

Étude Eurolab

Bilan de la 9^e législature
du Parlement européen (2019-2024)



EURO-Lab
GIS Groupement d'intérêt scientifique

Créé en janvier 2022, Euro-Lab est un Groupement d'Intérêt Scientifique et un réseau interdisciplinaire de recherche sur l'Union européenne. Co-géré par l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et le CNRS, il réunit aujourd'hui 29 établissements partenaires en France et plus de 350 chercheuses et chercheurs désireux de renforcer la visibilité de la recherche européeniste dans l'espace francophone. **Le GIS Eurolab a réalisé 5 synthèses sur 5 thématiques centrales à l'aube des futures élections européennes.**

sommaire

Préface	5
Introduction du bilan EUROLAB - CESE	6
Questions économiques et sociales	10
Résumé exécutif.....	10
Synthèse des avancées législatives	12
Migrations, justice et affaires intérieures	20
Résumé exécutif.....	20
Frontières, asile, migration.....	21
Coopération policière et judiciaire.....	27
Environnement & Agriculture	32
Résumé exécutif	32
Environnement	33
Agriculture.....	38
Défense européenne	40
Résumé exécutif.....	40
Le règlement (UE) 2023/2418 instaurant le fonds EDIRPA	42
Le règlement (UE) 2023/2418 instaurant le fonds ASAP.....	44
Perspectives : l'EDIP et l'EDIS	46
Politique commerciale	47
Résumé exécutif.....	47
Activités conventionnelles	49
Mesures unilatérales de l'Union européenne	53

Préface

Les questions européennes sont souvent réputées complexes et... elles le sont, en effet ! Comment pourrait-il en être autrement ? Les politiques publiques proposées par la Commission européenne, devenue un carrefour de la consultation des organisations de la société civile, sont co-négociées par les 27 États membres et débattues par un Parlement européen de 705 députés représentant plus de 150 partis politiques nationaux. Un tel système institutionnel, qui produit des normes pour près d'un demi-milliard de personnes, peut difficilement être simple. Mais nos systèmes nationaux, avec leurs mille-feuilles administratifs territoriaux, leurs logiques parlementaires et constitutionnelles, ne sont pas toujours plus intelligibles pour les citoyennes et les citoyens. Face à des problèmes nécessairement difficiles, certains discours politiques appellent à des réponses parfois simplistes, et prennent trop commodément l'Europe comme bouc émissaire.

« On ne pourra bien dessiner le simple qu'après une étude approfondie du complexe », nous rappelait le philosophe des sciences Gaston Bachelard. C'est bien pourquoi je tiens à remercier les experts du GIS-Eurolab qui ont accepté de relever le défi proposé par le CESE : résumer la mandature européenne 2019-2024 en cinq notes d'analyse et autant de fiches de synthèse, afin d'éclairer le débat public dans une campagne électorale européenne aux enjeux majeurs, en mettant à disposition du public une analyse rigoureuse.

La France dispose d'un exceptionnel réservoir d'excellence universitaire, et je suis heureux que le CESE fasse partie des institutions de la République qui ont su nouer des liens étroits avec le monde académique pour renforcer la qualité de ses travaux et éclairer les citoyens.

Bien sûr, les 82 organisations de la société civile française qui siègent au CESE n'adhéreront pas forcément toutes aux éclairages des experts du GIS-Eurolab. Ces sujets resteront toujours controversés et ne feront pas l'unanimité, car la démocratie, c'est aussi l'art d'assumer des divergences de fond. Mais le rôle du CESE et de ses partenaires est de documenter le débat public pour éclairer le choix des électeurs sur la base d'analyses étayées. Sur ces prémices, chacun pourra maintenant, depuis la place qui est la sienne dans la société civile, nourrir l'action et la réflexion collectives.

Bonne lecture !



Thierry Beudet
Président du CESE



Introduction du bilan EUROLAB - CESE

Le contenu des notes suivantes relève de la responsabilité du GIS et non du CESE.

« L'Europe est une entreprise de raison, non de sentiment » disait Robert Schuman en 1953. De fait, les élections européennes du 9 juin 2024 se profilent dans un espace public français largement ignorant des travaux du Parlement Européen, qui est pourtant l'une des plus puissantes assemblées délibératives du monde. Les Français font partie des habitants de l'Union européenne les moins informés des débats du Parlement européen par les médias nationaux selon l'eurobaromètre de juin 2023. Tout citoyen attaché au débat démocratique contradictoire ne peut donc que se réjouir de l'initiative du Conseil économique, social et environnemental d'organiser des auditions de parlementaires européens et d'ouvrir un grand débat sur le bilan législatif de la mandature.

*« Les Français font partie
des habitants de l'Union
européenne les moins
informés des débats
du Parlement européen
par les médias nationaux »*

Pour préparer ces rencontres, le CESE a sollicité un groupe de chercheurs spécialistes de l'Union européenne appartenant à l'EUROLAB (www.gis-eurolab.fr). Dirigé par Ségolène Barbou des Places, ce groupement d'intérêt scientifique rassemble plus de 350 chercheurs de 29 universités et établissements français. Les chercheurs mobilisés par le CESE étaient chargés de réaliser une série d'études thématiques dressant le bilan de la mandature passée (2019-2024) dans cinq domaines clés de la construction européenne :

l'économique et le social, l'environnement et l'agriculture, les dossiers migratoires et sécuritaires, la politique commerciale et la défense. Chaque chapitre thématique commence par un résumé exécutif court, suivi d'une analyse plus approfondie des principaux développements législatifs. Les annexes des notes, comprenant la liste des principaux textes, figure en ligne sur lecese.fr. Les notes cherchent à montrer ce qui a été réalisé mais aussi les obstacles, les blocages, les controverses. Que le président du CESE, Thierry Beaudet, soit ici chaleureusement remercié pour son initiative unique et féconde à l'origine de la collaboration entre le CESE et le GIS-Eurolab. Notre gratitude s'adresse aussi à Arnaud Magnier pour l'organisation de cette coopération.

Institution unique en son genre, le Parlement Européen est l'un des **moteurs essentiels** de l'Union européenne. Créé en 1952, il participe pleinement à la décision avec la Commission européenne, qui a le monopole du pouvoir de propositions des textes, et avec le Conseil, représentants les États, avec qui il partage le pouvoir législatif. Le Parlement européen joue également un rôle dans la nomination de la Commission européenne, en particulier par l'audition des nouveaux commissaires (dont certains ont été rejetés par le passé) et en détenant le pouvoir de la censurer. Seul organe directement élu par les citoyens européens, et ce depuis 1979, le Parlement Européen constitue une véritable agora continentale. Il participe donc pleinement à la démocratie délibérante européenne, dont les compétences sont considérables et disputées. Cependant ses pouvoirs sont circonscrits tant sur le plan institutionnel que politique. Contrairement à la plupart des assemblées délibérantes nationales, le Parlement Européen n'a que des pouvoirs partiels - en matière budgétaire par exemple - et limités dans certains domaines régaliens comme

la diplomatie et la défense. Par contre, il est co-législateur pour les législations économiques, sociales et environnementales. Ses procédures restent toutefois imparfaites comme le révéla le *Qatargate* de 2022 - le scandale d'une probable corruption par le Qatar de quelques parlementaires européens, dont une vice-présidente, la grecque Éva Kaïlí. Surtout, en l'absence d'espace public européen populaire, les débats au Parlement européen n'irriguent pas toujours, loin s'en faut, la société civile. D'ecclésiastiques, il en devient aréopage.

Le rapport ici présenté montre que lors de la dernière mandature (2014-19), une certaine **normalisation de l'activité parlementaire** s'est faite jour. Par le passé, les débats parlementaires étaient structurés par un clivage entre une minorité formée d'une coalition de l'extrême-droite et de l'extrême-gauche qui s'opposait à la plupart des textes ambitieux (sur l'Europe sociale et environnementale notamment), et une majorité modérée pro-européenne (mais pas forcément fédéraliste), allant de la droite modérée (groupe PPE), aux socialistes (groupe S&D) en passant par les libéraux (groupe Renew) et les Verts. Au contraire, depuis quelques années, émerge un clivage droite-gauche, qui transformerait ainsi le Parlement européen en une chambre plus classique. Le mouvement est nettement visible sur les questions de police et de migration, la gauche parlementaire cherchant à limiter le virage sécuritaire encouragé par la droite. La même tendance est perceptible sur la question environnementale alors qu'apparaît, à partir de la fin 2023, une contestation croissante de ces législations protectrices. Certes, cette normalisation n'est pas achevée. Sur de nombreux textes, la coalition modérée et européenne a tenu. Elle s'est opposée à des extrêmes qui n'ont pas accepté les textes les plus ambitieux. Par ailleurs, le Parlement européen a conservé son rôle de défenseur des libertés face au Conseil, obtenant de subordonner l'attribution des financements du Plan de relance adopté durant la crise de la Covid-19 à

des critères de respect de la démocratie libérale pluraliste, et insistant sur la préservation des droits fondamentaux en matière de police et de justice.

Si les **domaines d'intervention du Parlement se sont renforcés** à l'occasion de la dernière mandature, s'étendant à la santé ou à l'armement, l'Union reste un hybride entre une organisation fédérale et une association d'États-nations. Cela se perçoit dans le travail du Parlement Européen, qui reste soumis à la logique interétatique dans les domaines les plus régaliens, police, justice, défense, alors qu'il est sensiblement plus communautaire dans les dossiers économiques et environnementaux. Ainsi, la réforme du Pacte de Stabilité qui est au cœur de l'Union économique et monétaire n'a pas affecté les équilibres anciens. De même, si la guerre en Ukraine a permis à l'Union de s'immiscer dans le domaine militaire, ce fut grâce à des outils de court terme, devant expirer en 2025, et dotés de financements limités. Les questions stratégiques restent dominées par les logiques nationales et otaniennes.

« Le modèle économique et social de l'Union a sensiblement évolué, d'une Europe libérale, voire ultralibérale, vers une communauté intégrant des dimensions socio-environnementale et de puissance plus affirmées. »

Le **modèle économique et social** de l'Union a en revanche sensiblement évolué, d'une Europe libérale, voire ultralibérale, vers une communauté intégrant des dimensions socio-environnementale

et de puissance plus affirmées¹. La sortie de l'Union du Royaume-Uni, soutien majeur d'une interprétation néolibérale, puis le retour du protectionnisme (depuis 2016), la crise de la Covid-19 (en 2020-21), et enfin la guerre en Ukraine (depuis 2022), le tout sur fond de crise climatique, expliquent cette mutation qui se reflète dans les débats au Parlement européen.

Certes, la **dynamique libérale** reste dominante : l'Union reste avant tout fondée sur un marché unique fondée sur les quatre libertés. La préservation de son intégrité fut d'ailleurs au cœur des négociations du divorce entre le Royaume-Uni et l'Union (2016-20). La renégociation du Pacte de Stabilité au cœur de l'Union économique et monétaire n'a pas abouti à une distanciation par rapport au logiciel austéritaire, qui avait pourtant montré ses limites lors de la crise de l'euro, en particulier en Grèce (2010-15). Mais le zèle dé-régulateur des mandatures précédentes s'est tari, pour être remplacé par un libéralisme plus tempéré. Les accords commerciaux se sont multipliés, mais ils tendent désormais à intégrer une conditionnalité sociale et environnementale (comme l'Accord entre l'Union et la Nouvelle-Zélande). Certains ne sont d'ailleurs pas encore ratifiés, ou ont été rejetés après leur signature, à l'exemple de l'accord d'investissement avec la Chine. En 2022, le Parlement a aussi, très majoritairement, voté en faveur de deux législations majeures, les *Digital Market Act* et *Digital Services Act* qui visent à contrôler les géants du numérique comme Google ou Microsoft. Reste à savoir comment ils seront appliqués.

L'Europe sociale a également progressé, par la prolongation de la dynamique impulsée par la Commission Juncker (2014-29), lors du mandat précédent. Cet effort social s'est poursuivi avec l'adoption de textes sur un salaire minimum européen (salaires qui restent certes différents entre les pays, mais le texte appelle à une relance du dialogue social) et sur la transparence des

rémunérations hommes-femmes. De même, il convient de souligner l'action de l'Union pendant l'épidémie de covid, notamment par le soutien au Plan de relance massif de 2020, et la distribution de vaccins en 2021 dans des conditions sans doute plus avantageuses que ce que nombre de pays auraient pu obtenir s'ils avaient négocié isolément.

Surtout, **l'Europe environnementale** s'est considérablement renforcée au début de la mandature (en 2019-21), avec l'adoption du Pacte Vert (souvent appelé « Green Deal ») fixant des cibles ambitieuses de réduction des gaz à effet de serre et énonçant l'interdiction de la vente de voitures thermiques en 2035. Depuis 2023 toutefois, les protestations dans plusieurs pays contre des mesures environnementales perçues comme trop coûteuses, marquées notamment par des protestations du monde agricole, se sont traduites par une frilosité accrue des eurodéputés de droite, et parfois du centre, envers les mesures de protection de l'environnement. Les textes sur la réduction des pesticides et sur la préservation de la biodiversité ont été respectivement abandonné et édulcoré.

Enfin, **l'Europe puissance** s'est considérablement renforcée, pour répondre à un environnement international plus menaçant. La réémergence de l'hydre protectionnisme, depuis 2016, a poussé l'Union à durcir son arsenal commercial. Certains traités de libre-échange en ont pâti. Les inquiétudes croissantes envers l'immigration se sont aussi traduites dans les débats parlementaires, avec un accord politique fin 2023 autour d'un Pacte migratoire plus restrictif qu'auparavant. De même la coopération policière s'est renforcée au bénéfice de l'« Union de la sécurité » annoncé par la Commission en 2020. Surtout, la guerre en Ukraine a forcé l'Union à investir le domaine militaire, même si son action reste pour l'instant circonscrite à quelques outils de portée limitée et de court terme.

¹ Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe*. Entre liberté, solidarité et puissance, Paris, Cnrs éditions, 2022.

« Le retour des nationalismes depuis 2016 oblige l'Union à investir le domaine de la puissance, à laquelle elle s'était toujours refusée. »

Sur un plan historique, l'inflexion est notable. La construction européenne s'est toujours incarnée par des dynamiques de libéralisme régulé, plus ou moins ultralibéral ou social en fonction des périodes et des domaines. Le retour des nationalismes depuis 2016 oblige l'Union à investir le domaine de la puissance, à laquelle elle s'était toujours refusée. Du point de vue français, cette conjoncture a permis de faire adopter à Bruxelles des projets constamment rejetés auparavant, comme la préférence européenne (maintenant possible dans le domaine de la défense), la taxe carbone aux frontières (inspiration du « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » adopté en 2023) ou encore le retour de la négociation collective européenne, de nouveau valorisée dans le cadre du dispositif sur les salaires minimaux. C'est une victoire posthume pour Jacques Delors, récemment décédé, et sa trilogie d'une Europe fondée sur « la concurrence qui stimule, la solidarité qui unit et la coopération qui renforce ».

Le bilan législatif du parlement dressé par EUROLAB au début du mois de mars dans ce recueil de notes permet d'augurer des **grandes lignes du débat** de la prochaine mandature (2024-29). Il est plus que probable qu'un premier sujet prioritaire de débats sera celui de l'Europe solidaire, sociale et environnementale. Ses progrès récents étaient-ils liés à des circonstances exceptionnelles ou traduisent-ils une inflexion de fond, liée à la critique d'un modèle néolibéral démonétisé par la crise de l'euro et la crise climatique ? Pour les partisans de la

première vision, la crise de la covid-19 a abouti à des dispositifs de solidarité inédits, comme le plan de relance, mais qui sont temporaires. Pour les défenseurs de la seconde approche au contraire, ces décisions ne sont qu'un début, qui doit être complété par des mesures plus ambitieuses encore, à l'exemple de l'initiative des socialistes français et belge Aurore Lalucq et Paul Magnette qui proposent une taxation européenne des grandes fortunes, et une lutte plus vigoureuse contre le dumping environnemental. Une seconde question porte sur l'Europe puissance. Continuera-t-elle son affirmation ou au contraire butera-t-elle sur les orientations nationales centrifuges ? Un score élevé de partis aux priorités géopolitiques divergentes aux élections du 9 juin pourrait tuer dans l'œuf les velléités de développer la dimension stratégique de l'Union. Enfin, une troisième question porte sur l'Europe des libertés. Le durcissement sécuritaire, migratoire et commercial se poursuivra-t-il, instaurant une dichotomie entre une Europe mercantile libérale sur le plan interne, et illibérale dans ses autres dimensions ? Toutes ces questions recevront une première réponse le 9 juin lors d'un vote à bien des égards décisif pour notre démocratie.

Laurent Warlouzet

*Professeur d'histoire à Sorbonne Université
Membre du bureau d'EUROLAB chargé
de la coopération avec le CESE*

Questions économiques et sociales

SÉBASTIEN ADALID, SOPHIE ROBIN-OLIVIER, ANTOINE VAUCHEZ

Résumé exécutif

Contexte

Un seul mot permet de résumer le contexte économique, et social, de la mandature 2019-2024 : « risque ». Les risques se sont multipliés. La législature s'est ouverte avec le risque sanitaire et se clôt avec le risque militaire. D'autres risques, moins visibles, ont émaillé la mandature : les risques pour la stabilité financière, les risques liés aux transformations numériques, les risques sociaux ou encore le risque énergétique. Evidemment, le risque climatique a été omniprésent. Or, l'intervention de la puissance publique dans l'économie fait toujours – politiquement – consensus lorsqu'elle répond à un risque. La multiplication des risques explique alors le consensus politique autour des textes adoptés, alors même qu'ils traduisent un renforcement de l'interventionnisme économique.

Plus largement, le contexte est donc celui de la fin de la mondialisation heureuse, centrée sur la construction de vastes chaînes de valeurs mondiales et de circulation des biens et services. La crise sanitaire ainsi que l'agression de l'Ukraine ont démontré la dépendance de l'Union européenne à l'égard de puissances tierces, notamment dans les domaines stratégiques (de l'énergie au médicament en passant par les semi-conducteurs). Devancée par la politique protectionniste du Président Trump, suivie par l'Inflation Reduction Act du Président Biden, la pandémie semble avoir sonné la fin du libre échange et le retour à une forme renouvelée de protectionnisme.

Compétence

Dans ce contexte, l'Union européenne est embarrassée, et limitée, par la dispersion de ses compétences en matière économique. Le Parlement européen a des pouvoirs variables selon les domaines.

En premier lieu, l'Union peut intervenir directement grâce à son budget. Cependant, celui-ci est encadré dans le « cadre financier pluriannuel » dont la durée n'est (malheureusement) pas alignée sur celle de la mandature des parlementaires. En effet, le cadre financier pluriannuel est adopté pour une période de sept ans (aujourd'hui 2021-2027) alors que les parlementaires sont élus pour cinq ans (2019-2024). Le résultat des élections au Parlement européen peut alors difficilement avoir d'impact immédiat sur la détermination des priorités budgétaires de l'Union. Au surplus, le Parlement est seul consulté sur le choix des ressources propres de l'Union (art. 311 TFUE). Il ne peut amender le cadre financier pluriannuel, qu'il doit seulement approuver (art. 312 TFUE). En revanche, il adopte le budget annuel de l'Union (art. 314 TFUE) mais celui-ci (en recettes et en dépenses) est largement prédéterminé par le CFP et la décision ressources propres.

En second lieu, l'Union doit coordonner les politiques économiques et budgétaires des États membres mais sans réels pouvoirs contraignants (art. 5 et 119 TFUE). Cependant, avec le « Semestre européen », l'Union a engagé un dialogue permanent avec les États afin de pouvoir aligner leurs priorités de politiques économiques

autour du modèle de « croissance durable et inclusive » que prône la Commission européenne. Malheureusement, le Parlement européen joue un rôle infime dans le déroulement du Semestre, y compris dans la définition de ses priorités annuelles.

En troisième lieu, l'Union a la compétence d'adopter des actes contraignants dans de nombreux secteurs de la vie économique et sociale. En effet, le « marché intérieur », « la politique sociale » ou encore « la protection des consommateurs » sont des compétences partagées de l'Union (art. 4 §. 2 TFUE). L'article 114 TFUE est ici central car il permet d'adopter les textes relatifs à « l'établissement et [au] fonctionnement du marché intérieur », soit la très grande majorité de textes en matière financière ou numérique. Dans ce domaine, le Parlement est colégislateur et donc à égalité avec le Conseil des ministres (qui décide lui à la majorité qualifiée). Ce n'est cependant pas le cas dans tous les domaines. En effet, pour les questions fiscales, le Conseil statue au moyen d'une procédure législative spéciale à savoir : à l'unanimité après une simple « consultation » du Parlement européen (art. 113 TFUE).

Dans cet embrouillamini de bases juridiques, de compétences et de procédures, il est – non seulement – difficile pour l'Union de mener une politique cohérente, pour le Parlement d'influencer en profondeur les décisions et pour les citoyens de s'y retrouver.

Bilan législatif

L'Union européenne a souvent été perçue comme libérale, dans sa politique économique intérieure, et libre-échangiste, dans la politique commerciale commune. Ce préjugé ne s'est jamais intégralement vérifié. Des pans entiers de l'activité de l'Union européenne ont toujours été particulièrement interventionniste, à l'image de la politique agricole commune ou de la politique de cohésion. Jusqu'à la législature 2019-2024, la politique économique et sociale interne de l'Union était donc marquée par un schisme entre des politiques communes interventionnistes (agriculture et cohésion) et

une législation sectorielle des marchés très libérale, parce que centrée sur l'ouverture des marchés nationaux puis sur l'achèvement du marché unique. Dans ce cadre, les règles adoptées garantissaient un niveau de protection minimal à l'échelle européenne et exigeaient alors une ouverture mutuelle des marchés nationaux. Bien qu'encadrant les activités économiques, l'Union ne poursuivait par réellement d'autres buts que la consolidation du marché unique ou d'autres objectifs techniques (protection des consommateurs ou poursuite de la stabilité financière).

La législature 2019-2024 marque un tournant. Sous l'impulsion, notamment, du « Pacte vert » européen, la législation sectorielle des marchés a été mise au service d'objectifs politiques supérieurs, en accord avec les politiques communes qui ont vu leur rôle croître. En effet, depuis 2020, l'ensemble de l'activité politico-juridique de l'Union est tournée autour du plan de relance « Next-Generation EU » et de ses principaux « piliers » : les transitions vertes et numériques ainsi que la « croissance intelligente, durable et inclusive »¹. L'ouverture des marchés est reléguée derrière les impératifs de transition, mais aussi de protection des citoyens européens.

