaz du Pérou ! Le gaz est une énergie d'avenir. Je suis pour une Europe de l'énergie, mais ces textes sont incompréhensibles....

M. Jean Bizet, président - C'est le langage communautaire.

M. Jean-Claude Requier - Je voterai la proposition de résolution.

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a adopté - M. André Gattolin s'abstenant - la proposition de résolution, modifiée portant avis motivé.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre les États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie poursuit les objectifs suivants :

- renforcer l'actuel mécanisme d'information sur les accords intergouvernementaux existants et futurs pour faire en sorte que ces accords soient pleinement conformes au droit de l'Union européenne et compatibles avec les dispositions de l'Union européenne en matière de sécurité énergétique ;

- améliorer la transparence des accords intergouvernementaux afin d'optimiser le rapport coût / efficacité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne et d'accroître la solidarité entre les États membres ;

Pour atteindre ces objectifs, la proposition prévoit d'obliger les États à :

- informer la Commission de leurs intentions d'entamer des négociations avec un pays tiers concernant un nouvel accord intergouvernemental ou la modification d'un accord existant ; la Commission devra ensuite être tenue informée tout au long du processus de négociation ;

- soumettre les projets d'accords intergouvernementaux ou de modification d'accords existants à la Commission en vue d'une évaluation ex ante ;

- soumettre à la Commission tous les engagements non contraignants conclus avec des États non membres de l'Union européenne tels que les protocoles ;

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

- il soutient pleinement la mise en place de l'Union de l'énergie définie lors des conclusions du Conseil européen de mars 2015 ;

- il reconnaît l'importance du dialogue entre États membres et de la transparence des accords dans le domaine de l'énergie entre États membres et des pays tiers pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et faire respecter les règles qu'il prévoit ;

- il observe que l'intégration progressive des marchés de l'énergie et des infrastructures font que les décisions de chaque État membre peuvent avoir une incidence dans les pays limitrophes en termes de sécurité d'approvisionnement, ou sur le fonctionnement du marché intérieur européen de l'énergie ;

- il estime toutefois que la proposition ne répond pas à un réel besoin au vu de la réglementation actuelle dont les dispositions confèrent à la Commission les outils nécessaires pour obtenir des États membres la conformité avec les règles européennes des accords de fourniture d'énergie qu'ils peuvent passer avec des États tiers ;

- il fait valoir que l'accord intergouvernemental n'est plus l'instrument le plus utilisé concernant l'énergie. Les accords de fourniture énergétique sont désormais pour l'essentiel l'affaire des entreprises et compagnies commerciales établies dans les pays membres ou les pays tiers partenaires ;

- il relève que la réglementation actuelle établit un dialogue transparent et une coopération volontaire entre la Commission d'une part et d'autre part l'État membre désireux de passer un accord intergouvernemental avec un pays tiers portant sur l'énergie ; elle permet aussi à tout État membre de solliciter l'assistance de la Commission avant d'engager des négociations, voire de solliciter son avis sur l'accord en question lorsqu'il est en voie de finalisation ;

- enfin, il souligne que le principe d'une implication ex ante de la Commission, qui aurait désormais un caractère obligatoire, dans la vérification d'un accord intergouvernemental ou même dans les négociations elles-mêmes, mettrait en cause une responsabilité qui doit relever des seuls États membres et serait au surplus inutile au regard de la réglementation existante ;

Pour cette raison, le Sénat estime que la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil COM (2016) 53 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.