Concernant la transition, 37 % des fonds du plan de relance doivent être affectés à la transition écologique et 20 % à la transition numérique. Ces fonds sont octroyés aux États, sous réserve d'accord de la Commission sur le « plan » proposé par les États. Plus largement, la législation sectorielle a été mise au service de la transition écologique, notamment la réglementation relative aux marchés financiers.

Concernant la protection, l'Union sort renforcée d'une législature où elle a su affirmer son identité internationale pour garantir la protection de ses citoyens, particulièrement dans le domaine numérique. L'Union impose des obligations aux grandes entreprises numériques, démontrant sa capacité à réguler des acteurs qui la dépassent. Plus largement, l'Europe protège son marché intérieur face à l'interventionnisme d'autres grandes puissances, singulièrement la Chine et les États-

¹ Article 3 du Règlement (UE) [2021/241](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17-75.

Unis² ou se faisant elle-même plus interventionniste (comme dans le domaine des semi-conducteurs³).

Entre transition, interne, et protection, externe, se trouve le texte – encore en discussion mais en bonne voie pour une adoption rapide – instituant un « devoir de vigilance »⁴, exigeant de celle-ci le respect de la protection de l'environnement et des droits de l'homme dans l'ensemble de leur chaîne de valeur.

Ce tournant ne s'est pas totalement opéré, comme l'illustrent parfaitement deux domaines dans lesquels les avancées ont été limitées. En premier

lieu, la réforme de la gouvernance économique n'a pas réussi à s'affranchir du dogme initial et, au contraire, augure d'un retour à l'austérité. Sur ce dossier, l'influence du Parlement européen a été particulièrement limitée tant l'enjeu était délicat pour les États. En second lieu, la politique sociale n'a vu que des avancées limitées, comme la reconnaissance d'un salaire minimum mais sans harmonisation de son montant. Dans ce domaine, le Parlement n'a pas réussi à convaincre des États réticents, comme l'échec de la directive sur les travailleurs des plateformes le démontre parfaitement.

Synthèse des avancées législatives

Finances publiques et fiscalité

La période de la précédente mandature a été marquée par un certain dégel dogmatique européen sur une question qui est longtemps restée au stade du statu quo pour une large part du fait du rôle purement consultatif qu'y joue le Parlement européen et du maintien de la règle de l'unanimité du Conseil en la matière. Reste qu'avec les crises pandémiques, économiques et géopolitiques, une série de brèches se sont ouvertes qui ont relancé le débat sur le budget et la fiscalité européenne ne serait-ce que du fait de la nécessité de rembourser la dette contractée dans le cadre du Plan de relance, les États membres refusant de voir augmenter le montant de leur contributions financières. Dans ce contexte, les efforts déjà anciens du pôle supranational de

l'Union, Commission et Parlement européen en tête, pour augmenter le budget et surtout la part des « ressources propres » (en lieu et place des contributions financières des États devenues) ont rencontré un contexte plus favorable même si ce sont avant tout les États membres qui ont ici été à la manœuvre.

Dès une résolution du 17 avril 2020 sur « l'action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences »⁵, le Parlement apportait ainsi un plein soutien au « recovery plan » et pointait d'emblée la nécessité qu'il soit financé par un budget accru et le développement de nouvelles ressources propres. Le rôle joué par le Parlement européen dans l'adoption des principaux fonds d'urgence (**SURE**⁶) du Plan de

² Notamment au moyen du règlement « subventions étrangères » (Règlement (UE) [2022/2560](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, JO L 330 du 23.12.2022, p. 1-45).

³ Règlement (UE) [2023/1781](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs et modifiant le règlement (UE) 2021/694 (règlement sur les puces), JO L 229 du 18.9.2023, p. 1-53.

⁴ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, [COM/2022/71 final](#).

⁵ Résolution 2020-2616(RSP), JO C 316 du 6.8.2021, pp. 2-11.

⁶ Règlement (UE) [2020/672](#) du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE, Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) engendrée par la propagation de la COVID-19, JO L 159 du 20.5.2020, pp. 1-7.

relance (Euri⁷ avec comme composante principale la Facilité pour la reprise et la résilience⁸), dans le contrôle de leur usage ou dans la Décision « Ressources propres »⁹ (décembre 2020) restera modeste. Mais il sera en partie compensé : d'une part par les négociations serrées qu'il aura conduit sur le budget européen qui conduiront au Règlement 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel (2021-2027)¹⁰ conditionnant son « approbation » au renforcement des conditions contraignantes sur la conditionnalité en termes de respect de l'État de droit¹¹ et d'autre part par le Règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience (dite FRR) du février 2021 qui lui donne un rôle d'évaluation dans la mise en œuvre de ces plans de relance. Le règlement FRR a été adopté à une large majorité de 582 voix au Parlement européen.

Concernant la FRR, le rôle du Parlement reste néanmoins limité. Il faut rappeler que la très grande majorité des fonds du plan de relance sont dispensés via la FRR (312 milliards de subventions et 360 milliards de prêts). Or, le Parlement européen ne joue aucun rôle dans l'attribution ou même le suivi (précis) de l'attribution des fonds. En effet, les plans pour la reprise et la résilience, élaborés par les États membres et approuvés par le Conseil après évaluation de la Commission, doivent être communiqués au Parlement, qui doit aussi être informé des « résultats pertinents des discussions tenues au sein des instances préparatoires du Conseil » (art. 25). En revanche, il ne joue aucun rôle dans l'approbation du plan. Le rôle du Parlement

se limite alors à une information périodique et un contrôle, limité. Il peut organiser des « Dialogues sur la reprise et la résilience » (art. 26) avec la Commission et le Conseil. Ce type de dialogue existe déjà en matière de gouvernance économique (les « Dialogues économiques »). Une étude récente a démontré que le Parlement ne réussit que très rarement à infléchir les choix de la Commission en la matière¹². La Commission doit aussi lui transmettre un « Rapport annuel » (art. 31) ainsi qu'un « Rapport d'examen » en juillet 2022, sur lequel la commission compétente du Parlement peut inviter la Commission à débattre (art. 16). Le Parlement est, enfin, informé en cas d'activation de la clause suspendant le versement des fonds en cas de non-respect des règles du Pacte de stabilité (art. 10 §7).

Ce rôle d'aiguillon qui trouve son prolongement dans l'accord inter-institutionnel du 16 décembre 2020¹³ qui accompagne ce règlement et aura permis au Parlement d'exiger une « feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres » alignées avec les priorités politiques de l'Union et s'imposant à la Commission (Green Deal, tournant digital et lutte contre l'évasion fiscale). Depuis lors, cherchant à utiliser la fenêtre d'opportunité d'une révision à mi-parcours du CFP (2021-2027), mais aussi d'un alourdissement du poids de l'emprunt Covid dans le budget européen du fait de l'augmentation des taux d'intérêt, le Parlement européen aura relayé les tentatives portées par la Commission en décembre 2021, puis à nouveau en juin 2023, de construire cette nouvelle « génération de ressources propres »,

⁷ Règlement (UE) [2020/2094](#) du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (Euri : European Union recovery instrument), JO L 4331 du 22.12.2020, p. 23-27

⁸ Règlement (UE) [2021/241](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17-75.

⁹ Décision (UE, EURATOM) [2020/2053](#) du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, JO L 424 du 15.12.2020, p. 1-10.

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) [2020/2093](#) du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, JO L 4331 du 22.12.2020, p. 11-

¹¹ Règlement (UE, Euratom) [2020/2092](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 4331 du 22.12.2020, p. 1-10.

¹² A. Akbik, *The European Parliament as an accountability forum: overseeing the Economic and Monetary Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

¹³ [Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020](#) entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres, JOUE, L 4331, 22 décembre 2020, p. 28.

autour de trois sources principales : les recettes provenant des échanges des droits d'émission carbone (ETS), les ressources générées par l'introduction d'une taxe carbone aux frontières et celles liées à l'imposition des sociétés multinationales sur la base d'une proposition approuvée par l'OCDE et le G20. De fait, des premières avancées ont été enregistrées : on pense à la contribution sur les déchets d'emballage plastique en vigueur depuis 2021 mais dont le poids reste faible (6 milliards) ; mais aussi au Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Macf) sur lequel le Conseil de l'Union et le Parlement sont parvenus à un accord en décembre 2022 et qui conduira à appliquer aux biens importés sur le territoire de l'Union dans certains secteurs (ciment, engrais, etc.) un surcoût à l'entrée sur le marché européen lié au prix du carbone (un mécanisme qui ne sera effectif qu'en 2026).

Réforme du Pacte de stabilité et de croissance

Prévue de longue date, et rendue inévitable par l'alourdissement des déficits publics pendant la pandémie et les crises suivantes (inflation, Ukraine, prix de l'énergie, etc.), la réforme du Pacte de stabilité et de croissance illustre les difficultés du Parlement européen à peser dans les négociations à fort enjeu pour les États membres. Il y avait urgence à adopter cette réforme. En effet, **les règles du Pacte ont été suspendues en 2020**, suspension qui prend fin en 2024. Or, les règles actuelles exigent des États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB de la réduire de

1/20^e par an, ce qui était inenvisageable pour des pays très endettés. Il fallait alors, à tout prix, adopter la réforme avant la fin de la mandature du Parlement actuel.

La Commission s'y était prise très tôt. Avant la pandémie, elle a proposé un **réexamen de la gouvernance économique**¹⁴, rapidement oublié en raison des circonstances. La Commission relance le réexamen en octobre 2021, invitant l'ensemble des institutions et parties prenantes à prendre part à un large débat ouvert¹⁵. Elle a été précédée par le Parlement, qui a adopté en juillet 2021 une résolution sur ce thème¹⁶. Le débat a été nourri par des publications nationales. Ainsi, en avril 2022, un document commun aux gouvernements espagnols et néerlandais a été publié¹⁷, suivi, en août 2022, par la publication des principes qui devaient, selon le gouvernement allemand, guider ce réexamen et notamment le maintien d'une règle chiffrée de réduction de la dette¹⁸. Ce débat a été clôturé par la publication des « **orientations pour une réforme de la gouvernance économique** » par la Commission en **novembre 2022**¹⁹. La Commission n'a donc pas publié directement sa proposition mais des orientations, sur la base desquelles les négociations se sont ouvertes avec les États membres. L'année 2023 a été majoritairement consacrée à ces négociations, auxquelles le Parlement européen n'a pas réellement réussi à participer. Un consensus entre les gouvernements a, provisoirement, été trouvé en mars 2023²⁰, permettant à la Commission de publier sa proposition législative en mai²¹. Malgré cet apparent consensus, les **négociations** ont

¹⁴ Commission européenne, 5 février 2020, Réexamen de la gouvernance économique, [COM/2020/55final](#).

¹⁵ Commission européenne, 19 octobre 2021, L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique, [COM/2021/662final](#)

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021, Examen du cadre législatif macroéconomique, [P9_TA\(2021\)0358](#).

¹⁷ « [Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda](#) », Avril 2022

¹⁸ Bundesfinanzministerium, « [Proposed principles to guide the German government in deliberations on the reform of EU fiscal rules](#) », 5 August 2022.

¹⁹ Commission européenne, 9 novembre 2022, Communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, [COM/2022/583final](#).

²⁰ Conseil ECOFIN, « [Orientations pour une réforme du cadre de gouvernance révisé](#) » adopté le 14 mars 2023.

²¹ Commission européenne, 26 avril 2023, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, [COM/2023/240 final](#) ; Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, [COM/2023/241 final](#) ; « Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur

été longues et complexes entre les États, et n'ont abouties qu'en **décembre 2023**²².

Le principal point d'achoppement entre les États portait sur le **maintien d'objectifs annuels chiffrés de réduction du déficit**. La Commission n'y était pas totalement favorable alors que l'Allemagne y tenait absolument. Si la règle, en vigueur, de la réduction de 1/20^e de la dette disparaît, elle est remplacée par celle de 1 % du PIB (si le déficit est supérieur à 90 % du PIB) ou 0,5 % (si le déficit est inférieur à 90 % mais supérieur à 60 %). Malgré son rôle de colégislateur, le Parlement n'a pas réellement réussi à influencer ces règles, fruit d'un laborieux et délicat consensus entre les États membres²³.

Outre les règles chiffrées, les principales innovations introduites par la Commission sont maintenues. Les nouvelles règles simplifient les procédures avec la définition d'une trajectoire d'ajustement différenciée selon la situation de chaque État. La trajectoire doit permettre d'atteindre les seuils de déficit (3 % du PIB) et de dette (60 % du PIB) prévus par le traité en quatre ans, voire sept ans si les États justifient d'investissements importants. Les États devront proposer un « plan budgétaire à moyen terme », qui sera évalué par la Commission puis approuvé par le Conseil. Le suivi de la trajectoire sera simplifié avec un indicateur unique : l'évolution des dépenses nettes. Le suivi sera aussi simplifié, les États devront seulement transmettre annuellement un « rapport d'avancement », présentant notamment l'évolution des dépenses.

D'un mot, il convient de constater que cette réforme n'est pas à la hauteur de ses ambitions. La coordination des politiques économiques a toujours été, globalement, inefficace car trop ambitieuse, contraignante et complexe. La réforme cherche à simplifier les procédures, elles ne le seront qu'à la marge. Contraignante, elle le sera tout autant avec le retour d'un objectif

chiffré. Ambitieuse, et donc voué à l'échec, elle le reste car son objectif est toujours de coordonner des politiques éminemment sensibles : les choix économiques et budgétaires des États.

Politique sociale

Entre 2019 et 2014, la législation sociale, au sens large, a continué à bénéficier d'une relance largement fondée sur le Socle européen des droits sociaux (2017). Même si peu de textes ont été adoptés, deux importantes directives témoignent d'un développement de la politique sociale dans des domaines et par des voies nouvelles.

En premier lieu, le Parlement et le Conseil ont adopté la **directive « relative à des salaires minimaux adéquats »**²⁴. Il a été adopté par 505 voix au Parlement. Alors que les dispositions du traité paraissaient faire obstacles à l'adoption d'un texte relatif à l'harmonisation des rémunérations (cf. l'art. 153(5) TFUE), et que ce texte s'est heurté à de vives oppositions nationales, notamment de la part des pays nordiques, son adoption est apparue comme un succès de l'Union, dans un domaine où toute évolution législative semblait exclue. S'il n'est pas évident de savoir si cette directive permettra effectivement d'améliorer le sort des travailleurs pauvres, dans la mesure où **une large marge de manœuvre est laissée aux États** pour fixer le salaire minimal selon les modalités de leur choix (salaire minimum légal ou conventionnel), le texte présente aussi un intérêt parce qu'il dépasse cette seule question des rémunérations en exigeant des États un **renforcement de la négociation collective au niveau sectoriel**. Ce qui ne devrait pas aller sans peine, après que les plans d'austérité ou autres recommandations aux États, dans le cadre de la politique économique, ont plutôt contribué au démantèlement de la négociation de branche. Symboliquement, le texte constitue, pour cette raison même, le signe d'un revirement de l'UE, en ce qui concerne le rôle de la négociation

les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres », [COM/2023/242 final](#).

²² Conseil de l'UE, communiqué de presse du 21 décembre 2023, « [Réexamen de la gouvernance économique : le Conseil marque son accord sur une réforme des règles budgétaires](#) ».

²³ Communiqué de presse ECON, « [Accord sur la réforme de la gouvernance économique de l'UE](#) », 12 février 2024.

²⁴ Directive (UE) [2022/2041](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, JO L 275 du 25.10.2022, p. 33-47.

collective de branche dans la détermination des conditions de travail et d'emploi.

En second lieu, les colégislateurs ont adopté la directive « visant à **renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes** pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit »²⁵, adoptée au Parlement européen avec 427 voix. La directive ne concerne pas seulement la transparence des rémunérations : certes, **le droit à l'information des travailleurs sur les rémunérations** et la communication, par l'employeur, de données sur les écarts de rémunérations y tiennent une place centrale mais le texte comporte bien d'autres dispositions au moins aussi importantes que la transparence. Outre la **reconnaissance de la discrimination intersectionnelle**, dont la directive donne une définition, les dispositions procédurales, qui concernent le droit à indemnisation, la charge de la preuve et l'accès aux preuves, la prescription, les sanctions sont de nature à entraîner de profondes transformations des procédures judiciaires nationales. Cette directive constitue un nouveau modèle de texte, dans lequel la place donnée aux moyens d'assurer l'efficacité des procédures judiciaire est inédite.

Un troisième texte doit être mentionné, en raison de son importance, bien qu'il n'ait pas encore été adopté. Il s'agit de la **proposition de directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme**²⁶ (COM/2021/762 final). Ce texte comporte deux volets : le premier, sur les conditions d'instauration d'une présomption de relation de travail permettant une requalification en contrats de travail des contrats des travailleurs de plateforme, considéré comme des travailleurs indépendants ; le second sur les droits spécifiques qui doivent être reconnus

à ces travailleurs dont l'activité dépend d'une plateforme numérique (droits à la transparence, droit à un recours, droit à la communication avec leurs représentant via des moyens fournis par la plateforme...). Compte tenu du développement du travail de plateforme et de la précarité généralisée qui caractérise cette forme d'emploi, cette proposition constitue une pièce importante qui manque à la législation sociale de l'UE. Mais, comme souvent, il manque un consensus européen sur la manière de garantir un niveau de protection jugé acceptable. En particulier, reconnaître le statut de salariés aux travailleurs de plateformes n'est pas toujours considéré comme la meilleure voie, alors que la directive semble pencher du côté de la requalification, qu'elle pourrait faciliter (dans certains États).

Les derniers développements sur ce texte illustrent les difficultés à adopter des textes ambitieux en matière sociale, notamment du fait des réticences des États au Conseil. Le 8 février, les négociations ont abouti entre les représentants du Parlement et du Conseil qui maintenait la présomption de relation de travail²⁷. Or, le **texte a été bloqué au niveau du Comité des représentants permanents** au Conseil, notamment en raison de l'abstention de la France et de l'Allemagne, hostiles à la présomption de contrat de travail²⁸.

Marchés financiers

Quantitativement, la réglementation des « marchés financiers » occupe une large part de l'activité des colégislateurs en matière économique. En cela, la législature ne fait pas exception. Cela s'explique, en premier lieu, par la diversité des questions englobées dans cette rubrique. La notion de « marchés financiers » recouvre, au sens large, les activités bancaires, assurantielles et financières (au sens strict). En second lieu, la matière est en constante évolution, le législateur doit alors

²⁵ Directive (UE) [2023/970](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit, JO L 132 du 17.5.2023, p. 21-44.

²⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 9 décembre 2021, relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, [COM/2021/762 final](#).

²⁷ Communiqué de presse EMPL, « [Accord provisoire sur les premières règles à l'échelle de l'UE pour les personnes travaillant via une plateforme numérique](#) », 8 février 2024.

²⁸ J. Thomas, « [La directive européenne sur les travailleurs des plates-formes définitivement bloquée, notamment par la France](#) », LeMonde.fr, 16/02/2024.

rattraper, pour les encadrer, les innovations financières. La législation n'est donc jamais figée, exigeant alors l'adoption de nouvelles règles ou la mise à jour des règles existantes. Cependant, la législature 2019-2024 est marquée par **un tournant** vert que l'Union cherche à donner aux règles en matière de marchés financiers. Au-delà des objectifs traditionnels de stabilité financière et de protection des consommateurs, le législateur de l'Union a cherché à **mettre la finance au service des transitions**. Cela s'est fait de deux manières : avec la mise-à-jour des règles générales et l'adoption de règles spécifiques.

Les trois grands secteurs (bancaires, assurantiels et financiers) sont encadrés par des règles générales. Elles sont périodiquement revues. Les **nouvelles règles relatives au fonds d'investissement** ont été adoptées le 15 mars 2023²⁹, avec 492 voix pour (109 contre et 27 abstentions). Elles soutiennent : « les investissements qui promeuvent le pacte vert pour l'Europe et d'autres domaines prioritaires, conformément à l'objectif de l'Union d'une croissance intelligente, durable et inclusive »³⁰. Les règles relatives au secteur assurantiels et bancaires sont encore en cours de discussion³¹ et soutiennent, elles aussi, l'ambition de marchés financiers favorables à la transition écologique.

Au-delà de ces règles générales, des règles spécifiques à la transition ont été adoptées. Il s'agit, en premier lieu, de la « **taxinomie verte** »³². Il faut souligner que ce texte a été approuvé par la précédente mandature du Parlement (en mars 2019) à une majorité de 335 voix pour (247 contre et 20 abstentions). Ce règlement précise les « critères de durabilité environnementale des activités économiques » permettant alors de classer les investissements comme durables, ou non. Pour cela, le texte (article 9) liste sept objectifs environnementaux : « l'atténuation du changement climatique », « l'adaptation au changement climatique » ; « l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines », « la transition vers une économie circulaire », « la prévention et la réduction de la pollution » et « la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes ». La Commission est chargée, dans le respect de ces critères, de déterminer les investissements considérés comme durables³³.

En second lieu, cette taxinomie est le fondement indispensable aux obligations qui s'imposent progressivement aux acteurs des marchés financiers. Ainsi, depuis novembre 2019, ils doivent impérativement publier des **informations sur « l'intégration des risques en matière de durabilité »**³⁴. Cette obligation a depuis été

²⁹ Règlement (UE) [2023/606](#) du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds, JO L 80 du 20.3.2023, p. 1-23

³⁰ Article 1.

³¹ Pour le secteur assurantiel, voir : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2021, modifiant la directive 2009/138/CE en ce qui concerne la proportionnalité, la qualité du contrôle, la communication d'informations, les mesures relatives aux garanties à longue échéance, les outils macroprudentiels, les risques en matière de durabilité, le contrôle de groupe et le contrôle transfrontière, [COM/2021/581 final](#).

Pour le secteur bancaire, voir : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE [COM/2021/663 final](#) & Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2021, modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres, [COM/2021/664 final](#).

³² Règlement (UE) [2020/852](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, JO L 198 du 22.6.2020, p. 13-43.

³³ Voir Règlement délégué (UE) [2021/2139](#) de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs, JO L 442 du 9.12.2021, p. 1-349.

³⁴ Art. 6 du Règlement (UE) [2019/2088](#) du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers, JO L 317 du 9.12.2019, p. 1-16.

élargie aux grandes entreprises et au PME qui doivent inclure dans leur rapport de gestions les : « informations qui permettent de comprendre les incidences de l'entreprise sur les questions de durabilité »³⁵. Ce dernier texte a été adopté par le Parlement à une large majorité (525 voix pour, 60 contre et 28 abstentions). Au surplus, des « **obligations vertes européennes** » (dites aussi « EuGB ») viennent d'être créées³⁶, là encore à une large majorité (418 voix pour, 79 contre et 72 abstentions). Les produits de ces obligations doivent être affectés « conformément aux exigences de la taxinomie » (art. 4).

Cet important travail législatif en matière financière s'est conclu avec l'accord entre le Parlement européen et le Conseil, et l'adoption prochaine, des **nouvelles règles relatives au blanchiment des capitaux**³⁷, avec notamment la création d'une « Autorité de lutte contre le blanchiment » au niveau européen³⁸.

Numérique

Depuis le règlement général sur la protection des données, dit RGPD³⁹, l'Union européenne est en pointe dans l'encadrement des activités numériques. Le RGPD illustre l'apparition de « **l'effet Bruxelles** », la capacité de l'Union européenne à, non seulement, imposer ses règles aux géants du numérique, mais surtout à favoriser leur généralisation ; lesdites entreprises

préférant étendre les règles européennes à l'ensemble de leurs utilisateurs quel que soit leur zone géographique d'implantation ou les règles européennes étant reprises par d'autres États⁴⁰. La législature sortante du Parlement européen a largement contribué au renforcement de l'encadrement des activités numériques, avec l'adoption de deux textes principaux et la discussion d'un troisième.

En premier lieu, le **règlement sur les marchés numériques** (dit « Digital Market Act, DMA »)⁴¹ identifie des « services de plateformes essentiels » (moteur de recherche, réseaux sociaux, plateformes de partage de vidéos, etc.) mais surtout des « contrôleurs d'accès », les entreprises exploitant certains de ces services et qui ont un poids important sur le marché en cause (plus de 7,5 milliards de chiffre d'affaires et 45 millions d'utilisateurs). Ces contrôleurs se voient imposer une série d'obligations afin, notamment, d'ouvrir leurs services et les données récoltées à des utilisateurs professionnels pour qu'ils puissent profiter des plateformes en question, notamment pour y développer leurs activités. Le règlement protège aussi les utilisateurs contre l'utilisation abusive de leurs données, notamment les publicités ciblées.

En second lieu, le **règlement sur les services numériques** (dit « Digital Service Act, DSA »)⁴² impose, notamment, de lutter contre les contenus

³⁵ Directive (UE) [2022/2464](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, JO L 322 du 16.12.2022, p. 15-80.

³⁶ Règlement (UE) [2023/2631](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité, JO L, 2023/2631, 30.11.2023.

³⁷ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 2021, relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et abrogeant la directive (UE) 2015/849, [COM/2021/423 final](#).

³⁸ Proposition de Règlement du parlement européen et du Conseil instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, [COM/2021/421 final](#).

³⁹ Règlement (UE) [2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1-88.

⁴⁰ L'expression est de A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁴¹ Règlement (UE) [2022/1925](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques), JO L 265 du 12.10.2022, p. 1-66.

⁴² Règlement (UE) [2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services

illicites en ligne. Il s'applique à l'ensemble des services dits « intermédiaires » tels les fournisseurs d'accès, les marchés en ligne ou les réseaux sociaux. Il prévoit des règles renforcées pour les très grandes plateformes ou les très grands moteurs de recherche. Sur le fondement de ce règlement, les intermédiaires sont tenus d'agir contre les contenus illicites qui leur sont signalés. Ils n'ont cependant aucune « obligation générale de surveillance ou de recherche active des faits » (art. 7).

Ces deux textes ont été adoptés à, le même jour, à une large majorité par le Parlement européen : le DSA avec 539 voix pour (54 contre et 30 abstentions) et le DMA avec 588 voix pour (11 contre et 31 abstentions).

En dernier lieu, les colégislateurs négocient un règlement sur **l'intelligence artificielle**⁴³. Le texte a pour objectif d'interdire certaines pratiques, dites « inacceptables » car contraire aux valeurs de l'Union telles celle de manipulation par le biais de pratiques subliminales « en-dessous du seuil de conscience » ou celles visant à classer les personnes physiques. Le texte identifie les systèmes d'IA à haut risque et qui devront faire l'objet d'une évaluation avant leur déploiement. Ces systèmes portent notamment sur l'identification biométrique, les infrastructures critiques ou encore la gestion des migrations. Les exploitants de ces systèmes devront : publier une « documentation technique » décrivant le système et son fonctionnement, mettre en place des systèmes internes de gestion des risques posés par leurs systèmes, informer les autorités nationales des risques et un contrôle effectif par une personne physique.

numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, JO L 277 du 27.10.2022, p. 1-102.

⁴³ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2021, établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle, [COM/2021/206 final](#).

Migrations, justice et affaires intérieures

SÉGOLÈNE BARBOU DES PLACES, ANTOINE GUÉRIN ET ALEXIS HUSSER¹

Résumé exécutif

Contexte

La période 2019/2024 a été marquée par différents événements qui ont marqué la négociation des textes régissant la justice et les affaires intérieures. Le souvenir de la « crise migratoire » de 2015/2016², et des difficultés des États dont les systèmes d'accueil et d'asile ont été souvent débordés, a pesé dans les débats. D'autant que la crainte a été ravivée par l'« attaque hybride » menée à l'automne 2021 par le président biélorusse consistant à « instrumentaliser des migrants »³ à des fins malveillantes, puis par l'agression russe en Ukraine qui a conduit plusieurs millions de personnes à gagner l'UE. Il a fallu (ré)activer une directive que l'on croyait moribonde, la directive « protection temporaire »⁴, pour organiser l'accueil de ces personnes.

En outre, les résultats électoraux dans différents États membres, ouvrant la voie à des coalitions dans lesquelles les extrêmes droites sont en position de force, a placé la question migratoire en haut de l'agenda européen. En juin 2022, Parlement

et Conseil ont alors acté la nécessité de trouver un accord sur le Pacte sur la migration et l'asile avant les élections européennes de mai 2024. Pour cette raison, le processus d'adoption de certains textes s'est fait à marche forcée.

Durant la mandature, les parlementaires ont aussi souhaité accroître la coopération policière et judiciaire en réponse à diverses menaces. À la suite des attentats terroristes perpétrés en France, en Allemagne et en Autriche, en 2020, les **luttres contre le terrorisme et contre la radicalisation sont revenues en force dans la discussion parlementaire**. La pandémie de COVID-19, qui a été l'occasion d'une augmentation des délits et crimes sur les mineurs et des infractions sur le net, a mis en lumière les **lacunes de la coopération policière** au sein de l'UE. L'UE a également souhaité se doter d'instruments pour faire face à la montée en puissance de la cybercriminalité et la propagation en ligne de discours haineux ou faisant l'apologie du terrorisme, ou encore pour contrer les tentatives d'influences étrangères

¹ Les auteurs remercient très vivement Sara Casella Colombeau de sa relecture attentive.

² Malgré les variations de nombres, un certain accord semble exister sur le fait qu'un peu plus d'1,5 million de ressortissants d'États tiers sont entrés dans l'UE sans visa ni autorisation d'entrer. 1,3 millions de personnes a déposé une demande d'asile dans l'UE (voir <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/asylum-applications-eu/>)

³ Ségolène Barbou des Places, « 'L'instrumentalisation des migrants', la 'menace hybride' et la multiplication des dérogations au droit commun de l'asile », *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 2022/2, pp. 251 et s.

⁴ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212 du 7.8.2001*, p. 12-23.

en ligne, qui menacent le fonctionnement démocratique de la société européenne. L'enjeu, pour le Parlement, a été de peser sur — et de contribuer à — l'adoption des instruments permettant de réaliser « l'Union pour la sécurité » appelée de ses vœux par la Commission en 2020.

Compétence du Parlement

La compétence de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures s'est développée progressivement à partir du traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999. Si à l'origine certains domaines (comme le droit Schengen ou la coopération policière au travers du dispositif dit de Prüm) étaient régis par une coopération intergouvernementale, ils relèvent aujourd'hui de « l'espace de liberté, sécurité et justice » organisé par le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La principale limite à la compétence de l'Union est prévue par l'article 72 TFUE qui dispose que le traité ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Sous cette réserve, l'UE peut adopter des instruments législatifs dans le domaine de la migration et l'asile, la coopération judiciaire et la coopération policière. Ces textes sont adoptés selon la procédure législative ordinaire, ce qui place le Parlement en position d'égalité avec le Conseil.

Bilan

La 9^e législature a vu l'adoption de textes majeurs pour la réalisation de l'espace de liberté, sécurité et justice, qu'il s'agisse du Pacte sur la migration et l'asile, d'instruments permettant d'échanger les données entre autorités judiciaires ou de l'encadrement du recours à l'intelligence artificielle. Le travail législatif s'est accéléré en fin de mandature, la perspective des élections européennes expliquant pour une bonne partie une négociation plus intense et l'identification tardive de compromis entre le Parlement et le Conseil (plusieurs textes majeurs ont ainsi été adoptés à la toute fin du second semestre de 2023).

L'influence du Parlement européen sur ces différents textes est contrastée. Parfois initiateur, voire activiste et le plus souvent attentif en commission à la garantie des droits, le Parlement a souvent cédé dans la négociation politique avec le Conseil. Les enjeux de souveraineté et de sécurité, centraux dans les questions abordées, l'ont affaibli face à un Conseil composé de ministres certes divisés mais tous soucieux de conserver, dans des domaines à grande sensibilité électorale, la maîtrise de leur souveraineté et de leur sécurité. Le Parlement a lui-même été traversé d'importants clivages politiques qui ont affaibli sa capacité de négociation. De manière générale, l'approche sécuritaire est plus manifeste que pendant la précédente mandature, qui avait vu le Parlement soutenir des positions d'équilibre entre le renforcement de la capacité de l'Union d'assurer la sécurité des citoyens européens et la protection des droits des personnes.

Frontières, asile, migration

L'encadrement des contrôles aux frontières intérieures

Le Parlement a d'abord fait le constat d'une gestion erratique et désordonnée de la pandémie de COVID-19, qui a conduit de nombreux États membres à réintroduire des contrôles aux

frontières internes de l'espace Schengen, en mars 2020, pour limiter la propagation du virus⁵. Ils se sont réclamés du code frontières Schengen qui dispose d'une procédure uniforme de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, qui doit être temporaire, limitée au

⁵ Commission européenne, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code (au 18 février 2024), pp. 21-24.

strict nécessaire et n'intervenir qu'en dernier ressort⁶. Or, le Parlement européen a pointé plusieurs manquements à la procédure et une étude commandée par la commission LIBE réitère un constat déjà établi en 2018⁷ quant aux pratiques des ministères de l'Intérieur visant à effectuer des réintroductions successives sur des bases juridiques différentes pour contourner les limites de durée imposées par le code frontières Schengen⁸. Le 19 juin 2020, le Parlement a soutenu que les réintroductions ont eu un effet contestable voire contre-productif dans la limitation de la propagation du virus et que le caractère de « dernier recours » des réintroductions n'a pas été observé. Il a alors rappelé la Commission à son obligation de contrôle des mesures prises par les États, et les États à leur devoir d'information des parlementaires européens sur les réintroductions auxquelles ils procèdent⁹.

Mais les réintroductions de contrôles aux frontières intérieures liées à la COVID-19 se sont surtout ajoutées à celles déjà opérées par les États depuis 2015, motivées officiellement par les arrivées de réfugiés et les attentats terroristes, dont le Parlement a remis en cause la légitimité et la proportionnalité¹⁰. Ce contexte a poussé la Commission à soumettre au Conseil et au Parlement une nouvelle proposition de *règlement visant à modifier le code frontières Schengen*, appelé de ses vœux par le Parlement européen dans une résolution de 2020. S'agissant des contrôles aux frontières intérieures, le texte précise les situations couvertes par la notion de

« menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure » qui comprendrait « les urgences de santé publique de grande ampleur »¹¹. Les possibilités de réintroduction sont aussi étendues d'un point de vue temporel. Le texte contient également un mécanisme concerté de réintroduction des contrôles et promeut, sans la rendre obligatoire, l'utilisation de mesures alternatives à la réintroduction des contrôles afin que son caractère de « dernier recours » soit respecté.

Le Parlement a soutenu une position de conciliation, acceptant de nouvelles possibilités de réintroduction des contrôles aux frontières mais plus encadrées. La commission LIBE a ainsi abaissé la durée maximum de réintroduction des contrôles en cas de circonstances prévisibles de deux ans à dix-huit mois¹². Elle n'a pas supprimé la possibilité de déroger à la limite de deux ans en cas de persistance d'une menace mais l'a subordonnée à une décision d'exécution du Conseil prise sur proposition de la Commission. Elle a intégré une obligation d'information systématique du Parlement à chaque étape des procédures et supprimé les dispositions permettant un renforcement du contrôle des frontières extérieures en cas d'« instrumentalisation de migrants » par un État tiers. Les négociations interinstitutionnelles ont ainsi abouti à un compromis : si la durée de deux ans est maintenue, les États ne peuvent, en cas de « menace persistante », y déroger que pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois

⁶ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), 9 mars 2016, art. 25 §§ 1-2, JO L 77, 23 mars 2016, pp. 20-21, sp. arts 25 à 27 et 31 à 44.

⁷ Parlement européen, Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures, Rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (2017/2256(INI)), A8-0160/2018, 3 mai 2018, p. 7.

⁸ Sergio Carrera, Ngo Chun Luk, « In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU », Étude pour la commission LIBE, PE 659.506, 2020, pp. 54-55.

⁹ Parlement européen, Résolution sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 (2020/2640(RSP)), P9_TA(2020)0175, 19 juin 2020, §§ 6, 8, 13 et 14.

¹⁰ Parlement européen, Commission LIBE, Rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (2017/2256(INI)), A8-0160/2018, 3 mai 2018, pp. 3-4, § B.

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, COM(2021) 891 final, 14 déc. 2021, art. 25 § 1. b), p. 44.

¹² Parlement européen, Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (COM(2021)0891- C9-0473/2021 – 2021/0428(COD)), Mme Sylvie Guillaume (rapporteuse), A9-0280/2023, 27 sept. 2023, amendement 98, p. 65.

pour une durée totale d'un an. Le Parlement doit de plus être informé de toute réintroduction ou prolongement. L'extension des possibilités de vérifications à l'intérieur du territoire a également été contenue par le Parlement, qui a obtenu la suppression de la disposition relative « aux vérifications, à des fins de sécurité, des données relatives aux passagers dans les bases de données pertinentes concernant les personnes voyageant dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, qui peuvent être effectuées par les autorités compétentes en vertu du droit applicable »¹³. Ces garanties semblent toutefois avoir été acquises au prix d'une réintégration de la totalité des mesures en matière d'« instrumentalisation de migrants », c'est-à-dire un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et des mesures concernant l'asile à la frontière. L'accord politique sur la réforme du code Schengen a été trouvé entre le Conseil et le Parlement le 14 février 2024.

L'adoption du « Pacte sur la migration et l'asile », un moment majeur dans la construction de la politique d'immigration et d'asile de l'UE

L'adoption du *Pacte sur la migration et l'asile* (un accord politique a été trouvé en décembre 2023) a été l'une des priorités du Parlement dans le domaine de la JAI. Elle représente un tournant dans la politique d'immigration et de l'asile de l'UE, substantiellement transformée. Présenté en septembre 2020 par la Commission, le *Pacte* est un ensemble très volumineux de plus de 1 200 pages, composé de cinq textes principaux, auxquels il faut ajouter quatre autres textes spécifiquement

sur l'asile, ayant pour objet de relancer le processus d'harmonisation des droits nationaux d'asile, de renforcer la solidarité entre les États, d'accroître les moyens des États de lutter contre l'immigration irrégulière et de préparer l'UE à l'hypothèse d'une nouvelle crise migratoire. En réalité le Pacte est principalement consacré à renforcer la capacité des États de contrôler les migrations.

Le premier texte est le « *règlement filtrage* »¹⁴. Il introduit une procédure de *screening* qui consiste à évaluer la situation des migrants pour les aiguiller vers la procédure adéquate : procédure d'asile ou procédure d'éloignement. De nombreux députés (GUE/NGL, Verts, S&D) se sont opposés à la consécration par le texte de la « fiction de non entrée sur le territoire national », qui pose que les individus, bien que physiquement situés sur le territoire d'un États membre, n'y sont pas juridiquement. Plusieurs groupes de gauche¹⁵ ont également exprimé leur crainte d'une généralisation de la rétention des personnes aux frontières extérieures¹⁶ et souligné — mais sans parvenir à obtenir de garanties supplémentaires —, que le *screening* crée un risque de profilage ethnique et de discriminations aux frontières extérieures de l'UE. Les députés européens ont déposé plus de 800 amendements au projet. Mais le Parlement n'a pas fondamentalement remis en cause l'architecture et la logique globales de la proposition de la Commission.

Le *règlement sur l'asile et la gestion des migrations*¹⁷ vise à remplacer l'actuel règlement Dublin et à relancer la réforme du régime d'asile européen commun. L'objectif annoncé est d'assurer un partage plus équitable des responsabilités

¹³ Ibid., art. 23 § e), p. 40.

¹⁴ Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (non publié). Pour un commentaire de la proposition de règlement, voir S. BARBOU DES PLACES, « Pacte sur la migration et l'asile. La taylorisation des procédures aux frontières ? », *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 2021/1, p. 210.

¹⁵ Voir The Greens, <https://www.greens-efa.eu/en/fighting-for-you/a-humane-eu-migration-pact> et The left, The Migration and Asylum Pact. Challenging the European Commission's narrative from a left perspective, 2020, http://old.left.eu/content/uploads/2020/12/Migration-pact_v2_EN-2.pdf.

¹⁶ C'est notamment le retour de l'approche dite des « hotspots » qui a cristallisé les inquiétudes de certains observateurs. Voir sur cette approche européenne, Antoine Guérin, « The European Approach to Hotspots in Greek Islands », *Borders criminology*, April 2021, <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/04/european-approach>.

¹⁷ Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement [établissant le Fonds « Asile et migration »], non encore publié.

grâce à un nouveau mécanisme de solidarité entre les États membres. L'enjeu est comme pour le règlement Dublin de renforcer la capacité des États à identifier de manière plus efficace l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile et de décourager les mouvements secondaires des demandeurs. L'influence du Parlement sur ce texte apparaît limitée. Les débats ont assez largement porté sur la signification de la solidarité entre les États membres. Les partis Green/EFA, GUE et S&D soutenaient un mécanisme protecteur des États de première entrée, ce qui impliquait une réforme plus substantielle du régime Dublin, et un mécanisme de relocalisation obligatoire pour les personnes vulnérables. Mais la capacité de peser du Parlement a été affaiblie par l'importance du désaccord entre les États (les États de Visegrad sont hostiles à toute idée de relocalisation). Le texte final admet ainsi que la solidarité interétatique est obligatoire mais flexible puisque différentes formes possibles de solidarité coexisteront (au choix des États) : un mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile ; une contribution financière pour œuvrer à la lutte contre l'immigration irrégulière ; et le support en nature, même dans les États tiers. Le système Dublin est donc maintenu dans ses grandes lignes en accentuant l'externalisation des demandeurs d'asile hors de l'UE.

Le législateur a aussi repris la réforme de la « *directive procédure* », proposée par la Commission dès 2016 et soutenue par le Parlement mais bloquée au Conseil. Son objet est d'instituer une procédure harmonisée pour la protection internationale. Suite à la nouvelle proposition de la Commission, en 2020, le Parlement a mis à jour son mandat de négociation sur ce qui devait devenir le *règlement* sur la procédure d'asile¹⁸, dans lequel il a accepté des procédures d'asile plus rapides et un recours plus fréquent à la procédure d'asile aux frontières. Les groupes politiques de gauche ont fait valoir leur crainte d'une atteinte aux droits des demandeurs d'asile et d'un recours généralisé à la rétention. Dans la

négociation, le Parlement a accepté d'associer systématiquement décision de refus de la demande d'asile et décision d'expulsion ainsi qu'une certaine érosion des garanties procédurales, notamment s'agissant du droit à un recours effectif et du droit d'être entendu. Cependant, le Parlement a ajouté un mécanisme de contrôle pour assurer le respect des droits fondamentaux, ce qui peut servir de garde-fou contre les violations récurrentes.

Le règlement « *crise et force majeure* »¹⁹ fut un des plus difficiles à négocier. Il vise à préparer l'UE à de futures situations d'afflux massif exceptionnel de migrants et à remplacer la directive sur la protection temporaire. Les oppositions au texte, exprimées par les partis de gauche, ont porté sur les importantes dérogations au droit de l'asile qu'il consacre, notamment la réduction de certains délais de recours et l'extension du recours à la procédure d'asile à la frontière. Le Parlement proposait de substantiels amendements à la proposition de la Commission, notamment la suppression des références à la force majeure comme source de dérogations aux droits. Il suggérait aussi que soient établis des indicateurs précis pour évaluer l'existence d'une situation de crise et demandait la suspension des procédures de transferts des demandeurs d'asile d'un État à l'autre. Une ligne de désaccord est aussi apparue avec le Conseil sur la suppression de la directive sur la protection temporaire dont l'application a été déclenchée pour accueillir les personnes d'Ukraine. Le rapporteur Juan Fernando López Aguilar (S&D, Espagne) soutenait la nécessité de rester aussi proche que possible des dispositions de la directive. Le rapporteur proposait également un mécanisme de reconnaissance de la protection internationale *prima facie c'est-à-dire une forme de reconnaissance collective du statut de réfugié*. Mais sur ces différents points, la négociation avec le Conseil n'a pas été fructueuse. De même le Parlement a finalement accepté que soit introduites des règles portant sur les situations dites « d'instrumentalisation des migrants »,

¹⁸ Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (non encore publié).

¹⁹ Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (non encore publié).

malgré son opposition au projet de règlement sur l'instrumentalisation. Mais l'adoption du règlement « crise et force majeure » était une priorité politique de la majorité parlementaire.

Le dernier des cinq textes du Pacte est le *règlement Eurodac*²⁰. En 2016, la Commission avait proposé de réformer le règlement qui organise le fonctionnement de la base de données dans laquelle sont stockées les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes entrant de façon irrégulière sur le territoire européen. Elle proposait d'ouvrir la possibilité de consulter Eurodac à de nouvelles autorités afin de faciliter les retours des étrangers. En juin 2018, le Parlement et le Conseil avaient trouvé un accord mais la Commission a inclus dans le Pacte une nouvelle proposition de règlement Eurodac. Les négociations ont été interrompues en protestation contre l'absence de mandat de négociation du Conseil sur le règlement relatif à la crise et à la force majeure. Un accord a finalement été trouvé sur des points controversés : l'autorisation de stocker des images faciales dans Eurodac; la possibilité d'identifier les enfants dès l'âge de 6 ans ; la question de savoir si une personne peut être présentée comme une menace pour la sécurité ; l'interopérabilité des données.

L'adoption du Pacte étant considérée comme un moment de réforme globale du droit de l'immigration et de l'asile de l'UE, d'autres instruments législatifs, présentés lors de la précédente mandature, ont été adoptés dans

la même vague. Le « paquet asile » ajouté à la négociation se compose ainsi du *règlement relatif à l'Agence de l'UE pour l'asile*²¹, et du *règlement sur le programme de réinstallation*²² — qui établit un plan de l'UE en matière de réinstallation des réfugiés et d'admission humanitaire — sur lequel un accord a été trouvé en décembre 2023. Deux autres textes importants sur l'asile étaient en suspens. L'accord politique sur la *directive « accueil »*²³, qui harmonise les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et sur le *règlement « qualification »*²⁴, qui harmonise les conditions que doit remplir un demandeur d'asile pour obtenir le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, a été trouvé avec le Conseil dès la fin 2022. L'adoption de ces deux textes a été différée dans l'attente du compromis politique sur l'ensemble des textes du Pacte, trouvé en décembre 2023.

Pour tenir le délai d'une adoption du Pacte avant les élections européennes, les arbitrages ont souvent été faits en faveur du Conseil qui a fixé des lignes rouges et fait valoir l'impossibilité de négocier avec le Parlement en raison de la difficulté de dégager une position commune entre ses membres. Les désaccords profonds entre les groupes politiques, sur une question très sensible électoralement, ont encore affaibli la position de négociation de l'Assemblée. D'autant que les groupes de centre droit se sont à plusieurs reprises alliés avec les groupes d'extrême droite. Le contraste est notable avec la précédente mandature qui avait vu le Parlement peser sur

²⁰ Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace du [règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration] et du [règlement relatif à la réinstallation], pour l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives et modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 (non publié).

²¹ Règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) no 439/2010, *JO L 468 du 30.12.2021, p. 1-54*.

²² Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil (non encore publié)

²³ Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (non encore publiée).

²⁴ Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (non encore publié).

les négociations des textes réformant le système européen commun d'asile, notamment au profit d'une protection accrue des droits fondamentaux des migrants. Sans surprise, l'adoption du Pacte a suscité des réactions contrastées. Pour la Présidente du Parlement Roberta Menzola (PPE), « *aujourd'hui est un jour véritablement historique, car nous avons mis en œuvre le pacte sur la migration et l'asile, probablement le paquet législatif le plus important de ce mandat* ». De son côté, l'eurodéputé Damien Carême (Verts), dénonçait « *un pacte asile-migrations européen qui fait honte aux plus belles valeurs de l'Europe et aux acquis en matière d'accueil et de protection des exilé.e.s. [...] On va financer des murs, des barbelés, des systèmes de protection partout en Europe* ».

La lente construction d'un régime européen de migration économique

Sur le terrain de la migration économique, qui ouvre des voies légales d'immigration le Parlement a été actif, commanditant une série d'études et adoptant une résolution du 25 novembre 2021 concernant des recommandations sur la politique et la législation en matière de migration légale. Le Parlement est notamment parvenu à peser dans la négociation de la réforme de la *directive « carte bleue »* dont le but est de créer un cadre juridique attractif pour les travailleurs hautement qualifiés²⁵. Les nouvelles règles visent à rationaliser la procédure de demande de permis, tout en la rendant plus efficace et en améliorant la protection des droits des travailleurs non européens. Pour le Parlement, l'enjeu était de faire prévaloir la carte bleue européenne sur les titres de séjour nationaux, les États se livrant, via leurs titres de séjour nationaux, à une véritable

concurrence pour attirer les travailleurs qualifiés. Mais les députés n'y ont réussi qu'imparfaitement car les titres nationaux subsistent dans le texte final, adopté le 20 octobre 2021, qui se contente d'encadrer la capacité des États à faire usage leur « carte bleue » nationale²⁶. En décembre 2023, la Commission européenne, le Parlement et le Conseil sont également parvenus à un accord politique sur la *directive révisée relative au permis unique*²⁷ qui met en place une procédure de demande unique pour un permis de travail et de séjour combiné dans l'UE. Les règles révisées prévoient un ensemble commun de droits pour les travailleurs en ce qui concerne les conditions de travail, la sécurité sociale, la reconnaissance des qualifications et les avantages fiscaux.

En revanche, la réforme de la *directive dite « résident de longue durée »*²⁸, qui a pour objet de conférer un statut protecteur visant l'intégration sociale des ressortissants d'États tiers résidant depuis plus de cinq ans dans l'UE, est encore en attente. Constatant que le texte de 2003 est mal appliqué par les États — qui préfèrent accorder leurs titres de séjour nationaux plutôt que la carte européenne de résident de longue durée et qui entravent la mobilité intra-communautaire des travailleurs étrangers —, le Parlement a été mobilisé sur le texte. La position commune dégagée vise à faciliter l'accès au statut de résident de longue durée (en cumulant les périodes de résidence dans plusieurs États et en élargissant le champ d'application du texte à de nouvelles catégories de personnes) et à en renforcer les droits des personnes et de leur famille. Les négociations sont donc toujours en cours. Mais si le Parlement voit dans la réforme de la directive un instrument au service de la compétitivité et de la prospérité économique de l'UE, la négociation avec

²⁵ Directive 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 382 du 28.10.2021, p. 1-38. Le Parlement a voté en faveur de la refonte de la « directive carte bleue » par 556 voix pour, 105 contre et 31 abstentions.

²⁶ Ségolène Barbou des Places, « Les États membres veulent-ils vraiment construire une politique commune d'immigration légale ? À propos de la demi-réforme de la directive carte bleue », *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 2022/2, pp. 255 et s.

²⁷ Directive du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (refonte) (non encore publiée).

²⁸ Voir Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (refonte), COM(2022) 650 final.

le Conseil est rendue difficile par un triple point de désaccord. Le Parlement propose en effet d'abaisser à trois ans le délai pour obtenir le statut de résident de longue durée (les États membres souhaitent maintenir le délai minimum à cinq ans), il veut étendre les possibilités de mobilité intra-communautaire et limiter la possibilité d'utiliser les permis nationaux.

La réforme de la *directive retour*²⁹ est également inachevée. L'objectif est de rendre les retours de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier plus efficaces et d'augmenter le taux de retours dans l'ensemble des États membres. Bien que la Commission ait présenté sa proposition de révision de la « directive retour » dès 2018, et que la commission LIBE ait été en charge de la proposition dans la foulée, ce n'est qu'après les élections européennes de mai 2019 que le Parlement a repris les travaux avec une nouvelle

rapporteuse, Tineke Strik (Verts). Dans son projet de rapport, elle proposait d'inclure plusieurs amendements dont certains sont controversés comme la révision de la définition du « risque de fuite » qui justifie le placement en rétention ; l'extension générale du délai pour le départ volontaire à 30 jours ; la suppression des nouveaux motifs de rétention des personnes éloignées proposés par la Commission ; et, enfin, l'insertion d'une interdiction générale de la rétention des mineurs et des membres de leur famille. Au total, 754 amendements ont été déposés conduisant à une situation de blocage. La commission LIBE n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur le rapport relatif à ce dossier. Les discussions des rapporteurs du Parlement européen ont seulement repris le 6 novembre 2023. Actuellement, le texte est donc « en attente d'une décision de la commission parlementaire ».

Coopération policière et judiciaire

L'Union s'est dotée d'une *stratégie de l'Union pour la sécurité* devant apporter les « réponses appropriées pour relever efficacement les défis existants et émergents dans un paysage européen en mutation rapide »³⁰. La Commission et le Parlement ont en effet recensé les menaces qui sont les principaux enjeux de cette « union pour la sécurité » : la cybercriminalité, les menaces hybrides, la désinformation et la criminalité organisée, notamment la traite des êtres humains, le trafic d'armes à feu, le trafic de drogues ainsi que la criminalité financière, économique et environnementale. Ce programme politique a été décliné en une série d'instruments, négociés pendant la mandature, qui visent à renforcer tant la coopération policière que la coopération judiciaire.

Une coopération policière renforcée par des échanges de données (toujours) plus importants

Le renforcement de la « coopération de Prüm » a fait l'objet d'importantes négociations politiques. Cette coopération repose sur le traité de Prüm, signé le 27 mai 2005 pour établir une coopération approfondie entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas en matière de lutte contre le terrorisme, de criminalité transfrontalière et de lutte contre l'immigration irrégulière. Il facilite l'échange d'informations entre ses États signataires en prévoyant l'accès réciproque et automatique à certaines bases de données nationales³¹. Afin d'améliorer cette coopération, la Commission européenne a proposé en décembre 2021 l'adoption d'un paquet législatif destiné à

²⁹ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte), COM/2018/634 final.

³⁰ Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité ([2020/2791\(RSP\)](#)).

³¹ Il couvre l'accès automatisé aux profils ADN, aux données dactyloscopiques et à certaines données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules ; la transmission de données dans le cadre de manifestations de grande envergure ; la transmission

composer un « code de coopération policière »³². La proposition de *règlement « Prüm II »* qui en fait partie vise à remédier aux lacunes techniques et juridiques de la coopération et à l'adapter aux exigences européennes d'interopérabilité des systèmes d'information. Le texte prévoit, entre autres, des possibilités de transmission de données élargies avec la consultation automatisée d'images faciales de suspects et d'individus condamnés et des registres de la police ; la connexion des bases de données nationales à un routeur central ; l'imposition d'un délai de 24 heures pour le partage d'informations ; l'échange d'informations entre les États membres et Europol. Lors de sa première lecture, la commission LIBE a introduit des mesures sur la compatibilité de l'échange d'informations avec le respect des droits fondamentaux (droit à la vie privée et protection des données à caractère personnel)³³. En revanche, la commission LIBE ne s'est pas opposée (mais a proposé d'encadrer³⁴) l'intégration des images faciales. Cette intégration a pourtant généré de fortes inquiétudes exprimées par le Comité économique et social européen, le Contrôleur européen de la protection des données et des ONG³⁵. La commission LIBE a en revanche exigé que la divulgation de données par un État sollicité soit toujours subordonnée à la décision d'un être humain, et qu'un expert en médecine légale vérifie la concordance, détectée par le système informatique, entre les données ADN d'un État membre requérant et celles d'un État membre requis. Le rôle humain dans la transmission

a été confirmé dans la position du Parlement en première lecture, tandis que l'obligation de confirmation humaine d'une concordance est devenue seulement une possibilité, conformément à la position du Conseil. L'accord a été trouvé entre le Parlement européen et le Conseil en décembre 2023.

Des interdictions sélectives en matière de recours à l'intelligence artificielle

Mesurant la perspective de progrès promise par l'intelligence artificielle mais aussi les risques qu'elle ferait peser sur la société si utilisée à mauvais escient, le Parlement européen a sollicité la Commission européenne pour qu'elle soumette une proposition de *règlement concernant les principes éthiques relatifs au développement, au déploiement et à l'utilisation de l'intelligence artificielle, de la robotique et des technologies connexes*³⁶. La proposition de la Commission, qui vise à établir la première législation globale au monde, classe les systèmes d'intelligence artificielle (ci-après « IA ») en fonction du risque qu'ils représentent, et les interdit si le risque représenté est considéré comme inacceptable³⁷. Le poids du Parlement, dans l'adoption de ce texte, est relatif. En 2023, ses commissions IMCO et LIBE ont inclus les atteintes à la santé, à la sécurité, aux droits fondamentaux, à la démocratie, à l'état de droit et à l'environnement parmi les hauts risques, ainsi que « les systèmes d'IA destinés à être

d'informations en vue de prévenir les infractions terroristes et d'autres mesures destinées à approfondir la coopération policière transfrontalière.

³² Commission européenne, « Code de coopération policière : renforcer la coopération policière transfrontière pour accroître la sécurité », Communiqué de presse, 8 déc. 2021.

³³ Parlement européen, Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (« Prüm II »), modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, 2019/817 et 2019/818 du Parlement européen et du Conseil (COM(2021)0784(COR1) – C9-0455/2021 – 2021/0410(COD)), A9-0200/2023, 26 mai 2023, M. Paulo Rangel (rapporteur), amendements 39, 143 et 189, pp. 28-29, 65 et 81-82.

³⁴ Parlement européen, op. cit., amendement 110 et 118, pp. 54 et 57.

³⁵ Comité économique et social européen, Avis Paquet « Union de la sécurité »/Paquet « Schengen », SOC/710, 18 mai 2022, §§ 1.8-1.9, p. 2 ; Contrôleur européen de la protection des données, Avis sur la proposition de règlement relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (« Prüm II »), 4/2022, 2 mars 2022, pp. 2-3.

³⁶ Commission des Affaires juridiques, Rapport contenant des recommandations à la Commission concernant un cadre d'aspects éthiques en matière d'intelligence artificielle, de robotique et de technologies connexes (2020/2012(INL)), A9-0186/2020, 8 oct. 2020, M. Ibán García del Blanco (rapporteur).

³⁷ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union, COM(2021) 206 final, 21 avr. 2021, art. 5, p. 49.

utilisés pour influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum ou le comportement électoral de personnes physiques dans l'exercice de leur vote lors d'élections ou de référendums »³⁸. Pour maîtriser le recours à l'IA, les commissions voulaient aussi supprimer (ou encadrer très strictement) toute possibilité d'exception à l'interdiction de la reconnaissance faciale dans les espaces accessibles au public, la police prédictive (basés sur le profilage, la localisation ou le comportement criminel antérieur), la reconnaissance des émotions dans les services de police, la gestion des frontières, les lieux de travail et les établissements d'enseignement, ou encore la récupération aveugle de données biométriques provenant des médias sociaux ou de la vidéosurveillance pour créer des bases de données de reconnaissance faciale³⁹. En revanche, malgré des inquiétudes émises par plusieurs ONG, les commission IMCO et LIBE n'ont pas prévu d'interdire le recours à l'intelligence artificielle en matière de contrôle des frontières et de droit d'asile, pratique déjà très répandue en Europe. Elles ont seulement classé plusieurs façons de recourir à l'intelligence artificielle en la matière comme relevant d'un haut risque et ont ajouté que les États ne doivent pas recourir à l'IA pour contourner leurs obligations en matière de protection internationale⁴⁰.

Le texte issu du compromis entre le Parlement européen et le Conseil satisfait donc la plupart des exigences du Parlement mais au prix d'un report du recours à l'IA sur les contrôles des frontières et du droit d'asile. Alors que le Parlement avait interdit « la mise sur le marché, la mise en service ou l'utilisation de systèmes d'IA pour déduire les émotions d'une personne physique

dans les domaines des activités répressives et de la gestion des frontières », la mention de la gestion des frontières a disparu de l'accord interinstitutionnel⁴¹. De même, à l'obligation de confirmation par au moins deux personnes humaines avant une prise de décision sur la base d'une identification par l'intelligence artificielle dans un domaine à haut risque, une exception a été ajoutée s'agissant de l'application de la loi, de la migration, du contrôle des frontières et de l'asile⁴². Il y a donc un paradoxe dans le texte négocié car, alors que les systèmes d'IA exploitant « l'une des vulnérabilités d'une personne ou d'un groupe spécifique de personnes en raison de leur âge, d'un handicap ou d'une situation sociale ou économique particulière » sont interdits, le texte ne protège ni les réfugiés ni les demandeurs d'asile, ce qui a été reproché par certaines organisations non gouvernementales. Seule la mention de l'obligation des États de ne pas utiliser l'intelligence artificielle pour contourner leurs obligations en matière de protection internationale a été maintenue dans le texte final⁴³.

De nouveaux outils pour la lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation avait fait l'objet de nombreux développements législatifs dans la mandature précédente. Toutefois, les attentats de 2020 ont incité les institutions européennes à adopter de nouvelles mesures, l'accent étant mis sur le numérique entendu comme moyen privilégié des actions terroristes ou au contraire comme moyen de lutte contre le terrorisme.

³⁸ Parlement européen, Commission du Marché intérieur et de la Protection des consommateurs, Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union (COM2021/0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)), A9-0188/2023, 22 mai 2023, MM. Brando Benifei et Ioan-Dragoș Tudorache (rapporteurs), amendements 72 et 263, pp. 68 et 175-176.

³⁹ Ibid., amendements 51, 61, 217, 224, 226, 227 et 229, pp. 44, 55, 156, 159, 160 et 161.

⁴⁰ Ibidem, pp. 66-72.

⁴¹ Conseil de l'Union européenne, Note from Presidency to Delegations, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts - Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 5662/24 LIMITE, 26 janv. 2024, art. 5 § 1 (dc), p. 108.

⁴² Ibidem, art. 14 § 5, p. 125.

⁴³ Conseil de l'Union européenne, op. cit., cons. 38, p. 41.

La lutte contre la diffusion des contenus terroristes avait été annoncée comme une priorité politique des institutions européennes dès 2018. Il a toutefois fallu plus de trois ans pour que soit adopté le *règlement relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne*⁴⁴. L'objet du règlement est d'établir des règles communes concernant les mesures à adopter pour lutter contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne et d'organiser le devoir de vigilance des fournisseurs d'hébergement des contenus. Le règlement prévoit ainsi le retrait ou le blocage de contenus à caractère terroriste dans un délai d'une heure. Le Parlement a joué un rôle dans l'adoption des dispositions visant à protéger les libertés fondamentales. Il a demandé à l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, en février 2019, de se prononcer sur les implications de la proposition en matière de droits. L'Agence a considéré que la définition du contenu terroriste devait être modifiée, car elle élargissait les termes de la directive sur la lutte contre le terrorisme. La commission LIBE a également longuement débattu de la question de la conformité du texte avec la législation existante sur le commerce électronique et sur les services de médias audiovisuels. En plénière, le Parlement a adopté la proposition modifiée en première lecture, ajoutant un amendement au titre duquel les fournisseurs de services pourraient se voir infliger des sanctions allant jusqu'à 4 % de leur chiffre d'affaires mondial s'ils ne respectent pas, de manière systématique et persistante, la législation sur les contenus terroristes. Toutefois, il n'y a pas d'obligation générale de surveiller ou de filtrer le contenu, même pour les fournisseurs de services.

Par ailleurs, les députés (notamment les groupes Renew et PPE) ont appuyé l'initiative de la Commission pour introduire un nouveau cadre pour l'échange d'informations entre les États membres et Eurojust dans les affaires de

terrorisme. Le système mis en place au début des années 2000, qui imposait aux États de recueillir et de transmettre à Eurojust des informations pertinentes sur les infractions terroristes, était devenu obsolète, ne permettait qu'un recoupement limité des informations et ne contenait aucun accord clair sur le type de données que les autorités compétentes devaient transmettre. Aussi le législateur a-t-il adopté le *règlement 2023/2131 en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme*⁴⁵ pour simplifier et moderniser les procédures existantes, créer un canal de communication numérique et renforcer le rôle d'Eurojust dans le soutien et la coordination entre les autorités nationales chargées des enquêtes et poursuites pour infractions terroristes. Les colégislateurs ont également convenu de renforcer la disposition relative à la protection des données, en limitant les transferts de données à caractère personnel aux besoins d'identification.

La numérisation au service de la modernisation de la coopération judiciaire

La numérisation de la coopération ne concerne pas seulement le volet policier. L'UE s'est donnée pour objectif, aux fins de réalisation de l'espace de liberté, sécurité et justice, de renforcer la coopération entre autorités judiciaires. À cette fin, la législature a mis l'accent sur la numérisation de cette coopération au travers de deux instruments. Deux règlements, publiés le même jour, poursuivent en effet le même objectif d'exploiter au mieux le potentiel de l'outil informatique.

Le *règlement 2020/1783 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale*⁴⁶ vise à améliorer l'efficacité et la rapidité des procédures judiciaires

⁴⁴ Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, JO L 172 du 17.5.2021, p. 79-109.

⁴⁵ Règlement (UE) 2023/2131 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme, JO L, 2023/2131, 11.10.2023.

⁴⁶ Règlement (UE) 2020/1783 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale (obtention des

transfrontières en matière civile ou commerciale en simplifiant et rationalisant les procédures d'obtention des preuves. En 2018, on recensait quelque 3,4 millions de procédures judiciaires en matière civile et commerciale ayant une incidence transfrontière. Or un nombre important de ces procédures nécessitent l'obtention d'éléments de preuve auprès de juridictions d'un autre État membre. Le règlement apporte, dans ce contexte, des outils efficaces facilitant l'accès à ces preuves. Durant la mandature 2014-2019, ce règlement avait fait l'objet d'une première lecture par la commission des Affaires juridiques qui a rendu un projet de résolution proposant 37 amendements mineurs. Le texte n'a pourtant pas pu être adopté. Après les élections européennes, la commission n'ayant proposé aucun amendement en deuxième lecture, le texte a pu être adopté le 16 novembre 2020, avec un vote final à l'unanimité (23 voix « Pour » et 0 voix « Contre »).

*Le règlement (UE) 2020/1784 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale*⁴⁷ pour sa part, vise à améliorer l'efficacité et la rapidité de la transmission, de la signification et de la notification des actes judiciaires⁴⁸ et extrajudiciaires⁴⁹ dans les affaires civiles et commerciales transfrontières, notamment par l'échange électronique des actes. Son apport majeur est la création d'un système informatique décentralisé constitué de systèmes informatiques nationaux reliés entre eux par une infrastructure de communication. Parallèlement, il assure la sécurité et la protection des actes en question, préserve les droits des destinataires et protège la vie privée et les données à caractère personnel. Durant la précédente mandature, le règlement avait fait l'objet d'une première lecture par la commission des affaires juridiques qui a rendu un projet de

résolution comprenant 64 amendements, tout en reconnaissant l'utilité du texte et sa nécessité, notamment par rapport aux enjeux liés à l'évolution des communications électroniques. Après les élections, la commission a avalisé le texte avec un vote final à l'unanimité, ne proposant aucun amendement en deuxième lecture.

La 9^e législature a donc vu l'adoption de textes majeurs pour la réalisation de l'espace de liberté, sécurité et justice. La perspective des élections européennes explique pour une bonne partie une accélération dans la négociation (de nombreux textes ont été adoptés dans le second semestre de 2023) et l'identification de compromis. Mais la position du Parlement apparaît parfois incertaine. Souvent initiateur, parfois même activiste et le plus souvent vigilant sur la garantie des droits, le Parlement a pourtant paru céder souvent dans la négociation politique avec le Conseil. Les enjeux de souveraineté et de sécurité, centraux dans les questions abordées, l'ont affaibli face à un Conseil composé de ministres divisés mais tous soucieux de conserver, dans des domaines à grande sensibilité électorale, la maîtrise de leur souveraineté et de leur sécurité.

preuves) (refonte), JO L 405 du 2.12.2020, p. 1-39.

⁴⁷ Règlement (UE) 2020/1784 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes) (refonte), JO L 405 du 2.12.2020, p. 40-78

⁴⁸ Il s'agit des actes qui ont été délivrés au cours d'un procès civil ou commercial, tels qu'une citation, une assignation ou un jugement.

⁴⁹ Il s'agit des actes qui ont été établis ou certifiés par une autorité publique ou un officier ministériel, comme une facture ou un avis d'expulsion.

Environnement & Agriculture

ESTELLE BROSSET, VALENTINE DELCROIX, AMANDINE FENNER, FABIENNE JOUTY,
ALEXANDRE LAUVERJAT, LAURENT WARLOUZET

Résumé exécutif

Les dossiers de protection de l'environnement et d'agriculture sont au croisement de trois **exigences parfois contradictoires** : celle d'assurer un haut niveau de protection de l'environnement, celle de garantir des prix modérés pour les produits alimentaires et celle de soutenir une production pérenne localisée en Europe. Cette note vise à analyser la difficile conciliation entre ces trois logiques -entre liberté, solidarité et puissance¹- au cours de la mandature 2014-19 du Parlement européen.

Pour rappel, dans le domaine de l'environnement, quelle que soit la base juridique utilisée (article 192 TFUE ou article 114 TFUE), **la procédure applicable pour l'adoption de textes est la procédure législative ordinaire**. Cette procédure consiste en l'adoption conjointe d'actes législatifs par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, en général sur une proposition de la Commission européenne. Dans le domaine de l'environnement, le Parlement européen est donc co-législateur avec le Conseil et, à ce titre, compétent pour amender les projets ; par ailleurs aucun texte ne peut être adopté sans son aval. C'est aussi le cas dans le domaine de l'agriculture.

Dans la dernière mandature, **la période a été marquée par une évolution notable des rapports de force au Parlement européen sur la thématique environnement-agriculture**. Entre 2019 et 2021, nonobstant la pandémie de la Covid 19, de nombreux compromis ont été trouvés et ont permis l'adoption, en application du « Pacte Vert » et parfois au-delà, de textes ambitieux. La situation s'est toutefois transformée dans la seconde partie de la mandature à partir du déclenchement de la guerre en Ukraine en 2022. Cette dernière a eu trois conséquences : une inflation des prix énergétiques et alimentaires inégalée depuis trente ans, l'augmentation de l'importation de produits agricoles ukrainiens (afin de soutenir l'effort de guerre de Kiev) et un renforcement d'une réflexion antérieure sur la souveraineté européenne. Dans le même temps, surtout à partir de 2023, les protestations dans plusieurs pays contre des mesures environnementales perçues comme trop coûteuses (isolation des logements et adoption de pompes à chaleur, taxation carbone, électrification du parc automobile, déploiement de zone à faible émission, diminution des intrants agricoles et préservation de jachères) se sont multipliées, parfois de façon instrumentalisée (selon la logique du « *green blaming* » ou de la « construction d'un épouvantail écologique »)². S'y sont ajoutées des protestations du monde agricole, d'abord aux

¹ Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, Cnrs éditions, 2022.

² Construire l'écologie, *Greenblaming. La construction de l'épouvantail écologique*, Paris, janvier 2024. Voir plus généralement : « The global backlash against climate policies has begun », *The Economist*, 11 octobre 2023.

Pays-Bas dès 2019, puis au début 2024 en France et dans d'autres pays de l'Union (Allemagne, Pologne, Roumanie).

Dans le débat politique européen, cette évolution s'est traduite dès le 29 septembre 2022 par un « *position paper* » du grand Parti de centre-droit et de droite, le Parti populaire européen (PPE), qui appelait à un moratoire sur les réglementations limitant les productions agricoles et alimentaires européennes au nom de la lutte contre l'inflation³. Le 11 mai 2023, Emmanuel Macron, puis Ursula von der Leyen le 13 septembre 2023, mettaient également l'accent sur la nécessité de rendre compatible le rythme des réformes environnementales avec les impératifs de sécurité alimentaire et de croissance économique, alors même que ces deux dirigeants avaient été parmi les principaux artisans de l'adoption du Pacte Vert en 2020. Au Parlement européen, ce glissement s'est aussi manifesté avec une déclaration de sa présidente, Roberta Metsola le 12 septembre 2023 s'inquiétant de « réglementations trop contraignantes » liées au Pacte Vert, réglementations qui « nourriront le populisme »⁴.

Au-delà des discours, cette évolution s'est traduite dans la constitution des coalitions au Parlement européen. Dans un premier temps, la coalition centriste historique (PPE, Renew, écologistes, socialistes et sociaux-démocrates) a fonctionné et a permis l'adoption de textes ambitieux en application du Pacte Vert (électrification du parc automobile, élargissement du marché des quotas d'émissions, mécanisme d'ajustement carbone). Le Parlement a même été à l'initiative du texte sur le devoir de vigilance des entreprises, toujours en discussion. Au contraire, depuis 2023, cette coalition centriste a été remplacée par une autre coalition entre la droite (PPE) et l'extrême-droite, parfois avec l'appui de certains députés Renew ou de gauche⁵. Cette situation a contribué au rejet de certains textes (sur la réduction de l'usage des pesticides) ou à leur atténuation (règlement sur la restauration de la nature, norme d'émissions automobiles, pollutions industrielles).

Il reste à voir si cette reconfiguration préfigure l'avènement d'une nouvelle coalition de la droite et de l'extrême-droite, si cette dernière sort renforcée des élections de 2024.

Environnement

Les débuts de la mandature actuelle du Parlement Européen ont été placés sous l'égide du « Pacte Vert » (*Green Deal*), présenté par la Commission en décembre 2019 qui prévoyait notamment une réduction des émissions CO₂ de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990, afin d'atteindre la neutralité climatique dans l'Union d'ici à 2050. Suivant cet objectif contraignant, la Commission a introduit le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » comprenant 13 propositions législatives visant à

réviser et actualiser la législation climatique de l'Union. Le Parlement au côté du Conseil a permis d'adopter la grande majorité de ces propositions, confortant le leadership vert de l'Union européenne parmi les grandes puissances économiques mondiales. L'Europe est en effet souvent considérée, même par des observateurs extérieurs, comme à l'origine d'un « effet Bruxelles », les normes de l'Union s'imposant progressivement par imitation⁶. Toutefois, si des textes ambitieux

³ EPP, "Group Position Paper on Fighting inflation and tackling the rise of energy and living costs: ensuring a winter of solidarity", 29 September 2022.

⁴ Toujours au PPE, la tête de liste française aux Européennes, François-Xavier Bellamy du parti Les Républicains (LR), a déclaré le 20 février 2024 ne pas soutenir la reconduction à la présidence de la Commission européenne d'Ursula von der Leyen en raison, notamment, de son orientation trop pro-environnementale, une déclaration à replacer dans le contexte français marqué par des manifestations agricoles début 2024 : Voir « LR s'opposera à un second mandat de von der Leyen à la tête de la Commission européenne », Lefigaro.fr, 20 février 2024.

⁵ « Le PPE a notamment formé une alliance de circonstance avec l'extrême droite européenne (mais également certains sociaux-démocrates du Sud et de l'Est et libéraux du Nord) » d'après : Phuc-Vinh Nguyen, *Pacte vert : vers une « pause réglementaire européenne ? »*, Institut Jacques Delors, janvier 2024.

⁶ Anu Bradford, *The Brussel Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

ont été adoptés, le rythme d'adoption a ralenti nettement en 2023 sous l'effet d'une réticence croissante envers des mesures environnementales.

Première période : des textes ambitieux

Le Parlement Européen a contribué à accentuer la sévérité de législations climatiques existantes en application des nouveaux objectifs. On peut citer par exemple la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émissions (SEQE)⁷. Un nouvel objectif plus contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 62 % par rapport aux niveaux de 2005 a été fixé pour la période allant de 2021 à 2030. De plus, le SEQE actuel devient applicable au secteur de l'aviation pour les vols européens⁸ et sera progressivement étendu au transport maritime⁹. S'agissant de la réduction des émissions de GES dans les secteurs de l'économie ne relevant pas du SEQE¹⁰, un accord a été trouvé sur un nouvel objectif contraignant de réduction à l'horizon 2030, de 30 % de leurs émissions par rapport au niveau de 2005. La révision du règlement sur la répartition de l'effort adoptée le 30 mai 2018¹¹ concrétise le

rehaussement de cette contribution globale en objectifs annuels contraignants pour chacun des États membres sur la période 2021-2030.

Certains accords marquant ont été passés. Ainsi, le Parlement a trouvé un accord sur des profondes réformes structurelles, encore inenvisageables il y a quelques années, comme l'interdiction de la vente de voitures thermiques à partir de 2035¹², qui va profondément restructurer l'industrie européenne. Des majorités se sont dégagées sur des textes de régulation du libre-échange envisagés depuis longtemps mais constamment repoussés jusqu'à cette législature (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières¹³ ou encore régulation du dumping environnemental par l'interdiction d'importation de produits issus de la déforestation¹⁴).

Ces législations sont complémentaires. Ainsi, la réforme du marché du carbone qui a consisté à étendre le principe des quotas d'émission aux secteurs qui en étaient exemptés et à augmenter le prix du carbone pour les secteurs déjà concernés n'a été acceptée qu'en complément de l'adoption d'une « taxe carbone » aux frontières,

⁷ Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial ; Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

⁸ Article 1^{er} de la directive Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 : du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2030, 20 millions de quotas seront réservés aux exploitants d'aéronefs commerciaux.

⁹ Article 3 octies ter de la directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 : "Les compagnies maritimes sont tenues de restituer des quotas selon le calendrier suivant : a) 40% des émissions vérifiées déclarées pour 2024 qui seraient soumises à des exigences en matière de restitution conformément à l'article 12 ; b) 70 % des émissions vérifiées déclarées pour 2025 qui seraient soumises à des exigences en matière de restitution conformément à l'article 12 ; c) 100 % des émissions vérifiées déclarées pour 2026 et chaque année par la suite conformément à l'article 12."

¹⁰ À titre d'exemple, les secteurs ne relevant pas du SEQE sont le transport, la construction, l'agriculture, l'industrie ou encore la gestion des déchets. Toutefois, les activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF) du règlement (UE) 2018/841, ne sont pas couvertes par ledit règlement sauf au titre du nouveau mécanisme de flexibilité introduit à son article 7.

¹¹ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013.

¹² Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat.

¹³ Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne (MACF, en anglais Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) est traité plus en détail dans la note sur la politique commerciale extérieure.

¹⁴ Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts.

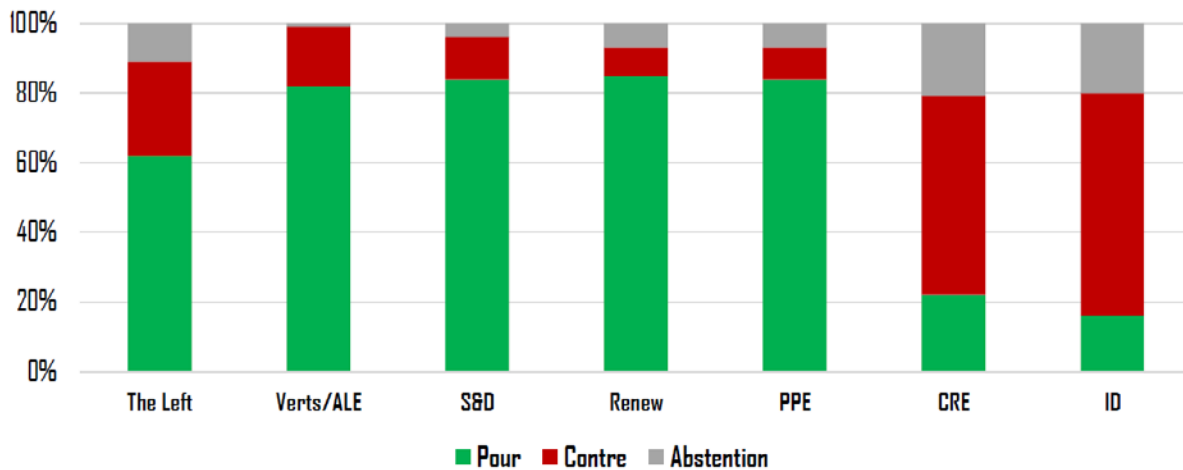
qui est une vieille revendication française. La Commission n'a pas proposé une « taxe », car ce mécanisme protectionniste aurait violé les règles de l'Organisation mondiale du commerce, mais un « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » (MACF), qui permet de compenser le surcoût lié à l'existence de ce marché du carbone dans l'Union. Ces deux mécanismes doivent par ailleurs constituer une source de recettes pour le budget européen.

Enfin, le Parlement a même pris l'initiative de quelques textes. C'est le cas de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2022 sur le devoir de vigilance des entreprises¹⁵. Cette proposition, initialement non prévue dans le Pacte vert, est en effet à l'initiative du Parlement européen. Cette proposition demeure controversée, avec des oppositions plutôt du côté des États, la France et l'Allemagne notamment, sur des points clefs¹⁶. À l'heure actuelle, le texte n'est pas adopté¹⁷.

Un large soutien initial de la coalition centriste

Tous ces textes ont certes suscité des controverses, entre des écologistes estimant qu'ils étaient insuffisamment orientés vers l'impératif de sobriété, et des soutiens de l'industrie soucieux de préserver la compétitivité des entreprises européennes. Pourtant, la plupart de ces législations ont été passées dans l'ensemble avec des majorités assez confortables composées des quatre groupes politiques modérés à majorité pro-européenne : les écologistes, les socialistes et sociaux-démocrates, les centristes et la droite modérée du PPE (voir le tableau ci-dessous, élaboré par Alexandre Lauverjat).

Vote des groupes parlementaires européens concernant les propositions étudiées



¹⁵ Elle a pour objectif d'imposer aux entreprises de plus de 500 salariés (ou 250 dans certains secteurs), un certain nombre d'obligations au titre desquelles figurent l'identification, la prévention, la cessation, ou à défaut l'atténuation, des impacts négatifs de leurs activités sur les droits humains et l'environnement. Les entreprises de grande taille devront en sus, adopter et mettre en œuvre un « plan de transition climatique ».

¹⁶ À titre d'illustration, l'engagement de la responsabilité civile des entreprises en cas de non-respect des dispositions du plan de transition a été écarté, de la même manière qu'à été édulcoré l'engagement de leur responsabilité civile en cas d'atteinte affectant exclusivement l'environnement. Un autre exemple concerne le champ d'application de la directive et notamment le secteur financier pour lequel l'engagement de la responsabilité a été considérablement réduit ne couvrant pas les « impacts de leurs investissements sur le climat ».

¹⁷ Les représentants des États membres au sein du Coreper ont rejeté, le 28 février 2024, le texte de compromis sur la directive qui avait été déposé le 14 décembre dernier.

Alexandre Lauverjat a réalisé une étude des votes des douze propositions de textes principales¹⁸. Il en résulte une moyenne des votes délimitant trois groupes :

- une coalition favorable aux textes environnementaux réunissant le PPE, S&D, Renew et des Verts/ALE, regroupant près de 70 % des sièges, et au sein duquel le taux de vote pour les propositions étudiées dépasse les 80 %.
- une coalition hostile composée dans la droite radicale et l'extrême-droite, composé des groupes Conservateurs et réformistes européens (CRE) et Identité et Démocratie (ID).
- une gauche radicale plutôt favorable aux textes environnementaux, mais qui reste divisée.

La réaction anti-environnementale

À partir de 2023, cette dynamique s'est altérée avec l'émergence d'un clivage droite / gauche, car la droite (PPE) et une partie des centristes (Renew) ont rejoint la droite conservatrice et l'extrême-droite dans leurs oppositions aux textes environnementaux. Plusieurs exemples emblématiques témoignent de cette réorientation.

1) Le rejet d'un texte emblématique : le règlement dit « SUR » sur les pesticides.

Dans la stratégie "De la ferme à la table" adoptée en 2020, la Commission avait annoncé l'adoption de mesures afin de réduire l'utilisation des pesticides chimiques de 50 % d'ici 2030, parmi lesquelles était prévue la révision de la directive 2009/128/

CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatibles avec le développement durable. La proposition de règlement du 22 juin 2022 avait pour objectif de consacrer juridiquement cet objectif.

Or ce texte a été repoussé par le Parlement le 22 novembre 2023 (299 contre / 207 pour / 121 abstenus). Si la rapporteure Sarah Wiener (Vertes) explique que "la droite et l'extrême droite ont travaillé main dans la main et célèbrent une victoire"¹⁹ et souligne le fort lobbying exercé par la commission AGRI et le changement de vote qui en a résulté, il faut préciser que la proposition a été rejetée également par des eurodéputés d'extrême-gauche, sociaux-démocrates et écologistes (les 207 voix favorables provenant surtout de Renew et du PPE). Une partie de la gauche reprochait aux amendements du PPE et de Renew d'avoir excessivement affaibli le projet initial, en repoussant à 2035 au lieu de 2030 l'objectif de réduction de 50 % de réduction des pesticides, et en supprimant les dispositions contraignantes pour les États-membres au profit de « contributions volontaires ».

2) L'adoption d'une version affaiblie de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 2022 relatif à la restauration de la nature.

Cette proposition, inscrite dans le cadre de la stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2030 a pour objectif principal de « contribuer à rétablir sur le long terme, de manière continue et durable,

¹⁸ - La révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (vote du 18 avril 2023) ;

¹ La surveillance, déclaration et vérification des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports maritimes (vote du 18 avril 2023) ;

¹ L'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (vote du 18 avril 2023) ;

¹ L'établissement d'un Fonds social pour le climat (vote du 18 avril 2023) ;

¹ La révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour l'aviation (vote du 18 avril 2023) ;

¹ La proposition de règlement relatif aux batteries et déchets de batteries (14 juin 2023) ;

¹ La proposition de règlement relatif à la restauration de la nature (12 juillet 2023) ;

¹ La proposition de directive concernant les polluants des eaux de surface et des eaux souterraines (vote du 12 septembre 2023) ;

¹ La proposition de directive sur les énergies renouvelables dite RED III (vote du 12 septembre 2023) ;

¹ La proposition de règlement relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs dit normes Euro 7 (vote du 9 novembre 2023) ;

¹ La proposition de règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages (vote du 22 novembre 2023) ;

¹ La proposition de règlement relatif à une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable dit règlement SUR (vote du 22 novembre 2023).

¹⁹ Traduction libre des propos de la rapporteure Sarah Wiener : https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/press-conference-by-sarah-wiener-rapporteur-on-sustainable-use-of-pesticides_20231122-1400-SPECIAL-PRESSER

la biodiversité et la résilience de la nature dans l'ensemble des zones terrestres et marines de l'Union en restaurant les écosystèmes ». Cet objectif se décline en deux étapes, la première s'achevant à l'horizon 2030, vise à atteindre la restauration d'au moins 20 % des zones terrestres et maritimes de l'Union nécessitant une restauration, la seconde expirant à l'horizon 2050, vise à atteindre 100 % des écosystèmes concernés.

Or, les députés des Commissions parlementaires Agriculture et Pêche se sont majoritairement opposés à la proposition avant que la commission parlementaire Environnement ne les suive en rejetant pour la première fois une composante du Pacte vert (à une seule voix près). La plus importante critique du texte émanait des partis du centre, de la droite et de l'extrême-droite (Renew, PPE, ID) et concernait la menace que constituerait ce projet pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche²⁰. Les Verts et les Socio-démocrates ont contesté ces arguments et évoquaient quant à eux une campagne de désinformation tout en dénonçant un texte « édulcoré » aux ambitions peu élevées, et affaibli par une clause permettant de suspendre temporairement certains objectifs liés aux écosystèmes agricoles en cas de circonstances exceptionnelles. Finalement, une partie des libéraux et les eurodéputés irlandais du PPE ont voté le texte²¹. Le vote en plénière le 27 février 2024 fut certes relativement serré (329 pour / 275 contre), mais le texte a été adopté.

3) L'atténuation des textes sur les émissions automobiles

Le Parlement Européen a tenu compte du coût massif de la transition à l'électrique que les constructeurs européens doivent engager, précisément pour respecter la législation européenne, en allégeant les projets législatifs

concernant les émissions des véhicules à moteur thermique. Ce règlement « Euro 7 » a été adopté en séance plénière par 329 voix pour, 230 contre et 41 abstentions en décembre 2023²². Pour permettre un tel accord il a été concédé que les limites d'émissions de gaz d'échappement et les conditions de test pour les voitures particulières et les camionnettes restent inchangées par rapport aux normes Euro 6. L'accord se trouve donc en deçà des exigences plus ambitieuses présentées par la Commission dans sa proposition initiale.

4) L'atténuation des textes sur les pollutions industrielles

Dans le cadre de son plan d'action « Zéro pollution » visant à restreindre, à l'horizon 2050, la pollution de l'air, de l'eau et du sol à un niveau d'innocuité pour la santé humaine et les écosystèmes naturels, la Commission avait envisagé la révision de plusieurs législations, notamment celle relative aux émissions industrielles²³. Dans le cadre de cette révision de la directive, il avait été envisagé de modifier son champ d'application qui devait être étendu aux activités agro-industrielles et minières de grande envergure. La proposition de la Commission s'est toutefois heurtée à l'opposition de la Commission parlementaires de l'agriculture et du développement (qui s'est elle-même opposée à celle de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire). Ce désaccord a mené à l'adoption, par le Parlement européen, d'une position de négociation révisant à la baisse les ambitions de la proposition de la Commission, avec l'obtention au final d'une exclusion pour l'élevage des bovins et les exploitations de taille moyenne. L'eurodéputé Michal Wiezik (Renew Europe) a pu faire part de sa désillusion affirmant que le résultat du vote était « le pire résultat possible » et qu'il s'agissait d'un « nouveau coup porté à l'intégrité du pacte vert pour l'Europe » puisque « le Parlement a décidé d'édulcorer

²⁰ Une des objections visait les insuffisances de l'étude d'impact ayant menées à la proposition et le potentiel « chèque en blanc » (selon Esther de Lange du PPE) aux conséquences délétères sur la production agricole qui en résultait : Propos d'Esther de Lange, PPE ; <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lissue-du-texte-sur-la-restauration-de-la-nature-est-plus-quincertaine/>

²¹ « Le Parlement européen adopte la loi controversée sur la restauration de la nature », Par : Nathan Canas, Euractiv, 27 février 2024

²² <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20231207IPR15740/euro-7-nouvelles-regles-visant-a-reduire-les-emissions-du-transport-routier>

²³ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

et d'éliminer toutes les améliorations significatives de la proposition »²⁴. Il a pu déclarer à cet égard qu'il s'agissait d'« un signal clair aux citoyens selon lequel la protection de l'environnement et de la santé humaine constitue un bel objectif, tant qu'il n'interfère pas avec le *statu quo* dans l'agriculture »²⁵. À l'inverse, le secteur agricole a salué cette position et a manifesté sa satisfaction à travers des messages diffusés par divers syndicats et fédérations. Il ne reste donc plus qu'à attendre la version finale du texte issue des négociations avec le Conseil pour déterminer le réel apport de la révision qui semble d'ores et déjà limité.

Agriculture

Sur le plan agricole, la législature a été marquée par trois éléments, l'adoption en 2019 de la stratégie pro-environnementale « de la ferme à la fourchette », la réforme de la PAC de 2021, qui tente une synthèse entre les dynamiques productiviste et environnementaliste, et, enfin, le retour de l'approche productiviste en 2023-24.

La stratégie « de la ferme à la fourchette »

Adopté en 2019, la stratégie « de la ferme à la fourchette » représente la principale déclinaison agricole du Pacte Vert. Elle a été élaborée à la Commission sous l'égide de la Direction générale de la Santé, avec une participation des directions générales de l'agriculture et de l'environnement. Elle vise à diminuer l'usage des intrants de synthèse afin de diminuer la pollution. La réduction de la production agricole qui en résulterait serait compensée par une réduction de la consommation de produits animaux par les Européens (car une part importante de la production de céréales et d'oléoprotéagineux est consacrée à l'alimentation animale). En effet, la consommation de produits animaux par les Européens est supérieure à l'apport nutritionnel recommandé.

5) Le report *sine die* d'autres textes faute de volonté politique

Il s'agit de ceux portant sur le bien-être animal et sur les systèmes alimentaires durables, ainsi que celui sur la réforme de la réglementation sur les produits chimiques (Reach). C'est aussi le cas du règlement SUR sur les pesticides, reporté aux calendes grecques par la Commission au début 2024, dans un contexte de protestations agricoles massives, notamment en France, en Allemagne et en Pologne.

Ce document devait se décliner en 27 textes législatifs mais en réalité très peu ont été adoptés.

Sur le plan international, cette stratégie a subi l'opprobre des États-Unis et de certains pays du Sud qui ont dénoncé une forme de protectionnisme renouvelé, la PAC faisant depuis ses débuts l'objet d'un procès en protectionnisme.

La réforme de la Politique agricole commune (PAC)

La réforme de la PAC a été adoptée à la fin 2021 après de difficiles débats. Son application, prévue initialement au premier janvier 2021, a finalement été repoussée de deux années. Au Parlement européen, elle a été adoptée le 23 novembre 2021 par les votes du centre, de la droite et de l'extrême-droite, contre la gauche. Elle se caractérise par trois dynamiques.

D'un côté, la PAC perpétue les équilibres antérieurs productiviste car la majeure partie des aides européennes (75 %) est constituée d'aides directes attribuées à l'hectare. Cette orientation a été demandée par la France depuis les origines de la PAC, en 1962, car elle fait de l'hexagone le premier bénéficiaire de cette politique, avec des

²⁴ <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/le-parlement-europeen-vote-en-faveur-de-l'exclusion-des-bovins-des-plans-de-reduction-des-emissions-industrielles/>

²⁵ *Idem.*

versements estimés à 9,5 Md d'euros en 2024 (sur un soutien total à l'agriculture, y compris les prestations sociales, estimées à 25 Md d'euros annuels par le ministère de l'Agriculture²⁶).

D'un autre côté, la PAC renforce la réorientation environnementale entamée depuis 1992 et 2003. Ainsi, au moins 3 % des terres arables doivent être consacrées à la biodiversité et à des éléments non productifs, et au moins 25 % des aides directes doivent être considérées comme relevant de l'« éco-régime ». Ces éléments ont été considérés comme insuffisants par une partie des députés de gauche qui ont voté contre cette réforme.

Enfin, la PAC se caractérise par une plus grande subsidiarité, ce qui signifie une renationalisation partielle. En conséquence, les États ont acquis une liberté plus grande d'aider leurs agriculteurs suivant des modalités propres. Cette flexibilité accrue contribue à aggraver les distorsions de concurrence.

Le retour de l'approche productiviste.

Trois caractéristiques du travail législatif du Parlement Européen en témoignent :

- De nombreux textes n'ont pas été adoptés. Ainsi, la stratégie « de la ferme à la fourchette » devait se traduire par 27 textes législatifs mais seuls 9 ont été adoptés dont 8 communications et un texte « de portée relativement mineure »²⁷.
- Un texte important a été explicitement refusé par le Parlement Européen. Le 22 novembre 2023, l'Assemblée a refusé le projet de règlement dit « SUR » visant à limiter l'usage de pesticides. Il a même refusé le renvoi du texte en Commission, ce qui est rare (voir dans le chapitre Environnement).
- Plusieurs textes ont été infléchis dans un sens productiviste, la réforme de la PAC en décembre 2021 (voir ci-dessus) et le règlement sur la restauration de la nature (voir dans le chapitre Environnement).

²⁶ Ministère de l'Agriculture, référence*

²⁷ Pierre-Marie Aubert, « « De la ferme à la table » : les raisons d'un échec et comment rebondir », in L'Economie politique. Alternatives économiques, 2019, p. 73.

Défense européenne

ELSA BERNARD¹

Résumé exécutif

Compétences

Si la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) relève bien des compétences de l'Union européenne (UE)², le Parlement européen n'est jamais mentionné au sein de la section dévolue à cette politique dans les traités³. Ce silence s'explique par le fonctionnement très intergouvernemental de cette politique, qui fait « partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune »⁴ et qui est exclusivement confiée aux États membres⁵.

Néanmoins, la PSDC est soumise, comme l'ensemble de la PESC, au respect de certaines règles qui concernent le Parlement européen. Au titre de l'article 36 TUE, ce dernier doit ainsi être régulièrement consulté « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux » de ces politiques. Il doit également être informé de leur évolution. Ses vues doivent dûment être prises en considération⁶. Il peut par ailleurs adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Enfin, il procède deux fois par an à un débat

sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces politiques.

Au-delà de ce droit à l'information, à la consultation et à la délibération - dont il use notamment en publiant chaque année un « rapport sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune » - le Parlement européen n'a, dans le domaine de la PSDC, aucune compétence législative. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'a aucune compétence législative en matière de défense européenne.

Bilan législatif

La « communautarisation rampante » de la défense européenne par le biais du marché intérieur et des libertés de circulation s'est traduite par l'adoption de différents actes relatifs à la défense, selon la procédure législative ordinaire. En 2009, deux directives ont ainsi concerné, d'une part la coordination des procédures de passation de certains marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité⁷, d'autre part les conditions

¹ Les éléments qui apparaissent dans cette note sont développés dans un article intitulé « La communautarisation de la défense européenne en temps de guerre », *RTDEur.*, Juillet-Septembre 2023, pp. 325-350, <https://hal.univ-lille.fr/hal-04336287v1/document>

² Article 24 §1 TUE.

³ Chapitre 2, section 2 du TUE.

⁴ Article 42 §1 TUE.

⁵ Article 42 §2 TUE : « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

⁶ *Ibidem.*

⁷ Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juill. 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices

des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté⁸.

Par la suite, afin de développer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et de stimuler la recherche et l'innovation en la matière, la Commission a proposé, en 2017, la création du Fonds européen de la défense (« FED »), qui comprend un volet recherche et un volet industrie, et qui a donc pour double base juridique les articles 173 et 182 TFUE⁹. Après avoir donné lieu à des programmes de court terme¹⁰, le FED a été établi par un règlement du Parlement européen et du Conseil en avril 2021¹¹. Il est financé par le budget de l'Union à hauteur de 7,9 milliards pour la période 2021-2027 (somme à laquelle a été ajouté 1,5 milliard € en 2024, au titre du nouvel instrument STEP). Le FED permet d'apporter un soutien financier à des actions réalisées par un consortium composé d'au moins trois « entités juridiques », établies dans au moins trois États membres. Les actions financées par le FED doivent poursuivre les objectifs énoncés à l'article 3 du règlement¹² et porter sur de nouveaux produits et /ou technologies de défense ou constituer une amélioration des produits et technologies existants.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, a fait prendre conscience aux États membres des lacunes en matière d'équipements et de défense et de la nécessité de booster la BITDE, afin non seulement de renouveler les stocks nationaux dans un environnement de plus en plus menaçant, mais également de fournir l'Ukraine en produits de défense. C'est dans ce contexte qu'ont été adoptés, selon la procédure législative ordinaire, deux règlements instaurant les deux instruments de court terme auxquels est consacrée cette note.

Le premier, dénommé « **EDIRPA** », vise à inciter les États membres à acquérir ensemble des produits de défense, grâce au soutien apporté par le budget de l'Union (II).

Le second, dénommé « **ASAP** », vise à soutenir la montée en puissance de la production des munitions et missiles par l'industrie européenne de défense (III).

dans les domaines de la défense et de la sécurité, JO L 216 du 20 août 2009, p. 76 s.

⁸ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JO L 146 du 16 juin 2009, p. 1 s.

⁹ Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avr. 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JO L 170/149, 12 mai 2021.

¹⁰ Il s'agit de l'Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (APRD) lancée par la Commission conformément à l'article 58, § 2, pt b), du règlement financier, et du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) établi par le règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juill. 2018, JO L 200 du 7 août 2018, p. 30.

¹¹ Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JO L 170/149, 12 mai 2021.

¹² A savoir renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de la BITDE dans l'Union, en soutenant des actions collaboratives et la coopération transfrontière entre les entités juridiques, en particulier les PME et les entreprises à moyenne capitalisation, ainsi qu'en renforçant et en améliorant la souplesse de la chaîne d'approvisionnement et des chaînes de valeur de la défense et en favorisant une meilleure exploitation du potentiel industriel de l'innovation, de la recherche et du développement technologique à chaque étape du cycle de vie industriel des produits et technologies de défense.

Le règlement (UE) 2023/2418 instaurant le fonds EDIRPA

L'instrument EDIRPA¹³ est conçu en réponse à la guerre en Ukraine et aux annonces, par les États membres, relatives aux augmentations conséquentes de leurs budgets de la défense. Afin d'éviter que ces derniers ne privilégient, pour se réarmer, des solutions nationales ou des solutions « prêtes à l'emploi » non européennes au détriment d'éventuelles solutions de l'UE, la Commission a souligné la nécessité d'investir « ensemble », « mieux » et « européen ». À cette fin, et à la demande du Conseil européen¹⁴, elle a proposé, le 19 juillet 2022, un règlement mettant en place un instrument de court terme permettant, grâce au budget de l'Union, d'inciter les États membres à acquérir ensemble des produits de défense et à renforcer ainsi les capacités industrielles de l'Union dans ce domaine¹⁵. Cet instrument, qui devait faire l'objet d'une négociation rapide avec le Parlement européen et le Conseil afin d'être mis en œuvre d'ici la fin de l'année 2022 n'a finalement été adopté que le 18 octobre 2023¹⁶.

Base juridique du règlement EDIRPA

Le règlement a pour base juridique l'article 173 § 3 TFUE, disposition qui autorise le Parlement européen et le Conseil à décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au § 1 de l'article 173, à savoir notamment, accélérer l'adaptation de l'industrie

aux changements structurels. Or, le changement structurel des marchés justifiant la mise en place de l'EDIRPA découle, en l'occurrence, de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui impose d'accélérer le renforcement de la BITDE.

Contenu du règlement EDIRPA

L'instrument est doté d'un budget européen de 300 millions d'euros¹⁷ pour encourager les États membres à s'engager dans une acquisition conjointe dans le domaine de la défense, jusqu'au 31 décembre 2025.

Pour être éligible à un financement par ce fonds, une acquisition conjointe de produits de défense par les États membres de l'Union et les États tiers associés¹⁸ doit être menée par un consortium d'au moins trois États membres¹⁹. Elle doit également répondre aux besoins les plus urgents et les plus critiques en matière de produits de défense.

Lorsqu'une acquisition conjointe est éligible à un financement par l'EDIRPA, le montant de la contribution financière octroyée dépend de divers facteurs tels que la complexité du marché public commun, les caractéristiques de la coopération et ses effets en matière d'interopérabilité des acquisitions ou en matière d'investissement à long terme pour l'industrie, le nombre d'États membres et de pays associés participants, ou encore

¹³ Pour « *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* ».

¹⁴ V. les concl. du Conseil européen des 30 et 31 mai 2022.

¹⁵ COM (2022) 349 final, 19 juill. 2022.

¹⁶ Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023, relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA), JO L du 26 oct. 2023.

¹⁷ Le montant prévu pour l'instrument a considérablement varié au cours de la négociation. Le budget de 500 millions d'euros - puisés dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 - qui avait été proposé par la Commission avait été accepté par le Conseil. Le Parlement européen s'était toutefois montré plus ambitieux en sollicitant un budget d'au moins un milliard d'euros. Sur le budget initial, 240 millions d'euros ont été réorientés, en cours de négociation, par la Commission européenne, vers l'ASAP. Au cours des négociations finales, 40 millions d'euros ont finalement été ajoutés pour parvenir à un budget total, pour l'EDIRPA, de 300 millions d'euros.

¹⁸ Aux termes de l'article 5 du règlement, l'instrument est en effet « ouvert à la participation des États membres et des membres de l'Association européenne de libre-échange qui sont membres de l'Espace économique européen ».

¹⁹ Régl., art. 8, § 1, c). En cas de coopération existante, celle-ci doit être étendue à au moins un nouvel État membre ou pays associé (art. 8, § 1, b).

la nécessité de créer l'effet incitatif nécessaire pour induire la coopération. Il est par ailleurs prévu que la contribution d'EDIRPA à chaque action ne dépasse ni 15 % de l'enveloppe financière totale de l'EDIRPA (soit 45 millions d'euros), ni 15 % de la valeur estimée de l'acquisition conjointe. À titre dérogatoire, cette contribution peut toutefois atteindre jusqu'à 20 % de l'enveloppe financière totale de l'EDIRPA et jusqu'à 20 % de la valeur estimée de l'acquisition conjointe²⁰.

Les contractants des États du consortium doivent satisfaire certaines exigences pour qu'une acquisition conjointe puisse bénéficier des fonds de l'EDIRPA. Ils doivent être établis et disposer de leurs structures de direction dans l'Union ou dans un pays associé et ne pas être soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité d'un pays tiers non associé, une dérogation à cette règle étant cependant prévue. Il en va de même en ce qui concerne les éventuelles restrictions liées aux produits de défense (ou à leurs composants) qui font l'objet des acquisitions conjointes et qui peuvent être achetés à des pays tiers non associés ou à des entités de tels pays. Ces produits ne doivent pas faire l'objet d'une restriction par un pays tiers non associé ou une entité d'un pays tiers non associé, qui limiterait la capacité des États membres à l'utiliser, mais là encore, cette interdiction fait l'objet de dérogations²¹. Enfin, aucun de ces composants ne doit provenir de pays tiers non associés qui contreviennent aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et de défense ou qui ne respectent pas les relations de bon voisinage.

Le règlement EDIRPA prévoit également les critères d'attribution des fonds par la Commission. On trouve notamment parmi ces critères qualitatifs,

outre le nombre d'États participant au marché commun et la valeur estimée de ce marché, la démonstration que l'acquisition contribue à la reconstitution des stocks et au renforcement de la BITDE, pour lui permettre de répondre en particulier aux besoins les plus urgents et les plus critiques en matière de produits de défense.

Adoption du règlement au sein du Parlement européen

Si l'instrument n'a pas été adopté aussi rapidement que prévu, ce n'est pas, comme l'on pouvait peut-être s'y attendre, en raison de divergences entre les États membres. Le Conseil a en effet approuvé sa version amendée de la proposition dès décembre 2022. Au sein du Parlement européen en revanche, des conflits internes entre les commissions – et plus précisément entre la commission ITRE (industrie) et la sous-commission SEDE (sécurité défense)²² – ont prolongé l'examen de la proposition jusqu'à la fin du mois d'avril 2023, date à laquelle les négociations avec le Conseil ont enfin pu commencer.

Ce retard n'a pas été sans conséquence. Sur les 500 millions d'euros de budget initialement prévus, 240 millions ont été attribués, durant la négociation d'EDIRPA, à un instrument, envisagé à partir de février 2023 pour soutenir la production de munitions dans l'Union, l'« ASAP ».

Le règlement EDIRPA a été adopté par 530 voix pour, 66 voix contre et 32 abstentions.

²⁰ La dérogation s'applique lorsque l'Ukraine ou la Moldavie est l'un des bénéficiaires de quantités supplémentaires dans le cadre de l'action de passation de marché (ce qui fût une demande du Parlement européen dans le cadre des négociations), ou lorsqu'au moins 15 % de la valeur estimée du marché commun est attribuée à des petites ou moyennes entreprises, en tant que contractants ou sous-contractants.

²¹ Art. 9, § 11. Par ailleurs, le coût des composants originaires de l'Union européenne ou des pays associés ne doit pas être inférieur à 65 % de la valeur estimée du produit final (art. 9, § 12).

²² Sous-Commission qui a été créée en 2014 et qui est rattachée à la Commission des affaires étrangères (AFET).

Le règlement (UE) 2023/2418 instaurant le fonds ASAP²³

Face aux réalités de la guerre, un « plan munition » a été élaboré durant l'hiver 2023 afin d'atteindre trois objectifs : *fournir* urgemment l'Ukraine en munitions, *acquérir* ces munitions en commun, et enfin les *produire* en plus grand nombre. Si les deux premiers volets du plan (fourniture et acquisition) relèvent de la PESC et de la PSDC, et sont donc pris en charge au titre de la Facilité européenne pour la paix (hors budget de l'Union), le troisième volet en revanche, s'inscrit dans le champ « supranational » puisqu'il vise à soutenir la montée en puissance de la production de ces produits de défense par l'industrie européenne, jusqu'à atteindre une capacité de production, au sein de l'Union, d'un million de munitions par an²⁴. Tel est l'objectif de l'instrument ASAP, qui a fait l'objet d'un règlement, proposé par la Commission le 3 mai 2023 et adopté le 20 juillet 2023²⁵.

Base juridique du règlement ASAP

Ce règlement repose sur une double base juridique. D'une part, l'article 173 § 3 TFUE, dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures permettant d'adapter rapidement l'industrie européenne à des changements structurels. D'autre part, l'article 114 TFUE²⁶ pour sa partie « réglementaire », qui a donné lieu à d'importants amendements de la proposition de la Commission, par le Conseil.

Contenu du règlement ASAP

Afin d'amener les industriels européens à produire un million de munitions par an, le règlement ASAP met en place un dispositif d'aides aux capacités de production et un fonds de montée en puissance. Il complète à ce titre l'instrument EDIRPA en

soutenant, pour sa part, non pas les achats mais l'offre dans le domaine des munitions.

1) Le pilier industrie

Le rôle de l'instrument ASAP est de financer, jusqu'au 30 juin 2025, l'accroissement des capacités de production de munitions sol-sol, des munitions d'artillerie ainsi que des missiles. Il est doté d'un budget de 500 millions d'euros, dont 240 millions proviennent du budget initialement prévu pour l'EDIRPA (les 260 millions restants sont tirés du FED).

Sur ces 500 millions d'euros, un montant maximal de 50 millions d'euros peut être utilisé comme « opération de mixage », dans le cadre d'un fonds dit « de montée en puissance », mis en œuvre en gestion indirecte, qui propose des solutions de prêt pour soutenir l'augmentation des capacités de fabrication dans le secteur des munitions et des missiles. Les 450 millions d'euros restants sont mis en œuvre en gestion directe et servent à financer jusqu'à 35 % des coûts d'accroissement ou de modernisation des capacités de production des munitions et des missiles, avec une possibilité d'atteindre 40 % de ses coûts dans certains cas²⁷.

Les actions éligibles à un soutien financier de l'ASAP sont celles qui visent à remédier aux goulets d'étranglement recensés dans les capacités de production et les chaînes d'approvisionnement. Les six types d'actions éligibles répertoriées par le règlement sont de nature très variée, allant de l'optimisation des capacités de production existantes à la formation, la reconversion ou le perfectionnement professionnels du personnel en rapport avec les activités visées, en passant

²³ « Act in Support of Ammunition Production », mais ASAP est l'également l'acronyme de « As Soon As Possible ».

²⁴ Si ce chiffre n'est pas mentionné dans le règlement ASAP, il a été évoqué par le commissaire Breton à plusieurs reprises.

²⁵ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP), JO L 185 du 24 juill. 2023, p. 7 s.

²⁶ V. la proposition de la Commission, p. 5. L'art. 114 du TFUE concerne les mesures relatives au rapprochement des législations des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

²⁷ Règl. ASAP, art. 9, §§ 1 et 2.

notamment par la mise en place de partenariats industriels transfrontières ou encore la constitution et la mise à disposition de capacités de fabrication réservées aux munitions et missiles.

On retrouve par ailleurs, dans le règlement ASAP, les critères du règlement EDIRPA permettant de considérer certaines actions comme inéligibles à un financement de l'instrument²⁸, auxquels s'ajoute l'inéligibilité des actions qui sont déjà entièrement financées par d'autres sources publiques ou privées. De même, on retrouve dans le règlement ASAP les conditions du règlement EDIRPA quant aux entités éligibles au financement : elles doivent être établies et avoir leurs structures exécutives de gestion dans l'Union ou dans un pays associé, et ne doivent en principe pas être soumises au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé²⁹. Comme pour l'EDIRPA enfin, le règlement ASAP prévoit les critères d'attribution des fonds, que la Commission, assistée d'un comité, appliquera, par voie d'acte d'exécution, dans le cadre de l'adoption du programme de travail.

2) Le pilier réglementaire

Ce pilier ne repose plus que sur deux articles après avoir été considérablement réduit, par rapport à la proposition de la Commission, dans le cadre du trilogue. L'article 13 vise à accélérer la procédure d'octroi des autorisations, par les États membres, afin de garantir la disponibilité et la fourniture en temps utiles des produits de défense concernés. L'article 14 vise à faciliter les acquisitions conjointes, par au moins deux États membres, de munitions et de missiles lorsque l'extrême urgence découlant de la guerre en Ukraine empêche de recourir à l'une ou l'autre des procédures prévues par la directive 2009/81/CE relative aux marchés publics dans le domaine de la défense.

Adoption du règlement au sein du Parlement européen

La célérité avec laquelle a été adopté le règlement ASAP s'explique certes par l'urgence à produire des munitions mais aussi par les leçons tirées de l'adoption du règlement EDIRPA, qui, au moment où l'idée d'ASAP a été lancée, était encore embourbée dans des querelles internes au Parlement européen. Pour éviter cet écueil, la proposition de la Commission³⁰ a fait l'objet, à la demande du Parti Populaire Européen (PPE), puis des Libéraux du groupe Renew/Renaissance, d'une procédure d'urgence au Parlement européen³¹. C'est ainsi qu'après un vote des députés en faveur de cette procédure d'urgence, la proposition de la Commission a été adoptée à une large majorité (446 voix pour, 67 contre et 112 abstentions), le 1^{er} juin 2023, sans amendement, et ce malgré les propositions formulées en ce sens par certains groupes politiques avant le vote en plénière (les Sociaux-Démocrates, les Verts/ALE et le groupe de la gauche GUE/NGL). Le Parlement a simplement sollicité – et obtenu – quelques modifications mineures de la proposition de la Commission, notamment un bonus pour les petites et moyennes entreprises dans le cadre des taux de financement et l'abandon d'une dérogation au droit du travail qui était liée aux augmentations de cadences de production.

Le Conseil au contraire, a procédé à d'importantes coupes dans la proposition de la Commission, en particulier dans sa dimension réglementaire.

Une telle configuration interroge sur l'équilibre entre les colégislateurs lorsque l'un d'entre eux, en l'occurrence celui qui représente les citoyens européens, accepte une proposition législative en l'état, tandis que l'autre, en l'occurrence celui qui représente les États membres, la modifie en profondeur.

²⁸ Il s'agit des actions interdites par le droit international applicable ou celles visant à l'acquisition d'armes létales autonomes sans possibilité d'un contrôle humain significatif sur les décisions de sélection et d'engagement lors de frappes visant des êtres humains, Règl. ASAP, art. 8, § 4.

²⁹ Des exceptions sont prévues.

³⁰ À l'instar de la proposition de règlement EDIRPA, la proposition de règlement ASAP n'a pas donné lieu à une étude d'impact préalable.

³¹ Règl. intérieur du Parlement européen, art. 163.

Perspectives : l'EDIP et l'EDIS

Dans une déclaration commune jointe au règlement ASAP au moment de son adoption³², le Conseil et le Parlement européen invitaient la Commission à présenter « dès que possible toute nouvelle initiative nécessaire pour renforcer la BITDE, y compris un financement adéquat, par exemple dans le cadre du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense, ainsi qu'un cadre juridique visant à garantir la sécurité d'approvisionnement et à soutenir la production de munitions ».

Les instruments EDIRPA et ASAP étant de court terme, il s'agit désormais d'adopter un règlement relatif à un programme européen d'investissement dans la défense ainsi qu'à un cadre de mesures visant à garantir la disponibilité et l'approvisionnement en temps voulu des produits de défense. La proposition de règlement, appelée « EDIP »³³, a été présentée par la Commission européenne et le haut représentant, le 5 mars 2024³⁴, en même temps que la toute première « Stratégie industrielle européenne de défense ».

Le programme et les mesures EDIP visent à poursuivre, sur le long terme, les actions de l'instrument EDIRPA et à intégrer le pilier réglementaire initialement prévu dans l'ASAP en l'élargissant à d'autres produits de défense. La proposition de la Commission ajoute également de nouvelles mesures visant tant à remédier à la fragmentation du marché de la défense dans l'Union qu'à renforcer la BITDE.

³² Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil, 17 juill. 2023, 11 787/23 ADD 1, dossier interinstitutionnel 2023/0140 (COD).

³³ Programme européen d'investissement dans le domaine de la défense, « EDIP » est l'acronyme anglais de « European Defence Investment Programme ».

³⁴ COM(2024) 150 Final.

Politique commerciale

ALAN HERVÉ¹

Résumé exécutif

Compétence

L'Union européenne dispose depuis ses origines de pouvoirs étendus en matière de commerce. On rappellera ici que la politique commerciale relève d'une compétence exclusive de l'Union, ce qui signifie que les États membres ont entièrement renoncé à intervenir en ce domaine, l'action de l'Union, et en particulier de la Commission, étant toutefois contrôlée par le Conseil, qui les représente. Par ailleurs, le champ d'application de cette politique n'a cessé de s'étendre. Ainsi, la politique commerciale couvre notamment « *la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle* » **mais également, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, « les investissements étrangers directs »**².

En pratique, cette politique constitue un pan essentiel de l'action extérieure de l'Union et un domaine d'affirmation de son identité sur la scène internationale. Le droit primaire souligne à ce titre que la politique commerciale se doit d'être menée « *dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* »³. De fait, les interférences entre le commerce et les enjeux de haute politique internationale n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années.

Le traité de Lisbonne a par ailleurs sensiblement accru les pouvoirs du Parlement européen en matière de commerce. Cette institution est en effet compétente pour approuver les accords commerciaux négociés par l'Union européenne et dispose à cet égard d'un pouvoir de veto dont elle a très tôt fait usage (rejet du traité ACTA destiné à lutter contre la contrefaçon en juillet 2012). Le Parlement est par ailleurs codécideur pour toutes les législations de l'Union qui relèvent de la politique commerciale.

Contexte

La législature 2019-2024 se caractérise par l'adoption d'un grand nombre de textes intéressant la politique commerciale et plus largement l'organisation des échanges internationaux entre l'Union européenne et le reste du monde.

Cette intense activité législative et normative s'est déployée dans un contexte marqué par d'importants bouleversements. Les cinq dernières années ont confirmé la fragilisation du multilatéralisme commercial, en germe depuis maintenant plus de deux décennies. Celle-ci s'explique par l'incapacité, déjà ancienne, des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à s'entendre sur une réforme de l'Organisation et de ses règles. En témoignent l'échec du cycle de Doha initié en 2001 puis,

¹ Pour aller plus loin v. notamment Alan Hervé, Les Accords de libre-échange de l'Union européenne - Contribution de l'Union à un nouveau modèle de régulation du commerce international, Bruylant, 2023, 221 p. ; L'Union européenne et l'extraterritorialité - Acteurs, fonctions & réactions, (co-dir. Avec C. Rapoport), Presses Universitaires de Rennes, 2023, 435 p. ; L'unilatéralisme européen comme outil de régulation des échanges internationaux : un mal nécessaire dans un système multilatéral en voie d'effondrement, Fondation Robert Schuman, Policy paper n° 626, 26 mars 2022, 8 p.

² Article 207 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

³ *Ibid.*

à partir de 2016, le veto étatsunien à la nomination de nouveaux membres de l'Organe d'appel de l'OMC. Cet organe, qualifié au moment de sa création de joyau de la couronne de l'OMC, était pourtant une pièce maîtresse d'un système multilatéral fondé sur le primat de la règle de droit. Faute d'un renouvellement de ses membres, l'Organe d'appel est depuis 2019 en incapacité de rendre de nouveaux rapports et il suffit désormais à un membre de l'OMC impliqué dans un contentieux commercial de faire appel pour bloquer l'ensemble de la procédure de règlement des différends de l'OMC.

Cet épisode s'inscrit dans un contexte plus large de retour à une logique de rapport de force qui, si elle n'a jamais cessé d'exister, est aujourd'hui omniprésente dans la conduite des relations commerciales internationales. En témoigne notamment l'intensification des rivalités commerciales sino-américaines ou, plus largement, la montée de l'unilatéralisme et du protectionnisme. L'Union européenne, qui s'est longtemps satisfaite d'un système commerciale international fondé sur des règles, a été contrainte de s'y adapter et même d'accélérer ces dernières années la transformation de sa politique afin de tenir compte de cette réalité. Elle a en outre dû trouver une solution au Brexit et organiser de façon ordonnée la sortie du Royaume Uni et définir avec celui-ci les termes de la relation future.

Plus encore, le système commercial international est aujourd'hui travaillé par des considérations de nature géopolitique et sécuritaire. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 ou plus récemment les attaques houthistes contre les navires de commerce dans le Golfe d'Aden ont confirmé une tendance déjà profonde et qui invite à penser davantage la politique commerciale comme un prolongement de la politique étrangère de l'Union. S'y ajoute l'impérieuse nécessité de prendre en considération dans la régulation du commerce des priorités non économiques. Les impératifs sociaux et environnementaux, tel que la lutte contre le changement climatique, ne peuvent désormais être appréhendés indépendamment des questions commerciales.

La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a eu un impact profond sur les échanges extérieurs de l'Union, impact dont on n'a sans doute pas encore pleinement mesuré les effets. Si la « démondialisation » reste pour l'heure une hypothèse peu crédible, la pandémie n'ayant à aucun moment eu pour conséquence un effondrement du système international des échanges, la crise sanitaire a malgré tout mis en évidence deux paradoxes qui travaillent la prise de décision européenne en matière commerciale. En premier lieu, en cas de pénurie ou de tension sur ses chaînes de valeurs et d'approvisionnements révélés dans le contexte de la pandémie, l'Union européenne et ses États membres ont su faire preuve de résilience mais ont aussi accusé d'importantes dépendances et fragilités dans des secteurs essentiels, comme les médicaments ou certains composants électroniques. Ce constat a relancé le débat relatif à l'autonomie stratégique de l'Union, repris par la Commission dans une communication consacrée à la politique commerciale et publiée au début de l'année 2021⁴. En second lieu, l'Union européenne ne peut pour autant se dispenser du commerce international qui est plus que jamais indispensable à ses approvisionnements, à son industrie, à ses consommateurs et à son modèle économique et social. En témoigne les efforts déployés tout au long de l'année 2021 pour combattre les restrictions à l'exportation de produits indispensables à la fabrication des vaccins à ARN-messagers. Plus que jamais, la conduite de la politique commerciale européenne est la résultante de cet équilibre délicat entre impératif d'ouverture et nécessité de protection.

Bilan global de l'action du Parlement européen en matière de commerce

Dans un contexte multilatéral déprimé, en raison de la crise profonde que traverse l'OMC, la politique conventionnelle de l'UE s'est concentrée sur la négociation et la conclusion d'une série d'accords de libre-échange qui ont été globalement soutenus par le Parlement européen. Par ailleurs, l'Union européenne a adopté durant la législature 2019-2024 une série impressionnante de législations unilatérales destinées à réguler l'échange avec

⁴ Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et Ferme, COM (2021) 66 final 18 février 2021.

les pays tiers et qui traduisent très directement les intérêts stratégiques de l'Union européenne.

On présentera ici les mesures les plus emblématiques de la politique commerciale européenne en distinguant son activité

conventionnelle, dans le cadre de l'OMC et de ses accords de libre-échange (ALE) (I), des mesures unilatérales de l'Union, principalement les mesures législatives (II).

Activités conventionnelles

OMC et multilatéralisme

S'agissant de l'OMC, en dépit de l'absence de résultat significatif du point de vue des négociations, l'Union a joué un rôle déterminant pour tenter de préserver, à bout de bras, le multilatéralisme et en particulier l'existence des procédures de règlement des différends. En réaction au blocage de l'Organe d'appel, elle a ainsi soutenu avec d'autres membres de l'OMC (dont la Chine, le Brésil, le Canada et le Japon) la création d'un mécanisme d'appel temporaire, fondé sur l'arbitrage⁵. Bien qu'il ne soit pas applicable aux États-Unis, ce système permet malgré tout aux pays qui le souhaitent de disposer d'un mécanisme d'appel, dans l'attente d'une très hypothétique réforme du système de règlement des différends dans sa globalité. On signalera en outre la poursuite d'une importante activité contentieuse de l'Union à l'OMC, avec une dizaine de plaintes déposées contre des pays membres de l'Organisation depuis début 2019⁶ et huit plaintes déposées contre elle⁷.

L'Union a notamment engagé une plainte contre la Chine à l'encontre des mesures coercitives que cette dernière impose à la Lituanie après que cette dernière a accepté sur son territoire un bureau de représentation de Taïwan⁸. Par ailleurs, les Européens ont préféré chercher une solution diplomatique à l'emblématique contentieux né des mesures imposées par l'administration Trump sur l'acier et l'aluminium justifiées au nom de la sécurité nationale, et maintenue sous l'administration Biden⁹. Outre sa participation aux négociations multilatérales en cours, l'activité de l'Union européenne à l'OMC a par ailleurs été marqué par la décision, prise en mars 2022, aux côtés du Canada, des États-Unis et du Japon, de suspendre le traitement de la nation la plus favorisée à l'égard de la fédération de Russie. *A priori* contraire aux règles de l'OMC, cette décision trouve cependant sa justification au titre de l'exception de sécurité nationale prévue à l'article XXI du GATT de 1994 confirmant si besoin était le grand retour des

⁵ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement_en.

⁶ Inde – droits de douane sur les produits du secteur des technologies de l'information et de la communication, (DS582 plainte du 2 avril 2019), Turquie – Produits pharmaceutiques (DS583, 2 avril 2019), Colombie – Frites congelées (DS591, 15 novembre 2019), Indonésie – Matières premières (DS592, 22 novembre 2019), Russie – Produits et services nationaux et étrangers (DS604, 22 juillet 2021), Fédération de Russie – Mesures concernant l'exportation de produits du bois (DS608, 20 janvier 2022), Égypte – Prescriptions en matière d'enregistrement concernant l'importation de certains produits (DS609, 26 janvier 2022), Chine – Marchandises (UE) (DS610, 26 janvier 2022), Chine – Moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle, (DS611, 18 février 2022), Royaume-Uni – Mesures relatives à l'attribution de contrats de différence pour la production d'énergie sobre en carbone (DS612, 28 mars 2022).

⁷ UE – Mesures de sauvegarde visant l'acier (Turquie)(DS595, 13 mars 2020), UE et certains États membres – Huile de palme (plainte Malaisie)(DS600, 15 janvier 2021), UE – Huile de palme (Indonésie)(DS593, 9 décembre 2019), Mesures concernant l'importation d'agrumes (Afrique du sud)(DS613, 27 juillet 2022), UE – Droits compensateurs sur le biodiesel (Indonésie)(DS618, 11 août 2023), UE – Mesures compensatoires et antidumping (Indonésie)(DS616, 14 janvier 2023).

⁸ Chine – Marchandises (UE) (DS610, 26 janvier 2022).

⁹ États-Unis – Produits en acier et en aluminium (UE) (DS549, 1^{er} juin 2018). Une solution mutuellement convenue a été communiquée par les États-Unis et l'Union européenne à l'OMC le 27 janvier 2022 par laquelle l'UE a annoncé le retrait de sa plainte. Cette décision s'inscrit dans le contexte de la négociation d'un arrangement global euro-américain sur l'acier et l'aluminium durable, engagée depuis octobre 2021.

considérations géostratégique dans le système des échanges internationaux.

Le Parlement européen a simplement été tenu informé de ces développements, la Commission conservant la haute main sur la conduite des relations commerciales internationales de l'Union.

Accords commerciaux et de libre-échange

Durant l'actuelle législature, l'Union européenne a poursuivi et finalisé la négociation de plusieurs accords commerciaux, en particulier des ALE. L'Union est ainsi liée à ce jour par 42 accords préférentiels qui concernent 74 pays partenaires. Ces accords couvrent 44 % de ses échanges commerciaux¹⁰, contre 31 % en 2018¹¹.

Conformément à la procédure prévue par le droit primaire (v. notamment les articles 207 et 218 TFUE), les accords commerciaux de l'Union européenne ont été négociés par la Commission en vertu des directives de négociations qui l'y autorisent et qui sont arrêtés par le Conseil. Une fois négociés, souvent au terme de plusieurs années, ces textes doivent encore être signés par le Conseil. Il reviendra ensuite au Parlement européen de les approuver et au Conseil de les conclure. Par ailleurs, l'article 218 § 5 TFUE prévoit la possibilité d'appliquer les accords à titre provisoire, concomitamment à leur signature. Cette procédure est notamment utilisée afin d'accélérer la mise en œuvre des accords de libre-échange qui s'inscrivent dans des textes plus globaux (notamment des accords d'association) de façon à surmonter les difficultés liées au processus de

ratification de ces accords qui, en tant qu'accord mixte, implique aussi les États membres. En ce cas, les dispositions de nature commerciale qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union¹² seront appliquées provisoirement.

La Commission européenne, en charge de négocier les accords de libre-échange, n'a cessé de défendre le bien-fondé de ces textes conventionnels, y compris à l'occasion de sa dernière communication relative à la politique commerciale publiée en février 2021¹³. Elle a toutefois fait état, à l'été 2022, d'une nouvelle approche concernant les chapitres consacrés au développement durable présents dans l'ensemble des ALE négociés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹⁴.

L'Union européenne a depuis 2019 signé et conclu plusieurs accords de libre-échange :

- **L'Accord de libre-échange UE-Japon** est entré en vigueur en février 2019 après sa conclusion et son approbation sous la précédente législature. Il en va de même de **l'ALE UE-Singapour**, en vigueur depuis novembre 2019 après son approbation sous la précédente législature, en février 2019.
- **L'Accord UE-Vietnam**, négocié depuis 2012 a été signé en juin 2019. Cet accord, ainsi qu'un accord spécifique sur la protection des investissements (non entré en vigueur¹⁵) a ensuite été approuvé par le Parlement européen le 12 février 2020 à une large majorité (416 voix pour, 187 contre et 44 abstentions). Cet ALE a ensuite été conclu par le Conseil en mars 2020 et est entré en vigueur¹⁶ en juin 2020. Sur le fond, il s'agit

¹⁰ V. le rapport sur la mise en œuvre et l'application de la politique commerciale de l'UE, COM (2023) 740 final, 15 novembre 2023.

¹¹ COM/2019/455 final.

¹² V. notamment à ce sujet l'avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne, *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376.

¹³ Une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM/2021/66 final, 18 février 2021.

¹⁴ La force des partenariats commerciaux: ensemble pour une croissance économique verte et juste, COM/2022/409 final, 22 juin 2022. Ce texte prévoit en particulier de renforcer le contrôle de l'application des engagements en matière de commerce et de développement durable dans les futurs accords commerciaux, d'étendre la phase générale de mise en conformité du règlement des différends entre États aux chapitres « commerce et développement durable », ou encore « d'étendre la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales aux cas de manquements aux obligations portant substantiellement atteinte à l'objet et à la finalité de l'accord de Paris sur le changement climatique ou aux cas graves de non-respect des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT ».

¹⁵ Cet accord sur la protection des investissements relevant de la compétence partagée entre l'UE et ses États, il ne pourra entrer en vigueur qu'après sa ratification par les 27 Parlements nationaux des États membres.

¹⁶ Décision (UE) 2020/753 du Conseil du 30 mars 2020 relative à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam, JO L 186, 12.6.2020, p. 1-2.

d'un accord ambitieux qui couvre un large éventail de secteurs (commerce des marchandises, des services, propriété intellectuelle, marchés publics) et contient un chapitre développement durable faisant le lien entre commerce et environnement et entre commerce et normes sociales.

- **L'Accord de commerce et de coopération avec le Royaume Uni.** Cet accord a pour objet de limiter les effets de la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne. Il prévoit notamment le maintien du principe zéro droits de douane et une large ouverture des échanges commerciaux entre l'UE et le Royaume Uni. Appliqué dans un premier temps de façon provisoire afin de limiter les effets de la sortie du Royaume Uni, peu après la période de transition, en janvier 2021, le texte de cet accord a ensuite été approuvé par le Parlement européen en avril 2021. La décision d'approbation a été adoptée par 660 voix pour, 5 contre et 32 abstentions.

- **L'Accord de libre-échange UE-Nouvelle-Zélande,** négocié depuis 2017, a été signé en juin 2023. Le texte de cet accord a été largement approuvé par le Parlement européen le 22 novembre 2023 (524 voix pour, 85 contre, 21 abstentions). Cet accord a notamment été voté par une partie du groupe des verts qui jugeait satisfaisante la présence d'un chapitre conventionnel ambitieux sur le commerce et le développement durable, incluant la possibilité de sanctionner commercialement le non-respect des engagements en matière sociale et environnementale. Sauf surprise, cet accord devrait être prochainement conclu par le Conseil.

- **L'accord de libre-échange UE-Chili** a été négocié par la Commission depuis 2017. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un nouvel ALE mais d'une modernisation de l'accord d'association en vigueur depuis 2003. Le texte de cet accord modernisé a été finalisé par les négociateurs en décembre 2022 et signé par le Conseil le 14 décembre 2023. Le 25 janvier 2024, une large majorité des députés membres de la Commission Inta du Parlement européen, en charge des questions de commerce international, a soutenu cet accord (66 voix pour, 12 contre et 4 abstentions) qui doit encore être soumis à l'approbation du Parlement.

- L'Union a par ailleurs continué de négocier plusieurs **accords de partenariat économique**

(APE) avec des pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Faute d'avoir pu conclure de nouveaux accords avec des groupements régionaux africains, l'Union est surtout parvenu à finaliser la négociation de certains accords intérimaires avec des pays tiers. L'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Kenya a ainsi été soutenu par la Commission Inta réunit le 25 janvier 2024 (32 voix pour, 2 contre, 5 abstentions). Cet accord dit intérimaire organise la libéralisation progressive des échanges de biens et de marchandises entre l'UE et le Kenya. De même, un accord de facilitation des investissements durables (AFID) a été signé par le Conseil le 13 novembre 2023 et approuvé par le Parlement le 7 février. Il ne s'agit pas d'un accord de libre-échange mais d'un texte qui vise à encourager l'investissement et contient des engagements – clause de la nation la plus favorisée, transparence des lois et réglementations, engagement à ne pas affaiblir le niveau de la réglementation en matière sociale et environnementale pour attirer les investisseurs – d'une portée somme tout assez limitée

Plusieurs autres procédures de ratification d'accord de libre-échange sont par ailleurs en cours :

- Il en va ainsi tout d'abord de **l'accord UE-Mercosur** dont les négociations ont été achevées en juin 2019, deux décennies après leur lancement. Ce projet d'accord d'association prévoit la mise en place d'une vaste zone de libre-échange entre les deux partenaires mais il fait aujourd'hui le fait d'importantes contestations. Le Gouvernement Français a ainsi déclaré à plusieurs reprises son opposition à la signature de l'accord en l'état, à raison de l'insuffisance des engagements négociés en matière de développement durable. Au sein du Parlement européen, le soutien à cet accord demeure incertain. Le président de la Commission Inta, M. Bernd Lange (SD) a plaidé à plusieurs reprises en faveur de ce texte. Mais d'autres députés issus des verts, des sociaux-démocrates, de la gauche mais aussi parfois des libéraux et du centre droit ont exprimé des réticences à l'égard de ce texte. Le positionnement politique des députés européens sur cette question s'explique en très grande partie par leur nationalité. La Commission a toutefois tenté de négocier depuis le printemps 2023 des engagements supplémentaires avec les

pays du Mercosur, lesquels pourraient consister en des « instruments additionnels » qui viendraient compléter l'accord négocié sur le sujet du développement durable. Ces textes n'ont pour l'heure pas été rendus publics et la signature d'un accord avec le Mercosur apparaît peu probable d'ici juin 2024.

• **L'Union européenne a poursuivi sa stratégie de négociation de plusieurs accords de protections des investissements.** Les accords négociés en ce domaine, lorsqu'ils viennent définir les droits des investisseurs étrangers et prévoient la mise en place d'un système de règlement des différends investisseurs/États (RDIE)¹⁷, font l'objet d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans un avis rendu en mai 2017 (CJUE)¹⁸. Depuis lors, la Commission a choisi de négocier avec les partenaires qui le souhaitent des accords de protection des investissements souvent séparés des accords de libre-échange¹⁹. Cette solution a été retenue avec Singapour (accord approuvé par le Parlement en février 2019), le Vietnam (approuvé par le Parlement européen en février 2020). L'Avis de la Cour rendu en avril 2019 à propos du RDIE prévu dans le cadre du CETA²⁰, et concluant, à la conformité de ce dispositif avec le droit de l'Union a sans doute facilité l'approbation de ces deux derniers textes par le Parlement européen. Mais pour l'heure, aucun de ces dispositifs de protection des investisseurs n'a pu entrer en vigueur, en l'absence de leur ratification par l'intégralité des États membres de l'Union. En parallèle, l'Union a activement participé, dans le cadre onusien de la CNUDCI²¹, à la négociation d'un accord prévoyant la mise en place d'une Cour multilatérale sur l'investissement, négociation qui continue de se poursuivre.

• Les difficultés du processus de conclusion des accords commerciaux de l'Union, en particulier des accords mixtes, expliquent le recours à la procédure de l'application provisoire, autorisée par l'article 218 TFUE, et qui permet de mettre en œuvre les accords dès leur signature, sans avoir à attendre leur ratification par les États. Plusieurs accords sont encore appliqués à titre provisoire, en particulier l'APE UE-Cariforum (depuis 2008), l'APE UE-SADC (depuis 2016) ou encore le CETA (depuis 2017). S'agissant de ces deux derniers accords, la Commission a toutefois accepté de conditionner la mise en œuvre provisoire des accords commerciaux à leur approbation préalable par le Parlement européen.

Par ailleurs, plusieurs importantes négociations demeurent pendantes ou ont été abandonnées :

• **Le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis**, dont les négociations ont été suspendues fin 2016 dans le contexte de l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump apparaît ainsi définitivement abandonné, en dépit du retour au pouvoir d'une administration démocrate fin 2020. La Commission européenne a elle-même cessé de soutenir publiquement cet accord et envisage plutôt la possibilité de négocier une série de traités sectoriels avec les États-Unis, comme l'ont montré les discussions sur un arrangement global sur l'acier et l'aluminium durable.

• **Le projet d'accord global sur l'investissement entre l'Union européenne et la Chine**, dont la négociation a été finalisée fin 2020, au terme de sept années de négociations, a lui aussi été abandonné de fait même si la Commission continue officiellement de le soutenir. Cet abandon de l'accord s'explique par la montée des

¹⁷ Ces dispositifs offrent aux investisseurs étrangers de l'autre partie la possibilité d'engager une procédure à l'encontre d'une partie (Union ou État). Cette procédure, fondée sur la violation supposée des engagements conventionnels relatifs à la protection des investisseurs, peut conduire à imposer le versement de réparations pécuniaires au profit de l'investisseur.

¹⁸ Avis de la Cour (assemblée plénière) du 16 mai 2017, *Accord de libre-échange avec Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376.

¹⁹ À l'exception des accords mixtes, tels que les accords d'association (v. par exemple le chapitre XX projet d'accord d'association modernisé UE-Mexique ou le chapitre X du projet d'accord d'association modernisé UE-Chili). Il en va de même du CETA, dont le chapitre 8 intègre la protection des investissements et le RDIE. Cependant, ce chapitre n'est toujours pas applicable, pas plus que les autres dispositions de cet accord relatif à l'investissement, le CETA étant par ailleurs appliqué à titre provisoire depuis 2017 (v. ci-dessous).

²⁰ Avis de la Cour (assemblée plénière) du 30 avril 2019, *Accord ECG UE-Canada*, ECLI:EU:C:2019:341.

²¹ Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

tensions économiques et politiques entre l'Union européenne et la Chine, notamment reflétée par une résolution du Parlement européen adoptée en mai 2021²², et dans lequel celui-ci « *juge justifié, [...] le gel de tout examen de l'accord global sur les investissements entre l'Union et la Chine, ainsi que de toute discussion sur l'approbation de celui-ci par le Parlement européen* ». Cette prise de position s'inscrit dans la réaction à des mesures prises par les autorités chinoises à l'encontre de plusieurs défenseurs Européens des droits humains et également de députés nationaux et Européens critiques de la politique chinoise²³.

- Plusieurs **négoiations** sont encore en cours et le prochain Parlement européen pourrait avoir à connaître des textes qui en seront éventuellement issues. Il en va ainsi des accords de libre-échange négociés avec l'Indonésie (depuis 2016), l'Inde (relance des négociations en 2022, après plusieurs années de pause) ou encore l'Australie (négociation engagée depuis 2017) et la Thaïlande (négociations gelées depuis 2014 mais qui ont repris en 2023).

- On notera enfin que l'Union européenne a engagé plusieurs **contentieux bilatéraux** au titre des procédures de règlement des différends prévus par ses accords commerciaux. Des contentieux ont ainsi été initiés par l'UE à l'encontre de l'Ukraine (plainte de janvier 2019 mise en suspens depuis 2022), de l'Afrique du sud (juin 2019) et de l'Algérie (mars 2021)²⁴. Un rapport a par ailleurs été rendu en janvier 2021 au sujet du non-respect par la Corée de ses engagements formulés au titre du chapitre « *commerce et développement durable* » de l'accord UE-Corée, et donne largement gain de cause aux allégations de l'Union. À l'instar de l'OMC, la conduite de ces procédures contentieuses au titre des accords bilatéraux de l'Union est réalisée par la seule Commission sans que le Parlement, pas plus que le Conseil, n'aient réellement voix au chapitre. Tout au plus ces deux institutions peuvent-elles bénéficier d'une information sur l'action contentieuse de la Commission.

Mesures unilatérales de l'Union européenne

L'Union européenne peut aussi chercher à réguler le commerce international de façon unilatérale, en faisant usage de son pouvoir d'adoption d'actes de droit dérivé (règlements ou directives) qui s'appliquent aux opérateurs économiques de pays tiers désirant accéder au marché européen.

À cet égard, et bien que cette tendance ne soit pas tout à fait nouvelle²⁵, la législature 2019-2024 a été marquée par l'adoption d'un grand nombre de mesures législatives. Il en est allé ainsi de mesures fondées sur la compétence de l'Union

européenne en matière de commerce (articles 206 et 207 TFUE) mais aussi plus largement au titre de l'ensemble de ses compétences internes, notamment dans le domaine du marché intérieur ou de l'environnement. Conformément aux règles de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen est ici codécideur et il a pu, aux côtés du Conseil, exercer un travail d'amendement des propositions de la Commission. Son influence apparaît ainsi plus directe et effective que dans le cadre de la procédure d'approbation des accords commerciaux, où le rôle du Parlement

²² Résolution du Parlement européen du 20 mai 2021 sur les contre-sanctions chinoises à l'encontre d'entités de l'UE, de députés au Parlement européen et de députés nationaux (2021/2644(RSP)).

²³ Mesures elles-mêmes adoptées en réaction à l'adoption par le Parlement européen d'un règlement (UE) 2020/1998 établissant le régime mondial de sanctions de l'Union en matière de droits de l'homme. Ce texte permet d'imposer des mesures de restriction ciblées à des particuliers, des entités et des organismes — y compris des États et des acteurs non étatiques — au titre de leur responsabilité, de leur implication ou de leur contribution au regard de violations graves des droits de l'homme dans le monde. L'Union en a fait usage à l'encontre d'officiels chinois travaillant au Xinjiang dès mars 2021

²⁴ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes_en.

²⁵ V. en particulier l'adoption sous la précédente législature d'un règlement de filtrage des investissements directs étrangers. Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, JO L 791, 21 mars 2019, p. 1-14.

se limite *in fine* à l'approbation ou au rejet du texte. Le retrait du Royaume Uni explique du reste peut-être en partie la plus grande facilité des États membres à s'accorder sur l'adoption de textes qui auraient autrefois été jugés protectionnistes.

Sur le fond, un grand nombre de cette législation s'inscrivent dans la logique du *Level Playing Field* (concurrence loyale ou équitable) en vertu de laquelle l'Union tente d'imposer aux opérateurs, produits et services originaires de pays tiers présents sur son marché les mêmes règles que celles qu'elle impose à ses propres acteurs économiques. Derrière cette logique de réciprocité, d'aucuns peuvent critiquer la nature protectionniste de ces instruments qui risquent de rendre effectivement plus difficile l'accès au marché européen et peuvent sembler en contradiction avec la négociation concomitante d'accords de libre-échange. Ces craintes expliquent en partie la volonté du législateur de réduire la portée de ces instruments ou de s'assurer d'une mise en application progressive de ces nouvelles règles, comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. L'application de ces nouvelles législations dans les prochaines années devrait mobiliser les institutions de l'Union, en particulier la Commission lors de l'adoption des actes d'exécution, et aussi le Parlement européen et le Conseil concernant les actes délégués auxquels ces législations renvoient fréquemment. Dans un contexte budgétaire difficile, la mise en œuvre de ces nouvelles règles reposera toutefois en grande partie sur les administrations et autorités nationales, dont le concours conditionnera en définitive l'effectivité de ces nouvelles règles.

On mentionnera parmi les textes législatifs les plus emblématiques :

1° La révision du règlement sur les sanctions prises au titre de la politique commerciale en février 2021²⁶. Cette révision du texte législatif qui fonde la possibilité pour la Commission de décider de sanctions commerciales à l'encontre de pays tiers ayant violé leurs obligations conventionnelles en matière de commerce – non-respect des règles de l'OMC ou des ALE – avait été proposée par la Commission en 2019 dans le contexte du blocage par les États-Unis de l'Organe d'appel de l'OMC²⁷. Ce texte permet d'étendre les possibilités pour la Commission de recourir à travers des mesures d'exécution à des sanctions commerciales, y compris sans y avoir été préalablement autorisée par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, dès lors qu'un membre mis en cause fait usage de son pouvoir de blocage d'adoption du rapport²⁸. Le texte étend en outre la portée des sanctions commerciales possibles au domaine des services et de la propriété intellectuelle, alors que seules des sanctions de nature tarifaire était jusqu'alors possible. Cette révision, dont le rapporteur était la vice-présidente de la Commission du Commerce international Madame Marie-Pierre Vedrenne, a été largement soutenue par le Parlement (623 votes pour le texte final exprimés le 19 janvier 2021). Un consensus favorable à ce texte a été dégagé au Conseil.

2° L'adoption du règlement sur la réciprocité dans l'accès à la commande publique par le Parlement et le Conseil en juin 2022²⁹ : Ce texte est issu d'une proposition de la Commission remontant à 2012. Ce délai inhabituel d'adoption (10 ans) s'explique par les réticences initiales à l'égard de cette proposition tant au sein du Conseil que du Parlement. Ce texte permet en substance de restreindre l'accès à la commande publique pour des entreprises de pays tiers qui

²⁶ Règlement (UE) 2021/167 du Parlement européen et du Conseil du 10 février 2021 modifiant le règlement (UE) n°654/2014 concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international, JO L 49, 12 février 2021, p. 1-5.

²⁷ V. ci-dessus.

²⁸ Cette possibilité découle de l'absence de membres désignés au sein de l'Organe d'appel. Il suffit en effet à un membre mis en cause dans un rapport de groupe spécial de faire appel « *dans le vide* » pour empêcher la poursuite de la procédure de règlement des différends engagée à son encontre (v. ci-dessus).

²⁹ Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI), JO L 173, 30 juin 2022, p. 1-16.

ne permettent pas en retour l'accès aux marchés publics pour les entreprises européennes. Il vient cependant nuancer cette logique de réciprocité en tenant compte des obligations contractées par l'Union européenne au titre de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC et de ses accords de libre-échange de l'Union qui comportent de façon quasi-systématique un chapitre sur les marchés publics. Ce faisant, il encourage aussi les pays tiers qui ne l'ont pas fait, en particulier les pays en développement, à conclure ces accords. Le Parlement européen, après un rapport favorable de la Commission Inta (rapporteur Daniel Caspary), a largement approuvé ce texte en première lecture en juin 2022 (554 votes favorables). Un consensus favorable à ce texte a été dégagé au Conseil.

3°. Le règlement sur les subventions étrangères qui faussent le marché intérieur a été définitivement adopté par le Parlement et le Conseil en décembre 2022³⁰. Ce texte proposé par le Commissaire en charge du marché intérieur³¹ a pour objet de lutter contre la concurrence déloyale d'entreprises étrangères qui opèrent sur le marché intérieur et qui bénéficient via leur pays d'origine de subventions qui échappent au contrôle des aides d'État qui s'imposent aux opérateurs européens. Il s'inscrit dans un contexte où l'Union doit faire face aux plan de subventionnement massif mis en œuvre depuis plusieurs années par la Chine et les États-Unis (*Inflation Reduction Act* adopté par le Congrès en août 2022). Après un avis favorable de la Commission du commerce international (rapporteur Christophe Hansen), ce texte a été largement soutenu par le Parlement européen en novembre 2022 (598 votes pour).

Un consensus favorable à ce texte a été dégagé au Conseil.

4°. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne a été adopté par l'Union en mai 2023³². Il s'agit d'un des textes emblématiques du Pacte vert pour l'Europe (Green deal) annoncé par la présidente von der Leyen sous forme de taxe carbone aux frontières en décembre 2019 puis présenté en juillet 2021, en tant que mesure environnementale non fiscale, fondée sur l'article 192 TFUE (politique de l'environnement)³³. Le mécanisme finalement adopté consiste en l'imposition aux importateurs d'une liste limitée de produits, pour l'essentiel non transformés (ciments, fertilisants, aluminium, engrais azotés, électricité, hydrogène) le paiement de certificat d'importation délivrés par les autorités nationales compétentes. Le coût du carbone ainsi imposé tend à refléter celui qui dérive, à l'intérieur de l'Union, du système d'échange de quota d'émission, qui s'impose aux produits fabriqués dans l'Union depuis le début des années 2000, et qui a au demeurant été concomitamment renforcé³⁴. Ce nouveau mécanisme a été approuvé par le Parlement le 18 avril 2023 avec 487 voix pour (contre 81) après un rapport favorable de Mohammed Chahim, membre de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. Les membres du Conseil ont soutenu ce texte, à l'exception de, la Belgique et de la Bulgarie, qui se sont abstenues, et de la Pologne, qui a voté contre et introduit un recours en annulation contre le règlement MACF auprès de la Cour de justice de l'Union européenne le 8 août 2023³⁵.

³⁰ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, JO L 330, 23 décembre 2022, p. 1-45.

³¹ COM/2021/223 final, 6 mai 2021.

³² Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, JO L 130 du 16 mai 2023, p. 52-104.

³³ COM(2021) 564 final, 14 juillet 2021.

³⁴ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, JO L 130, 16 mai 2023, p. 134-202.

³⁵ Affaire C-512/23 (en cours). La Pologne conteste en particulier la base juridique utilisée.

5°. L'adoption du règlement anti-coercition en novembre 2023³⁶. Ce texte, proposé par la Commission³⁷ à la suite d'une demande expresse du Parlement européen et du Conseil³⁸, vise à permettre à l'Union de réagir, dans le cadre du droit international public et du principe de proportionnalité, à l'encontre de mesures dites de coercition économique prises par des pays tiers en réaction à une politique publique de l'UE ou encore à des prises de position de personnalités européennes sur des sujets de politique internationale³⁹. Parmi les mesures qui pourraient être appliquées au pays tiers en réaction à la coercition économique, figurent l'imposition, par la voie d'un acte d'exécution de la Commission, de restrictions au commerce, par exemple sous la forme de droits de douane accrus, de licences d'importation ou d'exportation, ou de restrictions dans le domaine des services ou des marchés publics. Le Parlement européen et le Conseil se sont semble-t-il opposés au sujet de la liste des mesures anticoercitives susceptibles d'être adoptées, le Parlement ayant semble-t-il été favorable à un large éventail de mesures susceptibles d'être adoptées. Le Parlement a également défendu l'idée de délais contraignants concernant les réponses à apporter aux actes coercitifs ainsi qu'une obligation d'information du Parlement et du Conseil concernant les procédures en cours. Ce texte, dont le rapporteur

était le président de la Commission du Commerce international Bernd Lange a été largement soutenu par le Parlement en octobre 2023 (578 votes pour).

6° Plusieurs autres mesures législatives intéressant la politique commerciale doivent encore être mentionnées, tel que la révision de 2021 du règlement de l'Union sur le commerce des biens à double usage⁴⁰, qui étend de façon substantielle la liste des produits visés, ou encore l'adoption en mai 2023 d'un nouveau règlement destinés à restreindre le commerce de biens susceptibles de provoquer la déforestation⁴¹. En revanche, l'adoption de certains textes proposés par la Commission avant les élections européennes semblent à ce stade incertaine. Il en va ainsi du projet de directive sur le devoir de vigilance⁴², qui avait fait l'objet en décembre 2023 d'un accord informel en trilogue, mais sur lequel le Conseil a décidé le 14 février 2024 de reporter son vote⁴³. Il en va sensiblement de même de la proposition de la Commission destinée à interdire le commerce de bien issu du travail forcé, déposée en septembre 2022 et qui n'a pas à ce stade fait l'objet d'un accord en trilogue⁴⁴. On soulignera encore l'absence d'adoption de la proposition de révision du système européen de préférences généralisées déposée en 2021⁴⁵ alors que le dernier règlement, adopté en 2012, était initialement censé arriver

³⁶ Règlement (UE) 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, JO L, 2023/2675, 7 décembre 2023

³⁷ COM/2021/775 final, 8 décembre 2021.

³⁸ Ce qui est assez rare pour être souligné. Déclaration commune de la Commission, du Conseil et du Parlement concernant un instrument visant à décourager et à contrer les mesures coercitives de pays tiers 2021/C 49/01, JO C 49, 12 décembre 2021, p. 1-1

³⁹ On peut citer ici les mesures d'embargo commercial prise par la Chine à l'encontre de la Lituanie en 2020 après que cette dernière avait accepté l'installation d'un bureau de représentation de Taïwan (v. aussi le contentieux OMC *Chine – Marchandises* (UE) (DS610, 26 janvier 2022).

⁴⁰ Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte), JO L 206, 11 juin 2021, p. 1-461.

⁴¹ Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, JO L 150, 9 juin 2023, p. 206-247.

⁴² COM/2022/71 final, 23 février 2022.

⁴³ Plusieurs États membres (14/27) ont semble-t-il suivi l'Allemagne, à l'origine de ce blocage. La France aurait ainsi demandé demandé très tardivement la modification des seuils d'applicabilité de la directive aux seules entreprises de plus de 5 000 salariés, contre 500 dans la version adoptée en trilogue en décembre dernier, exemptant donc 80 % des entreprises concernées (<https://www.novethic.fr/non-classe/devoir-de-vigilance-europeen-blocage>).

⁴⁴ COM/2022/453 final, 14 septembre 2022.

⁴⁵ COM/2021/579 final, 22 septembre 2021.

à expiration en décembre 2023. Le devenir de ce système, qui permet aux importations originaires de pays en développement de bénéficier de tarifs douaniers préférentiels, sera tranché lors de la prochaine législature, l'application du texte de 2012 ayant été prolongée jusqu'en 2027⁴⁶.

7° Peuvent encore être mentionnées un grand nombre de mesures unilatérales prise par la Commission, sous forme de mesures d'exécution, dans le contexte de la crise sanitaire ou encore de la guerre en Ukraine. Il en est allé ainsi des mesures destinées à autoriser les États membres à restreindre les exportations de produits nécessaires à la lutte contre le Covid 19 (sur les masques et les respirateurs entre autres au printemps 2020 puis sur les vaccins au début de l'année 2021⁴⁷). Peuvent aussi être mentionnées les décisions prises sous forme d'actes d'exécution de la Commission aux importations de produits originaires d'Ukraine⁴⁸.

Or, à la différence des États membres qui participent directement aux procédures de comitologie, le Parlement européen n'a, s'agissant de ces actes d'exécution adopté par la Commission, pu intervenir dans la procédure d'adoption de ces actes.

⁴⁶ Règlement (UE) 2023/2663 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 portant modification du règlement (UE) no 978/2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées, JO L, 2023/2663, 27 novembre 2023.

⁴⁷ V. à titre d'exemple le Règlement d'exécution (UE) 2021/2071 de la Commission du 25 novembre 2021 soumettant certains vaccins et des substances actives utilisés pour la fabrication de ces vaccins à la surveillance des exportations, JO L 421, 26 novembre 2021, p. 52-55

⁴⁸ V. à titre d'exemple le Règlement d'exécution (UE) 2023/903 de la Commission du 2 mai 2023 introduisant des mesures préventives concernant certains produits originaires d'Ukraine, JO L 1141, 2 mai 2023, p. 1-4 (ce texte n'est aujourd'hui plus en vigueur).

Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux

