

N° 2024

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 janvier 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification  
du traité établissant une Constitution pour l'Europe,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE LEQUILLER,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I. MODERNISER NOTRE CONSTITUTION POUR POURSUIVRE LA CONSTRUCTION EURO- PEENNE .....</b>	<b>9</b>
<b>A. Le traité constitutionnel européen ne bouleverse pas notre ordre juridique.....</b>	<b>9</b>
<b>1) La Constitution française reste la norme juridique suprême .....</b>	<b>10</b>
a) La reconnaissance du principe de primauté par le traité constitutionnel européen .....	10
b) La « neutralisation » de l'article I-6 par le Conseil constitutionnel .....	11
<b>2) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est pleinement compatible avec la Constitution.....</b>	<b>13</b>
a) La conception française du principe de laïcité n'est pas menacée.....	13
b) La conformité des autres dispositions de la Charte avec l'ordre constitutionnel français.....	15
<b>B. Des ajustements constitutionnels sont cependant nécessaires.....</b>	<b>15</b>
<b>1) De nouveaux transferts de compétences régaliennes.....</b>	<b>16</b>

2) Des modalités nouvelles d'exercice des compétences déjà transférées.....	17
a) Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et l'extension de la procédure de codécision (« procédure législative ordinaire »).....	18
b) La disparition du droit d'initiative individuel de la France en matière de coopération policière et pénale .....	19
c) Les clauses passerelles autorisant, à l'unanimité, le passage à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire .....	20
3) Le maintien d'une référence constitutionnelle au mandat d'arrêt européen est-il indispensable ?.....	21
<b>C. La soumission de l'adhésion de nouveaux Etats à référendum .....</b>	<b>23</b>
1) Un engagement inédit dans notre histoire constitutionnelle.....	23
2) Une exigence démocratique .....	24
<b>II. RENFORCER LE CONTROLE EXERCE PAR NOTRE ASSEMBLEE SUR LES AFFAIRES EUROPEENNES .....</b>	<b>27</b>
<b>A. Une révision de la Constitution est nécessaire pour permettre au Parlement d'exercer ses nouvelles prérogatives .....</b>	<b>28</b>
1) Le contrôle du respect du principe de subsidiarité .....	28
a) S'agissant du droit de voter des avis motivés.....	31
b) S'agissant du droit de former un recours juridictionnel .....	32
2) Le droit d'opposition à la mise en œuvre de la procédure de révision simplifiée (article IV-444) .....	33
3) Les autres droits reconnus aux parlements nationaux mais qui ne nécessitent pas de révision constitutionnelle.....	34
<b>B. L'article 88-4 : bilan et perspectives .....</b>	<b>35</b>
1) L'étendue du droit à l'information.....	35
2) Les délais d'examen des textes européens .....	37
3) Le recours à la procédure des résolutions .....	38
4) La portée politique des résolutions .....	40
5) L'impact des évolutions de la construction européenne sur l'article 88-4.....	41
a) Le rôle du Parlement pour les questions liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	41

b) La pertinence de la distinction entre domaine législatif et réglementaire .....	43
c) Les conséquences de la généralisation de la procédure de codécision .....	46
<b>C. Au-delà de l'article 88-4 : comment renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire ? .....</b>	<b>50</b>
<b>1) Poursuivre et amplifier l'ouverture européenne de l'Assemblée nationale.....</b>	<b>50</b>
a) Le changement de dénomination de la Délégation pour l'Union européenne ? .....	51
b) L'organisation d'une journée européenne annuelle à l'Assemblée nationale .....	52
<b>2) Renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'activité européenne du gouvernement.....</b>	<b>53</b>
a) Respecter un code de bonne conduite avec le gouvernement .....	53
b) Améliorer la procédure de transposition des directives .....	54
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>55</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>69</b>
<b>Annexe 1 : Article 88-4 de la Constitution .....</b>	<b>71</b>
<b>Annexe 2 : Circulaire du Premier ministre relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution .....</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 3 : Circulaire du Premier ministre relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes .....</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 4 : Propositions de résolution examinées par chacune des six Commissions permanentes.....</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 5 : Les dispositions de la Constitution européenne relatives aux parlements nationaux.....</b>	<b>105</b>



Mesdames, Messieurs,

Par sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a subordonné l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe à la révision préalable de notre loi fondamentale. Le projet de loi constitutionnelle, adopté le 3 janvier dernier par le conseil des ministres et soumis à l'examen du Parlement, modifie le titre XV de la Constitution relatif à l'appartenance de la France à l'Union européenne.

Cette révision sera la dix-huitième depuis 1958 et la cinquième directement liée à la construction européenne, après la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, qui permit la ratification du traité de Maastricht, la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 relative à la mise en œuvre des Accords de Schengen, celle du 25 janvier 1999 préalable à la ratification du traité d'Amsterdam et, plus récemment, la révision constitutionnelle du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen<sup>(1)</sup>.

Le dispositif du projet de loi constitutionnelle comporte quatre articles, en réalité répartis en deux groupes de dispositions :

– d'une part, celles qui seront d'application immédiate, soit pour autoriser la ratification du traité constitutionnel (l'article 1<sup>er</sup> qui permet à la France de participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité constitutionnel), soit indépendamment de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel. Il s'agit des articles 2 et 4 qui soumettent obligatoirement à référendum l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne, à l'exception des pays avec lesquels les procédures d'adhésion sont à un stade avancé, à savoir la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie ;

---

<sup>(1)</sup> Le traité de Nice n'avait en revanche pas été précédé d'une révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de sa conformité à la Constitution.

– d’autre part, celles qui s’ajoutent aux dispositions précédentes, mais dont l’entrée en vigueur est conditionnée par la ratification du traité constitutionnel (article 3). Les modifications envisagées (articles 88-1 à 88-7) procèdent à un aménagement du titre XV de la Constitution pour tirer les conséquences des nouveaux engagements européens de la France et permettre aux parlements nationaux d’exercer leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle du principe de subsidiarité et de droit d’opposition à une procédure de révision simplifiée du traité constitutionnel.

Le traité établissant une Constitution pour l’Europe améliore sensiblement l’association des parlements nationaux à la construction d’une Europe plus démocratique et plus proche des citoyens. Le projet de loi constitutionnelle intègre ainsi dans notre droit interne la base juridique constitutionnelle nécessaire à l’exercice des nouvelles prérogatives reconnues à l’Assemblée nationale et au Sénat.

Mais au-delà de la présentation des évolutions rendues nécessaires par la décision du Conseil constitutionnel, ce rapport de la Délégation pour l’Union européenne – cheville ouvrière de la mise en œuvre de l’article 88-4 introduit en 1992 à l’occasion de la ratification du traité de Maastricht – entend aussi dresser un bilan de la réalité du contrôle parlementaire sur les affaires européennes. Avec la conviction que l’Europe a plus que jamais besoin de ses parlements.

## **I. MODERNISER NOTRE CONSTITUTION POUR POURSUIVRE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

Le 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2004-505 DC, qu'une révision constitutionnelle est nécessaire pour permettre la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre dernier.

Si le juge constitutionnel a privilégié une interprétation neutralisante de certaines dispositions du traité afin d'assurer leur conformité à la Constitution française, plusieurs dispositions ont en revanche été jugées contraires à notre loi fondamentale. Outre les dispositions spécifiques relatives aux nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux<sup>(2)</sup>, ce sont les nouveaux transferts de compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale, ou bien les nouvelles modalités d'exercice de compétences déjà transférées, qui nécessitent une révision constitutionnelle.

### **A. Le traité constitutionnel européen ne bouleverse pas notre ordre juridique**

Le Conseil constitutionnel considère que ni l'affirmation explicite du principe de primauté du droit de l'Union sur le droit national, ni la « constitutionnalisation » de la Charte des droits fondamentaux n'appellent une révision de notre Constitution.

---

<sup>(2)</sup> La révision constitutionnelle liée au renforcement des pouvoirs des parlements nationaux fait l'objet de développements spécifiques dans la seconde partie de ce rapport.

**1) La Constitution française reste la norme juridique suprême**

**a) La reconnaissance du principe de primauté par le traité constitutionnel européen**

L'article I-6 du traité constitutionnel reconnaît explicitement la primauté du droit de l'Union sur le droit des Etats membres, alors que **le principe de primauté était jusqu'alors de nature exclusivement jurisprudentielle.**

Les traités ne faisaient en effet jusqu'à présent référence au principe de primauté que de façon indirecte, à travers le protocole annexé au traité d'Amsterdam sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui « *ne porte pas atteinte aux principes mis au point par la Cour de justice en ce qui concerne la relation entre le droit national et le droit communautaire* ».

En revanche, la formulation retenue à l'article I-6 ne souffre désormais plus aucune ambiguïté : « *la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres* ». Toutefois, à la demande du Royaume-Uni, **la conférence intergouvernementale a adopté une déclaration jointe au traité constitutionnel qui constate que les dispositions de cet article « reflètent la jurisprudence existante de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance ».**

La Cour de justice a dégagé le principe de primauté dès 1964 avec l'**arrêt Costa c/Enel**, exigeant des juridictions nationales qu'elles fassent primer le droit européen sur le droit interne. La primauté s'applique sur l'ensemble du droit national, y compris sur les dispositions de nature constitutionnelle<sup>(3)</sup>. L'arrêt de la Cour de justice *Foto Frost* du 22 octobre 1987 dénie ainsi aux juridictions nationales – y compris constitutionnelles – le pouvoir de se prononcer sur la validité des actes de droit dérivé.

Si la primauté du droit communautaire sur le droit interne est acceptée par le juge depuis les arrêts *Jacques Vabre* (Cour de

---

<sup>(3)</sup> CJCE, 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*.

cassation, 24 mai 1975) et, près de quinze ans plus tard, *Nicolo* (Conseil d'Etat, 20 octobre 1989), ni le juge judiciaire, ni le juge administratif ne reconnaissent cependant la primauté du droit communautaire sur la Constitution. Bien au contraire, le Conseil d'Etat affirme dans son arrêt *SNIP* du 3 décembre 2001 que la primauté du droit communautaire « *ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution* ».

C'est finalement le juge constitutionnel lui-même qui, dans sa décision du 10 juin 2004 relative à la loi sur la confiance dans l'économie numérique<sup>(4)</sup>, a précisé qu'en l'absence de contradiction avec une disposition expresse et spécifique de la Constitution française, un acte de droit dérivé ne peut avoir qu'un seul juge, la Cour de justice des Communautés européennes.

*b) La « neutralisation » de l'article I-6 par le Conseil constitutionnel*

Dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article I-6 affirmant le principe de primauté de droit de l'Union sur le droit national n'appelait pas de révision constitutionnelle.

Le juge constitutionnel a en effet considéré que la portée du principe de primauté demeurerait inchangée par rapport à ce que reconnaît **l'article 88-1 de notre Constitution qui consacre la reconnaissance par la France d'un ordre juridique communautaire distinct de l'ordre juridique interne comme de l'ordre juridique international**<sup>(5)</sup>.

Dans sa décision précitée – largement commentée – du 10 juin 2004, le Conseil constitutionnel avait déjà jugé que la transposition d'une directive européenne constituait une obligation non seulement communautaire mais aussi constitutionnelle, à laquelle il ne peut être fait obstacle qu'en raison d'une « *disposition expresse contraire de la Constitution* ». Il a précisé implicitement

---

<sup>(4)</sup> Décision n°2004-496 DC du 10 juin 2004 relative à la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

<sup>(5)</sup> Article 88-1 : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ».

dans sa décision du 6 août 2004<sup>(6)</sup> que seules les dispositions expresses et spécifiques de la Constitution française pourraient faire obstacle à la transposition du droit communautaire.

**Le raisonnement du Conseil constitutionnel consiste en une lecture combinée de l'article I-6 avec les articles I-1 et I-5 du traité constitutionnel.** L'article I-6 ne doit en effet pas se lire isolément mais, comme il sied pour une convention, en le combinant avec les autres dispositions du traité, afin de tenir compte de l'intention des parties. Or, celles-ci n'ont pas souhaité changer la nature de l'Union, comme le précise l'article I-1 selon lequel l'Union continuera d'exercer « *sur le mode communautaire* » (et non fédéral) les compétences qui lui sont attribuées par les Etats membres. L'Union respecte en outre, aux termes de l'article I-5, les « *identités nationales inhérentes [aux] structures constitutionnelles fondamentales* » des Etats membres.

Le principe de primauté du droit de l'Union se déploie en conséquence à l'intérieur de ces limites. Le Conseil constitutionnel peut donc affirmer, sans renier sa jurisprudence du 10 juin 2004, que la primauté repose sur un fondement constitutionnel (l'article 88-1) mais qu'**en tout état de cause, le droit de l'Union reste inopposable, dans l'ordre juridique interne, aux dispositions expresses et spécifiques de la Constitution française.**

La ratification du traité constitutionnel est donc « *sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne* »<sup>(7)</sup>. Cela se vérifie à plusieurs titres, notamment par l'existence d'un droit de retrait unilatéral (qui atteste que l'Union n'est pas un Etat) et par le recours à l'unanimité pour réviser le traité constitutionnel qui, d'un point de vue juridique, reste bien un traité international.

---

<sup>(6)</sup> Décision « bioéthique » n° 2004-800 DC du 6 août 2004.

<sup>(7)</sup> Cf. considérant n° 10 de la décision du 19 novembre 2004.

## 2) *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est pleinement compatible avec la Constitution*

### a) *La conception française du principe de laïcité n'est pas menacée*

L'article II-70 du traité constitutionnel reconnaît le droit à toute personne de « *manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* ». Cette reconnaissance met-elle en péril la conception française du principe de laïcité<sup>(8)</sup> ?

**Le Conseil constitutionnel répond très clairement par la négative, à l'appui d'une argumentation convaincante<sup>(9)</sup>.** Il se fonde avant tout sur les explications du présidium de la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux. Ces explications ont été intégrées au traité constitutionnel et le Préambule de la Charte précise de façon explicite que « *la Charte sera interprétée*

---

<sup>(8)</sup> En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, la France est une République laïque. Cette disposition interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles légales régissant les relations mutuelles entre personnes de droit public et particuliers.

<sup>(9)</sup> « *Considérant, en particulier, que, si le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public, les explications du præsidium précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la Convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, et en dernier lieu par sa décision susvisée, en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre ; que la Cour a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ». Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, considérant n° 18.*

*par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération [ces] explications »<sup>(10)</sup>.*

Or l'explication relative à l'article II-70 indique que le droit de manifester sa religion correspond au droit garanti à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en vertu duquel *« la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »*.

L'article II-112 § 4 énonce par ailleurs que *« dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions »*.

Dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel relève justement que l'article 9 de la CEDH a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme en harmonie avec la tradition constitutionnelle des Etats membres, permettant de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité. Pour la première fois, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme figure même parmi les visas de la décision du Conseil constitutionnel qui se réfère à l'affaire *Leyla Sahin c/ Turquie*<sup>(11)</sup> : se prononçant sur l'interdiction faite aux étudiantes turques d'avoir la tête couverte, la Cour de Strasbourg a jugé qu'une telle prohibition n'était pas contraire à l'article 9 de la Convention.

En conséquence, le traité constitutionnel européen ne remet nullement en cause la conception française de la laïcité, telle qu'elle est notamment formulée dans la récente loi sur le voile. D'autant que l'article II-112 § 6 du traité constitutionnel énonce, comme une garantie supplémentaire, que *« les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte »*.

---

<sup>(10)</sup> L'obligation de respecter les explications du présidium figure également, de façon redondante, à l'article II-112 § 7 : *« Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres »*.

<sup>(11)</sup> CEDH, 29 juin 2004, *Leyla Sahin c/ Turquie*.

*b) La conformité des autres dispositions de la Charte avec l'ordre constitutionnel français*

A l'instar de son raisonnement sur la portée de l'article II-70, le Conseil constitutionnel se borne à constater que les explications du Présidium garantissent que le droit au recours effectif (article II-107) n'interdira pas de restreindre la publicité des audiences pour certains motifs légitimes ou encore que l'article II-110 (*non bis in idem*) n'ira pas au-delà du droit pénal ou n'empêchera pas de réprimer les crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

**D'une façon générale, les précisions apportées par les clauses finales de la Charte (absence d'incidence sur les compétences de l'Union, distinction entre droits et principes, application aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, interprétation en harmonie avec les traditions constitutionnelles des Etats membres) ont contribué à assurer que la Charte ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.**

En définitive, l'interprétation retenue par le Conseil constitutionnel « neutralise » les dispositions de la Charte susceptibles d'entrer en contradiction avec le droit français. En France, cette interprétation s'imposera, en application de l'article 62 de la Constitution, aux pouvoirs publics ainsi qu'à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

**B. Des ajustements constitutionnels sont cependant nécessaires**

La décision du Conseil constitutionnel impose une révision constitutionnelle d'ampleur limitée. Les modifications envisagées sont essentiellement de nature technique, consistant en un simple ajustement de notre loi fondamentale.

En vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 :

*« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne ».*

Or le Conseil constitutionnel estime que le traité constitutionnel comporte de **nouveaux transferts de compétences non prévus par les traités antérieurs**, et que la mise en œuvre du principe de subsidiarité ne saurait à elle seule empêcher des transferts de compétences revêtant une ampleur ou intervenant selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

### ***1) De nouveaux transferts de compétences régaliennes***

Le juge constitutionnel a considéré que les transferts de compétences dans le domaine de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice nécessitaient une révision de la Constitution. Sont visées les dispositions suivantes :

- l'article III-265, dans le domaine du contrôle aux frontières ;

- l'article III-269, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile ;

- les articles III-270 et III-271, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté

européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

- l'article III-274, relatif à la création possible d'un Parquet européen.

Compte tenu de la diversité des dispositions déclarées non conformes, le projet de loi constitutionnelle opte en faveur d'une **clause générale validant l'ensemble des transferts de compétences consentis au titre de la participation de la France à l'Union européenne**. Se substituant aux actuels articles 88-1 et 88-2, la rédaction envisagée du nouvel article 88-1 est la suivante :

*Article 88-1<sup>(12)</sup> « Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la France participe à l'Union européenne, constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences ».*

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, il devient dès lors inutile d'énumérer les transferts successifs opérés en vertu des traités qui ont précédé le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Cette nouvelle rédaction ne dispensera en revanche pas d'une nouvelle révision dans le cas d'une modification du traité constitutionnel européen qui serait jugée non conforme à la Constitution française. La révision constitutionnelle qui est proposée n'est donc en aucun cas une validation *a priori* des éventuels nouveaux transferts de souveraineté qui pourraient être décidés à l'avenir.

## ***2) Des modalités nouvelles d'exercice des compétences déjà transférées***

La nouvelle rédaction de l'article 88-1 proposée par le gouvernement permet également de répondre aux observations du

---

<sup>(12)</sup> Article 3 du projet de loi constitutionnelle.

Conseil constitutionnel qui a vu dans les **modalités nouvelles d'exercice des compétences déjà transférées** une possible mise en cause des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

*a) Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et l'extension de la procédure de codécision (« procédure législative ordinaire »)*

Que ce soit dès l'entrée en vigueur du traité constitutionnel ou par l'activation d'une « clause passerelle », le vote à la majorité qualifiée dans des matières jusqu'à présent soumises à la règle de l'unanimité est susceptible de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Dans le cadre d'une Europe élargie à vingt-cinq Etats membres et plus, l'extension du vote à la majorité est indispensable pour éviter la paralysie décisionnelle. Ainsi, le traité constitutionnel soumet-il à la majorité qualifiée et à la codécision la plupart des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>(13)</sup>, ainsi que certaines décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>(14)</sup>.

Le juge constitutionnel considère que **la perte du droit de veto de la France consécutive au passage de l'unanimité à la majorité qualifiée affecte les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale** et estime que l'existence de clauses

---

<sup>(13)</sup> Dans sa décision du 19 novembre 2004 (considérant n° 30), le Conseil constitutionnel mentionne notamment les articles III-270 et III-271, en ce qu'ils se rapportent à des compétences déjà transférées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les articles III-273 et III-276, qui concernent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et d'Europol.

<sup>(14)</sup> Le Conseil constitutionnel vise en l'espèce le b) du paragraphe 2 de l'article III-300, relatif aux actions ou positions de l'Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci.

« frein/accélérateur »<sup>(15)</sup> dans des domaines de souveraineté ne présente pas les mêmes garanties que le maintien du vote à l'unanimité.

De même, la généralisation de la procédure de codécision (désormais qualifiée de procédure législative ordinaire) a pour effet de renforcer sensiblement les prérogatives du Parlement européen, qui est placé sur un pied d'égalité avec le Conseil sur la plupart des sujets<sup>(16)</sup>. Or le Conseil constitutionnel estime que ces nouvelles compétences reconnues au Parlement européen, « *lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale* »<sup>(17)</sup> sont également susceptibles de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté.

b) *La disparition du droit d'initiative individuel de la France en matière de coopération policière et pénale*

Le traité constitutionnel supprime le droit d'initiative propre dont disposait chaque Etat membre dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Est substituée à ce droit d'initiative individuel, **une initiative conjointe d'un quart des Etats membres** en vue de

---

<sup>(15)</sup> La clause dite de « frein de secours » (« *emergency break* ») s'applique dans trois cas spécifiques : les mesures de coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants (Cf. article III-136), le rapprochement en matière de procédure pénale (Cf. article III-270) et le rapprochement en matière de définition des infractions et des sanctions (Cf. article III-271). Cette clause donne à un Etat membre la possibilité de faire appel devant le Conseil européen s'il estime que les principes fondamentaux de son système de sécurité sociale ou de son système juridique sont menacés. Dans ce cas, la procédure législative est suspendue. Le Conseil européen doit débattre de la proposition en question, et, dans un délai de trois mois, soit :

- renvoyer le projet au Conseil qui continue la procédure en tenant compte des discussions au sein du Conseil européen ;
- demander à la Commission (ou, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, aux Etats membres à l'origine de la proposition), de présenter une nouvelle proposition, ce qui signifie que le projet initial est réputé non adopté.

Dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, si la proposition ou le projet modifié reste bloqué pendant un certain délai, la Constitution prévoit la possibilité d'une coopération renforcée. Celle-ci peut être instaurée entre au moins un tiers des Etats membres, sur la base de la proposition en question.

<sup>(16)</sup> L'article I-20 § 1 pose la règle générale selon laquelle « *Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire* ».

<sup>(17)</sup> Cf. considérant n° 29 de la décision du 19 novembre 2004.

présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme celles mentionnées à l'article III-273 concernant Eurojust, et aux articles III-275 à III-277 relatifs à la coopération policière.

Le Conseil constitutionnel estime que la perte du droit d'initiative individuel est une atteinte dans des matières régaliennes, et appelle en conséquence une révision de notre Constitution.

*c) Les clauses passerelles autorisant, à l'unanimité, le passage à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire*

Le terme de « **clause passerelle** » couvre les stipulations du traité constitutionnel permettant la substitution d'un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité et/ou la substitution de la procédure législative ordinaire à une procédure législative spéciale.

L'activation de la clause passerelle n'est toutefois possible que par une décision du Conseil européen adoptée à l'unanimité. Pour autant, le Conseil constitutionnel estime que sa mise œuvre aboutit nécessairement à l'instauration de nouvelles modalités d'exercice de compétences déjà transférées, mais qui ne pourront alors faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

Dès lors que le juge constitutionnel déclare non conformes à la Constitution les nouvelles modalités d'exercice des compétences déjà transférées, **il était cohérent qu'à titre préventif, il déclare non conforme à la Constitution l'existence des clauses passerelles particulières<sup>(18)</sup> et de la clause passerelle générale de l'article IV-444 qualifiée de « procédure de révision simplifiée ».**

Le raisonnement est fondé sur le fait que la révision du traité constitutionnel consécutive à l'activation d'une clause passerelle n'est pas soumise à ratification.

---

<sup>(18)</sup> Les clauses passerelles particulières sont spécifiques à certains secteurs. Par exemple, l'article I-55 § 4 relatif au cadre financier pluriannuel prévoit que « *Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption de la loi européenne du Conseil [fixant le cadre financier pluriannuel]* ». Les autres clauses passerelles sectorielles sont prévues en matière sociale (article III-210 § 3), d'environnement (article III-234 § 2), de coopération en matière civile (article III-269) et de politique étrangère commune (article III-300).

*A contrario*, la procédure simplifiée de révision du traité constitutionnel prévue à l'article IV-445<sup>(19)</sup> est pour sa part conforme à la Constitution dès lors que l'entrée en vigueur d'une éventuelle révision menée conformément à cet article IV-445 est subordonnée à son approbation par les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

### **3) Le maintien d'une référence constitutionnelle au mandat d'arrêt européen est-il indispensable ?**

Le projet de loi constitutionnelle maintient la référence au mandat d'arrêt européen figurant à l'actuel article 88-2 de la Constitution. Cette référence, issue de la révision du 25 mars 2003, a été introduite dans notre Constitution à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 26 septembre 2002, selon lequel la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen est contraire au principe constitutionnel interdisant l'extradition pour les infractions politiques. On peut s'interroger sur son utilité, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant la primauté du droit européen.

Le Conseil constitutionnel estime en effet que seules les dispositions expresses (ce qui exclut les principes jurisprudentiels) et spécifiques de la Constitution française peuvent faire obstacle à la transposition d'une directive<sup>(20)</sup> (auxquelles les décisions-cadres peuvent être assimilées sur ce point)<sup>(21)</sup>. Or le principe constitutionnel interdisant l'extradition pour les infractions politiques est un principe fondamental reconnu par les lois de la République, donc un principe jurisprudentiel<sup>(22)</sup> qui ne saurait faire obstacle au principe de primauté du droit européen. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe consacre en outre le

---

<sup>(19)</sup> Article IV-445 § 2 : « Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

<sup>(20)</sup> CC, déc. n° 2004-469 DC, « Confiance dans l'économie numérique » ; CC, déc. n° 2004-800 du 6 août 2004, « Bioéthique ».

<sup>(21)</sup> Cf. Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé », *RFDA* 2004, p. 660-661 ; Jacques Arrighi de Casanova, *AJDA* 2004, p. 1534 s.

<sup>(22)</sup> Il a été dégagé par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 novembre 1995 (avis n° 357.344, *EDCE* 1995, n° 45, p. 395).

principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale (art. III-257.3). Celui-ci, et les actes qui le mettent en œuvre tel que le mandat d'arrêt européen, seront par conséquent couverts par la clause d'immunité constitutionnelle prévue à l'article 88-1.

**Articles du traité constitutionnel susceptibles d'affecter  
les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**

1 – Dispositions qui font relever de la loi ou de la loi-cadre européenne des matières nouvelles, inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale : article III-160, article III-265 § 2 d), article III-267 § 2 d), article III-269 § 2 g), article III-270 § 1 b) et § 2 b), article III-271 § 2.

2 – Dispositions du traité constitutionnel, eu égard à leur portée pour l'exercice de la souveraineté nationale, indépendamment de la procédure décisionnelle suivie : article I-13 § 2, article III-274.

3 – Dispositions du traité constitutionnel qui, dans une matière inhérente à la souveraineté nationale mais relevant déjà de l'Union ou de la Communauté, modifient les règles décisionnelles au niveau européen :

- soit en conférant un rôle décisionnel au Parlement européen : article III-191, article III-325 § 6 v) a), article III-419 § 1 ;

- soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil : article III-270 § 1 et § 2 a) et c), article III-271 § 1 al. 1 et 2, article III-273, article III-275 § 1 et 2, article III-276, article III-300 § 2 b) ;

- soit en privant la France de tout pouvoir d'initiative autonome : article III-264, articles III-265 à III-267, article III-270 § 1, article III-271 § 1, article III-273, articles III-275 à III-277.

4 – Dispositions du traité constitutionnel qui, dans les matières relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, substituent de nouvelles modalités d'exercice des compétences transférées à celles prévues par les traités antérieurs, auxquelles s'est expressément référé l'article 88-2 de la Constitution, notamment les articles III-265 à III-267.

5 – Dispositions du traité constitutionnel, en ce qu'elles relèveraient de la procédure législative ordinaire en vertu d'une décision de l'Union, dite « clause passerelle », notamment : article III-269 § 3, article III-270 § 2 d), article III-271 § 1.

6 – Clauses passerelles de portée générale : article I-40 § 7, article III-300 § 3, article IV-444.

Source : Jean-Eric Schoettl, *La ratification du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » appelle-t-elle une révision de la Constitution française ?*, *Les Petites affiches*, 29 novembre 2004, n° 238.

## **C. La soumission de l'adhésion de nouveaux Etats à référendum**

Le projet de loi constitutionnelle comporte une disposition sans lien avec la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité constitutionnel européen. Il s'agit d'un nouvel article disposant que les projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion seront à l'avenir obligatoirement soumis à référendum.

### ***1) Un engagement inédit dans notre histoire constitutionnelle***

Jusqu'à présent, la ratification des traités d'adhésion des nouveaux pays membres à l'Union européenne est intervenue soit par la voie référendaire, soit par la voie parlementaire. Depuis 1957, l'Europe s'est élargie à cinq reprises :

- en 1973 au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni ;
- en 1981 à la Grèce ;
- en 1986 à l'Espagne et au Portugal ;
- en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède ;

- en 2004 à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie, à la République tchèque, à la Hongrie, à la Pologne, à la Slovaquie, à la Slovénie, à Chypre et à Malte.

**A ce jour, seul l'élargissement de 1973<sup>(23)</sup> a été soumis à référendum, les quatre autres vagues d'adhésion ayant été ratifiées par le Parlement.**

La Constitution française ne comporte actuellement aucune clause imposant le recours au référendum qui représente un instrument dont l'utilisation est laissée à l'entière discrétion du Président de la République (sauf en application de l'article 89, pour l'adoption d'une proposition de loi constitutionnelle).

---

<sup>(23)</sup> Référendum du 23 avril 1972.

Au regard de l'impact que peut avoir l'élargissement de l'Union à un ou plusieurs pays en termes d'équilibre des pouvoirs et d'orientation politique de la construction européenne, **notre Constitution doit évoluer afin de permettre au peuple d'être toujours en mesure de se prononcer directement sur un traité d'adhésion.**

Si la rédaction de l'article 11 de la Constitution soumet certes le choix de recourir au référendum à une décision du Président de la République, celle-ci doit intervenir sur proposition du gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Or dans le cas toujours possible d'une cohabitation, (même si le quinquennat rend l'hypothèse moins fréquente) **il ne faudrait pas qu'un désaccord entre le Président de la République d'une part, et le gouvernement et sa majorité parlementaire d'autre part, prive le peuple français du droit de se prononcer directement sur l'adhésion d'un nouveau pays à l'Union européenne.**

La révision constitutionnelle envisagée permet donc de remédier à cette difficulté. Un raisonnement similaire pourrait d'ailleurs être fait s'agissant du nouveau droit de retrait volontaire de l'Union, prévu à l'article I-60 et qui permet à tout Etat membre de décider, « *conformément à ses règles constitutionnelles* », de se retirer de l'Union. Il serait conforme à l'esprit de la règle envisagée pour l'adhésion des nouveaux pays que le recours au référendum soit également obligatoire pour l'exercice éventuel, par la France, de son droit de retrait, même s'il s'agit là, il est vrai, d'une hypothèse d'école. L'accord négocié avec l'Union, visé à l'article I-60 § 2 pourrait ainsi être obligatoirement soumis à référendum<sup>(24)</sup>.

## **2) Une exigence démocratique**

L'obligation faite au chef de l'Etat de recourir au référendum représente donc **une innovation constitutionnelle majeure qui**

---

<sup>(24)</sup> Article I-60 § 2 : « *L'Etat membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. A la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet Etat un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article III-325, paragraphe 3. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen* ».

**contribue à l'approfondissement démocratique de la construction européenne.**

Mais parce qu'il ne serait ni sain ni honnête de modifier les règles du jeu vis-à-vis des Etats dont l'adhésion à l'Union est désormais envisageable à court terme, le projet de loi constitutionnelle a opté pour la sagesse. La nouvelle disposition ne s'appliquera pas aux Etats membres pour lesquels le Conseil européen avait donné son accord, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004, au principe de l'ouverture des négociations avec un pays candidat. **Cela concerne directement la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie qui sont donc exclues du champ d'application de la révision constitutionnelle. La modification constitutionnelle s'appliquera en revanche à la Turquie dans le cas où les négociations qui pourraient s'ouvrir à l'automne prochain aboutissaient à une adhésion possible de ce pays à l'Union européenne.**

Il est ici nécessaire de rappeler que le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004 a soumis l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie à **trois garanties particulièrement fortes** :

- *premièrement*, l'Union européenne n'a rien cédé sur les exigences et les conditions d'adhésion. La Turquie ne pourra rejoindre l'Union européenne qu'à la condition de reprendre à son compte intégralement l'acquis communautaire et de se réconcilier avec elle-même et avec ses voisins, en particulier Chypre et l'Arménie ;

- *deuxièmement*, le cadre de négociation, applicable également aux autres pays candidats des Balkans occidentaux, a été renforcé pour que les Etats membres conservent la maîtrise totale du processus de négociation qui pourra être interrompu à tout moment. La négociation des chapitres se fera l'un après l'autre et non plus par paquets, en s'assurant de la mise en œuvre effective de chaque chapitre et non plus seulement d'un engagement d'appliquer la législation adoptée ;

- *troisièmement*, la négociation est un processus ouvert qui ne conduit pas automatiquement à l'adhésion. L'issue ne peut être garantie à l'avance et l'option alternative du lien le plus fort entre la

Turquie et l'Union européenne pourra jouer dans deux hypothèses : l'impossibilité pour l'Union d'absorber la Turquie ou le fait que ce pays ne puisse pas ou ne veuille plus rejoindre l'Europe.

Le projet de révision constitutionnelle présenté par le gouvernement ajoute une **quatrième garantie** en permettant au peuple français d'avoir le dernier mot sur le résultat des négociations d'adhésion.

Ce double engagement – politique et juridique – doit permettre d'aborder avec sérénité, et sans mélange des genres, le référendum prévu au printemps sur le traité constitutionnel. Le Président de la République l'a rappelé avec solennité lors de ses vœux à la Nation : le choix des Français « *ne devra être altéré ou détourné par aucune autre considération* ».

## **II. RENFORCER LE CONTROLE EXERCE PAR NOTRE ASSEMBLEE SUR LES AFFAIRES EUROPEENNES**

Depuis l'élection en 1979 des députés européens au suffrage universel direct, la question du rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union est récurrente. Elle figurait parmi les quatre thèmes mentionnés dans la Déclaration sur l'avenir de l'Europe annexée au traité de Nice<sup>(25)</sup>. Quant à la Déclaration de Laeken, véritable mandat politique de la Convention européenne, elle soulignait largement les enjeux d'une meilleure implication des parlements nationaux, au service d'une Europe plus démocratique et plus proche des citoyens.

Le traité constitutionnel apporte des réponses ambitieuses en établissant pour la première fois un lien direct entre les parlementaires nationaux et les institutions de l'Union. Signe de l'importance de ce changement, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision du 19 novembre 2004<sup>(26)</sup>, que les nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux nécessitaient une révision de notre Constitution.

C'est ainsi la troisième fois depuis 1992 qu'une révision de la Constitution concerne directement le contrôle parlementaire des affaires européennes, mais c'est la première fois qu'un accroissement des pouvoirs du Parlement est juridiquement indispensable pour permettre la ratification du traité concerné. C'est aussi une occasion pour dresser un bilan de l'application de l'article 88-4 et définir les priorités qui permettront de renforcer l'efficacité de notre contrôle.

---

<sup>(25)</sup> Déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union.

<sup>(26)</sup> Décision précitée n°2004-505 DC du 19 novembre 2004

**A. Une révision de la Constitution est nécessaire pour permettre au Parlement d'exercer ses nouvelles prérogatives**

La contrariété relevée entre le traité constitutionnel européen et la Constitution française est d'une nature particulière puisqu'elle est due au silence de la Constitution qui s'oppose en l'état à ce que soient exercées les nouvelles prérogatives accordées aux parlements nationaux. Il s'agit :

- du droit de saisir directement les institutions européennes (le Conseil, le Parlement ou la Commission) en vue d'assurer le respect du principe de subsidiarité ;

- de la faculté de demander au gouvernement de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, aux mêmes fins ;

- de la possibilité de s'opposer à une révision simplifiée du traité constitutionnel.

***1) Le contrôle du respect du principe de subsidiarité***

Le protocole n° 2 annexé au traité constitutionnel fait des parlements nationaux les nouveaux garants du respect du principe de subsidiarité. Comme l'expliquent MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin dans leur rapport récemment adopté par la Délégation pour l'Union européenne<sup>(27)</sup>, ce principe signifie que les décisions doivent être prises à l'échelon le plus pertinent ; l'Europe ne doit ainsi intervenir pour traiter une question que si son action est plus efficace que celle de l'autorité nationale ou locale.

---

<sup>(27)</sup> *Vers une Europe plus démocratique et plus efficace : les parlements nationaux, nouveaux garants du principe de subsidiarité.* Rapport d'information n° 1919 de la Délégation pour l'Union européenne sur l'application du principe de subsidiarité, présenté par MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin, 16 novembre 2004.

L'article I-11 du traité constitutionnel<sup>(28)</sup> hisse la subsidiarité au rang des principes fondamentaux et renvoie aux parlements nationaux le soin de veiller à son respect par les institutions de l'Union. A cet effet, les parlements nationaux seront à l'avenir directement destinataires, en même temps que le Parlement européen et le Conseil, des projets d'actes législatifs européens. La Commission européenne évalue à environ 400 par an le nombre de textes ainsi transmis.

Concrètement, le dispositif envisagé par le traité constitutionnel comporte deux phases :

Une phase de **contrôle politique *a priori*** qui permettra à toute assemblée parlementaire, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle elle recevra directement un projet d'acte législatif européen, d'adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ledit projet serait jugé contraire au principe de subsidiarité. La procédure législative européenne ne pourra donc s'engager qu'une fois expiré ce délai de six semaines accordé aux parlements nationaux pour faire connaître leur position sur la subsidiarité. Si les avis motivés représentent un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux<sup>(29)</sup>, l'institution à l'origine du projet d'acte législatif aura alors l'obligation de procéder à un réexamen de sa proposition. A l'issue de ce réexamen, elle pourra choisir entre trois options : maintenir son texte en l'état, le modifier ou le retirer.

---

<sup>(28)</sup> L'article I-11 § 3 du traité constitutionnel énonce qu'« *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole* ».

<sup>(29)</sup> Le seuil à partir duquel l'institution concernée est juridiquement obligée de réexaminer sa proposition n'est pas fixé à un tiers des parlements nationaux, mais à un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux. Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans le cas d'un parlement bicaméral, chacune des chambres dispose d'une voix.

Une phase de **contrôle juridictionnel *ex post***, dans le délai contentieux de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de l'acte législatif européen. L'article 8 du protocole n° 2 annexé au traité constitutionnel indique en effet que la Cour de justice de l'Union européenne sera désormais compétente pour se prononcer sur les recours pour violation du principe de subsidiarité, formés par les Etats membres, au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci<sup>(30)</sup>. Or jamais jusqu'à présent, les parlements nationaux n'ont été habilités à saisir le juge de Luxembourg, l'exercice de ce droit étant laissé à la discrétion du gouvernement. Cette innovation majeure du traité constitutionnel impose donc une révision de notre Constitution.

En conséquence, un article 88-5 doit être inséré dans le Titre XV de la Constitution pour donner une base juridique constitutionnelle aux nouvelles prérogatives reconnues par le traité constitutionnel aux parlements nationaux. La rédaction proposée dans le projet de loi constitutionnelle est la suivante :

*« Art. 88-5. – L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent voter, le cas échéant en dehors des sessions, selon les modalités fixées par leur règlement, une résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. La résolution est adressée par le président de l'assemblée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le gouvernement en est tenu informé.*

*Chaque assemblée peut, dans les mêmes conditions, former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice par le gouvernement ».*

---

<sup>(30)</sup> « La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ». Article 8 § 1 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La rédaction ainsi proposée est fidèle à la lettre et à l'esprit du traité constitutionnel européen. Elle appelle les observations suivantes :

a) *S'agissant du droit de voter des avis motivés*

Les avis motivés prendront la forme juridique de résolutions.

Le nouvel article 88-5 reconnaît de façon explicite la faculté qu'aura chaque chambre, séparément, d'adopter des résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. **Il s'agit en effet d'un droit reconnu individuellement à chacune des assemblées parlementaires, dans le cas d'un parlement bicaméral.**

Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau droit **relèvent du Règlement de chaque assemblée**. La procédure d'adoption des avis motivés ne sera donc pas nécessairement identique à l'Assemblée nationale et au Sénat<sup>(31)</sup>.

Les avis motivés pourront être votés pendant les sessions parlementaires mais aussi en dehors de celles-ci. En effet, le calendrier législatif national ne coïncide pas avec le calendrier législatif européen. **Or le droit d'adresser un avis parlementaire motivé sur la subsidiarité est strictement encadré dans le délai de six semaines à compter de la réception d'un projet d'acte législatif européen**<sup>(32)</sup>. En conséquence, l'Assemblée nationale ou le Sénat doivent être en mesure de voter des avis motivés à tout moment de l'année, selon des procédures qui devront être définies dans leurs Règlements respectifs.

**Le champ des « actes législatifs européens » ne recouvre pas celui mentionné à l'article 88-4 des « projets ou propositions d'actes des institutions européennes comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi », au sens de l'article 34 de la Constitution**

---

<sup>(31)</sup> Pour une proposition de mise œuvre à l'Assemblée nationale, Cf. rapport précité de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur l'application du principe de subsidiarité.

<sup>(32)</sup> « *Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité* ». Extrait de l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

française. Il existe en conséquence une étanchéité totale entre les articles 88-4 et 88-5 ouvrant ainsi, en l'état, la voie à trois cas de figure :

- l'adoption d'une résolution portant avis motivé au titre de l'article 88-5 sans possibilité de voter une résolution au titre de l'article 88-4 ;
- l'adoption d'une résolution au titre de l'article 88-4 sans être compétent au titre de l'article 88-5 ;
- l'adoption d'une résolution portant avis motivé au titre de l'article 88-5 et d'une seconde résolution au titre de l'article 88-4.

Avec la transmission directe par les institutions de l'Union des projets d'actes législatifs européens, mais également de nombreux documents de consultation de la Commission et de son programme législatif annuel, notre numérotation spécifique « E » correspondant aux seuls documents soumis par le gouvernement au titre de l'article 88-4 pourrait engendrer une certaine confusion. Dans un souci de simplification, l'abandon de cette numérotation « E » au profit du seul numéro d'identification européen serait donc souhaitable.

**L'Assemblée nationale et le Sénat seront constitutionnellement tenus d'informer le gouvernement de l'existence d'avis motivés.** En sa qualité de négociateur au sein du Conseil de l'Union, il est en effet indispensable que le gouvernement soit mis au courant des avis motivés directement adressés aux institutions de l'Union. Rien n'empêchera cependant les parlementaires de recourir également aux résolutions de l'article 88-4 pour exprimer leur position sur la subsidiarité, soit à titre redondant s'agissant des projets d'acte législatifs qui leur auraient été déjà transmis au titre de l'article 88-5, soit pour les autres textes soumis par le gouvernement au titre de l'article 88-4.

*b) S'agissant du droit de former un recours juridictionnel*

A l'instar du droit de voter des résolutions portant avis motivé, le droit de former un recours juridictionnel est reconnu séparément à chacune des deux assemblées parlementaires, selon des modalités librement fixées par leurs règlements respectifs.

L'indicatif valant impératif, **le projet de loi constitutionnelle établit clairement une compétence liée du gouvernement**, tenu de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne tout recours d'origine parlementaire formé contre un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Cela est pleinement conforme à l'esprit des dispositions du traité constitutionnel européen.

Par souci de cohérence, il semble dès lors plus opportun que le suivi des affaires ainsi portées devant la Cour soit assuré directement par la chambre à l'origine du recours, en concertation avec le gouvernement.

## ***2) Le droit d'opposition à la mise en œuvre de la procédure de révision simplifiée (article IV-444)***

L'article IV-444 du traité constitutionnel prévoit une procédure de révision simplifiée (également appelée « clause passerelle ») qui permet au Conseil européen d'adopter à l'unanimité une décision européenne autorisant le Conseil de l'Union à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine jusqu'alors régi par l'unanimité. Il est en de même pour le passage d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire<sup>(33)</sup>. Le champ d'application de la clause passerelle est cependant limité à la partie III du traité constitutionnel.

Toutefois, **l'adoption définitive de la décision du Conseil européen est conditionnée à l'absence d'opposition d'un parlement national dans le délai de six mois à compter de la transmission du projet de décision aux parlements nationaux**. L'article 6 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne énonce également l'obligation qui incombe au Conseil européen d'informer les parlements nationaux de son intention de recourir à la procédure de révision simplifiée de l'article IV-444.

L'opposition doit émaner d'un parlement national et non d'une seule chambre de celui-ci dans le cas des parlements bicaméraux (à

---

<sup>(33)</sup> La procédure législative ordinaire correspond au régime juridique de la codécision qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil, à la différence d'une procédure législative spéciale qui ne prévoit que la consultation ou l'approbation du Parlement européen, sans pouvoir d'amendement.

la différence des prérogatives reconnues dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité).

En conséquence, le projet d'article additionnel 88-6 est rédigé en ces termes :

*« Art. 88-6. – Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe ».*

### **3) Les autres droits reconnus aux parlements nationaux mais qui ne nécessitent pas de révision constitutionnelle**

Outre les protocoles n<sup>os</sup> 1 et 2 annexés au traité constitutionnel et l'article IV-444 concernant le droit d'opposition à la procédure de révision simplifiée, d'autres dispositions comportent un certain nombre de droits nouveaux qui n'appellent pas, selon le Conseil constitutionnel, une révision de la Constitution. Il s'agit de :

- l'article III-260 relatif à l'information des parlements nationaux sur la teneur et les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle dans le cadre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice ;

- l'article III-261 relatif à l'information des parlements nationaux sur les travaux du comité permanent créé au sein du Conseil pour favoriser la coordination entre les Etats membres en matière de sécurité intérieure ;

- l'article III-273 sur l'association des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust ;

- l'article III-276 sur l'association des parlements nationaux au contrôle d'Europol.

Il faut également faire état de l'article IV-445 relatif à la procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions

internes de l'Union, qui permet au Conseil européen d'adopter à l'unanimité une décision européenne modifiant tout ou partie du titre III de la partie III du traité constitutionnel. Une telle décision ne peut toutefois entrer en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* », c'est-à-dire après ratification par tous les Etats membres.

## **B. L'article 88-4 : bilan et perspectives**

Après douze ans d'existence, l'article 88-4 semble avoir atteint son âge de raison. Un équilibre a été trouvé qui garantit au Parlement une bonne information de l'activité normative des institutions européennes et lui permet de contrôler la politique européenne du gouvernement. Les difficultés parfois rencontrées dans les débuts de la mise en œuvre de l'article 88-4 se sont estompées, tandis que l'évolution de la construction européenne en fait désormais apparaître de nouvelles. Ce bilan porte sur les multiples dimensions du contrôle parlementaire des affaires européennes, à savoir :

- l'étendue du droit à l'information ;
- les délais d'examen des textes européens ;
- le recours à la procédure des résolutions ;
- la portée politique des résolutions ;
- l'impact des évolutions de la construction européenne sur l'article 88-4.

### **1) L'étendue du droit à l'information**

Le droit à l'information du Parlement français en matière européenne s'étend bien au-delà des seuls textes soumis par le gouvernement – obligatoirement ou à titre facultatif – au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Les lois « Josselin » (1990) et « Pandraud » (1994) garantissent en effet le droit à l'information puisqu'elles imposent au gouvernement de transmettre aux

Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union, à l'exception toutefois des actes nominatifs. Le Parlement doit également être tenu informé des négociations en cours.

En conséquence, l'accès à l'information ne soulève plus de réelles difficultés. Entre 1 200 et 1 500 projets d'actes européens sont ainsi transmis chaque année au Parlement, dont environ un quart le sont au titre de l'article 88-4 de la Constitution, ouvrant un droit à l'adoption de résolutions. **En effet, le Parlement n'est autorisé à voter des résolutions que sur les seuls textes qui lui sont « soumis » par le gouvernement au titre de l'article 88-4, et non sur tous les autres qui lui sont « transmis » au titre des dispositions législatives qui garantissent son droit à l'information.**

Si le gouvernement fait actuellement office de « courroie de transmission », l'entrée en vigueur du traité constitutionnel entraînera la transmission **directement par les institutions de l'Union** de tous les projets d'actes législatifs européens ainsi que des documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) et de son programme législatif annuel. L'information sera donc exhaustive et ces transmissions se révéleront redondantes avec celles émanant du gouvernement. A l'heure de l'Internet, l'accès aux textes ne pose plus de difficultés dès lors que les documents sont publics. L'enjeu pourrait même s'inverser, à savoir réussir le tri parmi des dizaines de milliers de pages (généralement en français, mais de plus en plus souvent en langue anglaise) entre les documents de nature essentiellement technique et ceux qui présentent un intérêt politique.

Quant au déroulement des négociations, le traité constitutionnel comporte un progrès significatif puisque le protocole annexé sur le rôle des parlements nationaux prévoit désormais que « *les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres* ».

## 2) *Les délais d'examen des textes européens*

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1999), le protocole sur le rôle des parlements nationaux prévoit qu'**un délai de six semaines** doit s'écouler entre le moment où la Commission transmet une proposition d'acte au Conseil et au Parlement européen et la date à laquelle cette proposition est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision.

Cette garantie est renforcée par le traité constitutionnel. Il arrive en effet parfois que des accords préliminaires soient conclus au sein des groupes de travail administratifs du Conseil pendant le délai de six semaines, avant que les parlements nationaux n'aient été en mesure de faire connaître leur position à leurs gouvernements respectifs. C'est la raison pour laquelle l'article 4 du nouveau protocole sur le rôle des parlements nationaux prévoit désormais qu'« *aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines* », afin d'empêcher que les parlements nationaux ne se trouvent mis devant le fait accompli. Dans le même esprit, un délai de dix jours est également prévu entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour du Conseil et l'adoption par celui-ci d'une position.

A cette garantie prévue par le droit européen, il faut ajouter l'engagement pris par le gouvernement de respecter un délai d'un mois avant de prendre position à Bruxelles lors des négociations au Conseil. Cette « **réserve d'examen parlementaire** » introduite par la « circulaire Balladur » du 19 juillet 1994<sup>(34)</sup> « *relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires* » signifie que le gouvernement s'engage à s'opposer, dans le délai d'un mois, à l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres européen d'une proposition d'acte n'ayant pas encore fait l'objet d'une prise de position du Parlement national. En pratique, le gouvernement a une interprétation extensive et respectueuse des droits du Parlement de ce délai d'un mois car il sollicite toujours la position de la Délégation pour l'Union européenne avant l'adoption d'un projet d'acte européen par le Conseil.

---

<sup>(34)</sup> La réserve d'examen parlementaire est reprise par la « circulaire Jospin » du 13 décembre 1999, qui figure en annexe du présent rapport.

Le délai d'un mois se révèle en outre de plus en plus théorique, dès lors que l'extension du champ d'application de la codécision allonge sensiblement la durée de la procédure législative européenne. Il n'est d'ailleurs pas toujours aisé pour le Parlement d'identifier le moment le plus opportun pour transmettre sa position au gouvernement, au vu de l'évolution des négociations communautaires et de l'adoption de tel ou tel amendement. Cela justifie que l'Assemblée nationale et/ou le Sénat puisse se prononcer plusieurs fois sur un même texte.

Si la procédure de codécision (que le traité constitutionnel généralise à travers la « procédure législative ordinaire ») rallonge les délais d'examen, il est en revanche des textes qui font l'objet d'une adoption très rapide par les instances européennes. C'est pourquoi, une **procédure d'urgence** permet au gouvernement de demander au Président de la Délégation pour l'Union européenne de lever directement, sans réunir la Délégation, la réserve d'examen parlementaire lorsque le calendrier européen impose l'adoption sans délai d'un texte. Dans la pratique, le recours à cette procédure d'urgence doit être contenu pour ne pas constituer une entrave aux prérogatives du Parlement, mais permettre à la France d'être en mesure de défendre ses positions au Conseil des ministres de l'Union européenne. Cette procédure s'applique essentiellement dans le cadre du deuxième pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, depuis le début de la XII<sup>e</sup> législature, 75 documents E ont été examinés en urgence, à la demande du gouvernement. Cela correspond à environ 11 % des 670 documents soumis depuis juillet 2002 en application de l'article 88-4 ; mais la proportion atteint 50 % pour les projets d'actes qui relèvent du deuxième pilier (14 documents examinés en urgence sur les 29 reçus). On note cependant une diminution globale du nombre des procédures d'urgence.

### **3) *Le recours à la procédure des résolutions***

Entre le 25 juin 1992 et le 31 décembre 2004, l'Assemblée nationale a adopté 141 résolutions sur des projets ou propositions d'actes européens. Sur le fond, les résolutions portent principalement sur des textes relevant de la Commission des affaires économiques et de la Commission des Finances.

Il ressort des statistiques que la majorité des résolutions ont été votées dans les premières années de mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution : 70 entre 1993 et 1996, 47 entre 1997 et 2000 et seulement 24 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Comme toute nouvelle procédure, elle a en effet été davantage utilisée à ses débuts. Une évolution similaire se produira d'ailleurs probablement s'agissant du nouveau mécanisme d'alerte précoce confié à chaque assemblée dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité.

Cette diminution très marquée ne signifie pas pour autant une baisse de l'intensité du contrôle parlementaire sur les affaires européennes. Bien au contraire, si l'on en juge par l'augmentation importante du nombre des conclusions adoptées par la Délégation pour l'Union européenne sur des documents soumis par le gouvernement au titre de l'article 88-4 : 18 sous la XI<sup>e</sup> législature (1997-2002), et déjà 35 à mi-mandat de la XII<sup>e</sup> législature. A la différence des résolutions qui représentent la position de l'Assemblée nationale, les conclusions n'engagent que la Délégation pour l'Union européenne. Toutefois, les conclusions ont acquis au fil des années un poids politique dont tient compte le gouvernement dans le cadre des négociations européennes.

En réalité, la lourdeur de la procédure d'adoption des résolutions entraîne incontestablement un effet dissuasif. La Délégation pour l'Union européenne n'a pas en effet le pouvoir d'adopter seule une résolution. Elle ne peut voter qu'une proposition de résolution automatiquement transmise à la commission permanente compétente au fond, qui doit l'examiner dans le délai d'un mois. Mais la surcharge de l'agenda des commissions rend le respect de ce délai très théorique, et il arrive même qu'en contradiction avec le Règlement de l'Assemblée nationale<sup>(35)</sup>, les commissions permanentes n'examinent pas les propositions de résolution de la Délégation.

---

<sup>(35)</sup> L'article 151-2 § 1 du Règlement de l'Assemblée nationale énonce que : « Lorsque le gouvernement ou le président d'un groupe le demande ou lorsqu'il s'agit d'une proposition de résolution déposée par le rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, la commission saisie au fond doit déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande ou la distribution de la proposition de résolution ».

Quant à l'examen des résolutions en séance publique, il a désormais un caractère exceptionnel : 33 résolutions ont été votées en séance publique sous la X<sup>e</sup> législature, contre 8 sous la XI<sup>e</sup> législature et seulement 4 depuis les élections législatives de juin 2002. Là aussi, la surcharge de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale explique en grande partie qu'à ce rythme, le passage en séance publique tombe en quasi-désuétude.

**Une réforme de la procédure d'adoption permettrait pourtant de remédier à cette évolution.** La pratique montre en effet que, dans un certain nombre de cas, le dispositif prévu par l'article 152-2 du Règlement de l'Assemblée nationale se révèle d'une lourdeur excessive. L'obligation faite aux commissions permanentes de se saisir des propositions de résolution de la délégation, aboutit souvent à faire procéder à deux examens identiques : l'un en délégation, l'autre en commission, parfois même sous la conduite du même rapporteur ! L'ordre du jour de la commission aura alors été encombré inutilement, comme seront déposés, imprimés et distribués des documents redondants par rapport à ceux de la délégation.

Une procédure simplifiée viserait à maintenir le principe d'un examen par la commission permanente compétente au fond des propositions de résolution de la Délégation. Toutefois, au cas où la commission permanente n'estimerait pas nécessaire de se saisir de la proposition de résolution (dans un délai de quinze jours, par exemple), le texte adopté par la Délégation deviendrait définitif<sup>(36)</sup>, sous réserve d'une demande d'examen en séance publique selon les conditions actuellement en vigueur.

Une réforme en ce sens du Règlement de l'Assemblée nationale aurait pour effet de renforcer les droits du Parlement en s'assurant que les résolutions pourront être prises en compte suffisamment à temps par le gouvernement.

#### **4) *La portée politique des résolutions***

Le recours à l'article 88-4 de la Constitution représente la contribution du Parlement à l'élaboration de la position française

---

<sup>(36)</sup> Pendant le même délai, afin de garantir les droits de chacun, le simple dépôt d'un amendement aurait pour effet la saisine automatique de la commission.

lors des négociations au sein du Conseil. Face au Parlement européen qui représente les peuples de l'Union, le Conseil est l'émanation des Etats ; et cela justifie que le gouvernement prenne en compte les positions prises par son Parlement, expression de la souveraineté nationale.

Dans la pratique, les résolutions votées par l'Assemblée nationale ont cependant, selon les sujets, une portée différente :

- **soit elles renforcent** la position du gouvernement, en lui permettant de s'appuyer sur une résolution parlementaire pour défendre une position, notamment sur des sujets d'intérêt national tels que les services publics, la politique agricole commune ou encore la place du français dans les institutions européennes ;

- **soit elles infléchissent** la position du gouvernement, lorsque le Parlement adopte une position qui, sans être en opposition avec celle du gouvernement, peut se révéler plus audacieuse. Ce fut le cas, par exemple, de la résolution sur la création d'un procureur européen<sup>(37)</sup> même si le texte voté en séance publique le 22 mai 2003 fut en retrait par rapport à la proposition de résolution initiale adoptée par la Délégation pour l'Union européenne.

En tout état de cause, les résolutions parlementaires de l'article 88-4 n'ont aucune valeur juridique contraignante, leur portée étant exclusivement politique. La France ne connaît pas la pratique du « mandat de négociation » en vigueur dans les pays scandinaves où le gouvernement est lié par la position du Parlement.

## **5) *L'impact des évolutions de la construction européenne sur l'article 88-4***

### *a) Le rôle du Parlement pour les questions liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice*

L'édification d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice représente l'un des chantiers majeurs de l'approfondissement

---

<sup>(37)</sup> Proposition de résolution n° 446 déposée le 28 novembre 2002 par MM. René André et Jacques Floch. Rapport n° 565 présenté le 22 janvier 2003 par M. Guy Geoffroy au nom de la Commission des Lois. Résolution votée en séance publique le 22 mai 2003 (TA 139).

de la construction européenne des dix prochaines années. Cette ambition répond aux préoccupations des citoyens et touche à une compétence traditionnelle des parlements nationaux. En ce sens, les évolutions envisagées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) doivent aller de pair avec un renforcement du contrôle parlementaire sur ces sujets où les décisions se prennent de plus en plus à Bruxelles et à Strasbourg.

Si le traité constitutionnel entre en vigueur, les conventions de l'actuel « troisième pilier » de l'Union européenne, couvrant la coopération judiciaire pénale et policière, vont être remplacées par des instruments de droit communautaire classique, non soumis à ratification. Quant aux actuelles décisions-cadres et décisions dépourvues d'effet direct, elles seront remplacées par les futures lois-cadres et lois de l'Union, dotées d'effet direct dès leur entrée en vigueur ou à l'expiration de leur délai de transposition, sans qu'une intervention des parlements nationaux soit obligatoirement nécessaire. Ces évolutions interviennent dans des domaines sensibles et touchant profondément aux compétences des parlements nationaux. Elles appellent en conséquence à réfléchir à un renforcement des procédures de contrôle parlementaire à travers, par exemple, le principe d'une audition systématique du ministre concerné avant et après la réunion du Conseil de l'Union sur les textes en négociation.

Dans certains Etats membres, le Parlement dispose de pouvoirs de contrôle renforcés en ce qui concerne les matières relevant de l'ancien troisième pilier (asile, immigration, visas, coopération judiciaire en matière civile et pénale, coopération policière). En dehors des pays où le contrôle exercé par le Parlement est, d'une manière générale, contraignant pour le gouvernement (Danemark, Finlande, Suède), c'est notamment le cas aux Pays-Bas, où la loi de novembre 1992 autorisant la ratification du traité de Maastricht impose un accord parlementaire préalable sur les textes relevant de l'ancien troisième pilier.

L'Assemblée nationale, dans une résolution adoptée le 10 avril 2003<sup>(38)</sup>, a ainsi demandé qu'une réflexion soit engagée afin de définir de nouvelles modalités d'intervention du parlement français dans les matières relevant de la coopération policière et pénale,

---

<sup>(38)</sup> TA n° 120.

notamment une modification de l'article 88-4 donnant le pouvoir au Parlement d'établir, dans ces matières, des mandats de négociation impératifs.

*b) La pertinence de la distinction entre domaine législatif et réglementaire*

Le gouvernement n'est contraint de soumettre au Parlement que les propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative, au sens de l'article 34 de la Constitution. Depuis la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, il peut toutefois également soumettre, à titre facultatif, tout autre projet ou proposition d'acte relevant dans notre droit interne du domaine réglementaire. Depuis que cette possibilité existe, le gouvernement a eu recours à la clause facultative pour plus d'une centaine de textes parmi lesquels figurent notamment le programme législatif et de travail annuel de la Commission, ainsi que les nombreux livres verts et livres blancs publiés par la Commission.

Il revient aujourd'hui au Conseil d'Etat et à lui seul de décider si tel ou tel projet d'acte européen relève dans notre droit de la compétence du législateur et s'il doit donc en conséquence être obligatoirement soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Mais l'appréciation du Conseil d'Etat, qui n'est susceptible d'aucun recours, laisse parfois perplexe.

Ainsi, un projet d'accord scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique<sup>(39)</sup> ne relève pas de la compétence du législateur, tandis qu'un projet d'accord similaire avec l'Ukraine<sup>(40)</sup> est considéré comme relevant du domaine législatif. Autre exemple : une proposition de décision du Conseil accordant une aide macrofinancière à l'Albanie<sup>(41)</sup> doit être soumise au Parlement ; cela n'est en revanche pas le cas d'une aide macrofinancière à la Bosnie-Herzégovine<sup>(42)</sup>... On ne peut que déplorer cette absence de jurisprudence claire du Conseil d'Etat.

---

<sup>(39)</sup> COM (2003) 569 final.

<sup>(40)</sup> E 2298.

<sup>(41)</sup> E 2500.

<sup>(42)</sup> COM (2003) 506 final.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le Conseil d'Etat a également rendu des avis négatifs sur lesquels on peut s'interroger. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la proposition de décision du Conseil instituant le Collège européen de police (CEPOL) en tant qu'organe de l'Union européenne ne relève pas du domaine législatif, au motif qu'il est comparable à d'autres établissements ayant une activité analogue existant tant au plan national qu'au plan européen, et qu'il ne peut dès lors être considéré comme constituant la création d'une catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution. Plusieurs éléments tendent pourtant à faire relever cette proposition du domaine législatif, tels que la « communautarisation » du budget du CEPOL, qui sera alimenté par le budget de l'Union et non plus par les contributions des Etats membres<sup>(43)</sup> ou l'octroi de privilèges et immunités au personnel du CEPOL<sup>(44)</sup>. Cet avis aurait empêché le Parlement de se prononcer sur un texte sensible, touchant à la formation des personnels répressifs, si le gouvernement n'avait pas décidé de transmettre ce texte au titre de la clause facultative de l'article 88-4.

Car pour être en mesure de voter une résolution sur un projet d'acte que le Conseil d'Etat n'estime pas relever du domaine législatif, le Parlement doit en effet convaincre le gouvernement de lui soumettre le texte au titre de la clause facultative de l'article 88-4.

Mais l'instauration par le traité constitutionnel d'une hiérarchie des normes au niveau européen entre des actes législatifs européens et des actes d'exécution rend complexe le maintien, dans le cadre de l'article 88-4 de notre distinction interne entre domaine législatif (article 34) et réglementaire (article 37). La raison en est simple : il n'existe pas de concordance entre le domaine législatif européen et le domaine législatif national. Or le traité constitutionnel impose une transmission directe aux parlements nationaux de l'ensemble des projets d'actes législatifs européens, notamment dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité.

---

<sup>(43)</sup> Ce changement du mode de financement relèverait, en droit français, de la loi de finances.

<sup>(44)</sup> Cet élément avait conduit le Conseil d'Etat à considérer que le projet relatif au statut des agents de l'Agence européenne de défense relevait du domaine législatif (avis du 28 juillet 2004).

En conséquence, l'Assemblée nationale et le Sénat pourront à l'avenir se prononcer sur un projet d'acte législatif européen au titre de la subsidiarité, sans pour autant être saisis par le gouvernement sur le fond au titre de la clause obligatoire de l'article 88-4. En application du nouveau protocole sur le rôle des parlements nationaux, ils recevront pourtant directement les procès verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, mais sans être autorisés à voter des résolutions sur ces textes...

**Pour rendre le système plus compréhensible et plus efficace, il y aurait une logique à ce que le gouvernement soumette obligatoirement au Parlement tous les projets d'actes législatifs européens ainsi que, comme c'est le cas aujourd'hui, toute autre proposition d'acte européen comportant des dispositions de nature législative<sup>(45)</sup>. Bien entendu, la clause facultative devrait être maintenue.**

Cette évolution de l'article 88-4 permettrait également de rendre plus opérationnelle la coopération interparlementaire, qu'il s'agisse des relations avec le Parlement européen ou avec d'autres parlements nationaux. Récemment encore, la Délégation pour l'Union européenne s'est en effet trouvée dans l'impossibilité de répondre à une demande adressée par le Président de la Commission des affaires européennes du Folketing danois quant à la position de l'Assemblée nationale sur un projet d'acte européen pour lequel elle n'était pas compétente, alors même que le texte en question est soumis au niveau européen à la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen.

---

<sup>(45)</sup> Lors de sa réunion du 11 janvier 2005, la Commission des Affaires étrangères a adopté un amendement au projet de loi constitutionnelle. Présenté par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charrette, cet amendement impose au gouvernement de soumettre au Parlement les actes européens non législatifs, à la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Président de l'une des six commissions permanentes, ou de soixante députés ou de soixante sénateurs. Les parlementaires auraient, dans ce cas, la possibilité de déposer une proposition de résolution sur ces textes. Le rapporteur a voté contre cet amendement, considérant qu'il porte atteinte à l'équilibre des institutions ; reconnaître un droit de vote automatique à l'Assemblée nationale ou au Sénat aboutirait à remettre en cause les prérogatives du Président de la République au titre de l'article 52 de la Constitution.

*c) Les conséquences de la généralisation de la procédure de codécision*

Le traité constitutionnel étend sensiblement le champ de la procédure de codécision qui prend l'appellation de « procédure législative ordinaire ». Dans le même temps, le protocole sur le rôle des parlements nationaux appelle à un renforcement de la coopération interparlementaire.

Or l'article 88-4 a été inséré dans la Constitution à une époque où le Conseil de l'Union avait, sur la plupart des sujets, le dernier mot dans la prise de décision européenne. Mais depuis 1992, le Parlement européen a conquis d'importants pouvoirs au fur et à mesure des traités successifs, au point que l'efficacité du contrôle parlementaires sur les affaires européennes dépend désormais de plus en plus du degré d'influence sur les positions prises à Strasbourg. En d'autres termes, les résolutions de l'article 88-4 sont certes adressées au gouvernement, mais elles doivent également être portées à la connaissance du Parlement européen.

Depuis quelques années, le nombre de réunions de la Délégation ouvertes aux députés français du Parlement européen est ainsi en augmentation significative. Mais notre sphère d'influence ne saurait se limiter aux seuls députés français du Parlement européen. Dans une assemblée où les clivages nationaux sont de moins en moins pertinents, il est de plus en plus important de se rapprocher aussi des députés européens non français, au service d'une vision commune de l'Europe et de son avenir.

## L'ARTICLE 88-4 EN CHIFFRES

### Nombre de documents reçus

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
(Loi Josselin)	568	994	1 038	1 060	2 818	1 592	2 215	2 096	1 776	1 652	1 425	1 431	1 253	<b>19 920</b>
(dont Documents <b>E</b> ) (2)	40	143	171	206	201	231	206	197	274	295	285	317	331	<b>2897</b>

(1) 2795 numéros de E ont été attribués au 31/12/2004, mais à partir de 1999, un seul numéro de E a été attribué pour les textes budgétaires comportant parfois plusieurs annexes (exemple E 1253 annexe 1 à E 1253 annexe 13) d'où une différence quant au total de 2897 E déposés.

### Nombre de documents « E » soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nombre de E déposés</b>	<b>40</b>	<b>143</b>	<b>171</b>	<b>206</b>	<b>201</b>	<b>231</b>	<b>206</b>	<b>197</b>	<b>274</b>	<b>295</b>	<b>285</b>	<b>317</b>	<b>331</b>
<b>Dont clause facultative</b>								<b>6</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>22</b>	<b>19</b>

Depuis la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, une clause facultative a été ajoutée à l'article 88-4 qui permet au gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat tout projet ou proposition d'acte européen ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, même s'ils ne comportent pas de dispositions de nature législative.

### Nombre de procédures d'urgence

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
2	29	18	19	16	48	27	33	39	26	20	277

### Nombre de rapports déposés par la Délégation pour l'Union européenne

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
28	28	45	42	50	30	30	30	34	27	20	43	30	437

### Nombre d'auditions réalisées par la Délégation pour l'Union européenne

	1992	1993	1994	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	Total
Audition de ministres	14	9	12	6	11	11	7	7	9	5	12	8	111
Audition de personnalités	6	11	14	4	6	16	8	5	4	12	15	7	108
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>219</b>

## Documents « E » pour lesquels la Délégation pour l'Union européenne a adopté des conclusions

Législature	Nombre de documents E
10 <sup>e</sup>	26
11 <sup>e</sup>	18
12 <sup>e</sup> (au 31/12/2004)	35
<b>Total</b>	<b>79</b>

## Nombre de résolutions adoptées

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Nombre de <b>propositions de résolution</b> en qualité de rapporteur de la Délégation :	16	21	20	20	11	15	14	11	7	4	13	5	<b>157</b>
Nombre total de propositions de résolution :	24	31	27	37	13	18	17	11	7	6	15	6	<b>212</b>
Nombre de <b>résolutions adoptées</b> par l'Assemblée nationale :													
– en commission	5	8	11	13	12	10	7	11	5	4	8	2	<b>96</b>
– en séance publique	6	15	7	5	0	2	5	0	1	0	1	3	<b>45</b>
<b>– total</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>141</b>

**C. Au-delà de l'article 88-4 : comment renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire ?**

L'article 88-4 est la pièce maîtresse d'un dispositif de suivi et de contrôle parlementaire des affaires européennes qui vise à ancrer durablement le Parlement français dans un environnement européen. Alors que largement plus de la moitié de notre droit trouve son origine, directement ou indirectement, dans le droit de l'Union, il est indispensable de poursuivre et d'amplifier l'ouverture européenne de l'Assemblée nationale et de nous donner les moyens juridiques et politiques de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'activité européenne du gouvernement.

***1) Poursuivre et amplifier l'ouverture européenne de l'Assemblée nationale***

Depuis le début de la législature, l'Assemblée nationale s'est considérablement ouverte sur l'Europe :

- depuis janvier 2003, une séance par mois de questions au gouvernement porte obligatoirement sur des thèmes européens. A terme, cette pratique – qui a fait la preuve de son succès – pourrait être plus largement développée ;

- à l'initiative de son Président, l'Assemblée nationale dispose également depuis deux ans d'un Bureau de représentation permanente auprès de l'Union européenne, dont l'objectif principal est de renforcer l'information des parlementaires sur l'activité des institutions de l'Union. L'intérêt d'une représentation à Bruxelles est stratégique dans la perspective du contrôle du respect du principe de subsidiarité confié à notre assemblée et du développement des relations interparlementaires. Tant la collecte de documents de travail émanant des institutions de l'Union que le développement d'un réseau de relations constitué des principaux acteurs intervenant dans le processus décisionnel européen doivent contribuer à améliorer la qualité du contrôle parlementaire sur les affaires européennes ;

- en outre, la rubrique « Union européenne » du site Internet de l'Assemblée nationale donne une visibilité plus grande à l'implication de la représentation nationale dans les affaires européennes.

La venue du Président Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention pour l'avenir de l'Europe, dans l'hémicycle pour débattre du projet de traité constitutionnel le 3 décembre 2002, la réunion commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag à Versailles le 22 janvier 2003 à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Elysée, comme la présence de délégations parlementaires des dix nouveaux pays membres le 3 décembre 2003 à la séance de questions réservées à des thèmes européens traduisent l'ouverture européenne de l'Assemblée nationale.

Il en est de même, le 1<sup>er</sup> mai 2004, de l'invitation par le Président Jean-Louis Debré des jeunes des vingt-cinq pays de l'Union à assister à la séance des questions européennes.

Rappelons également les multiples réunions communes de notre Délégation avec les commissions des affaires européennes des parlements de l'Union, à Paris ou dans les capitales européennes, la présence de parlementaires européens à certaines réunions de la Délégation et les nombreuses auditions de personnalités européennes.

Deux initiatives supplémentaires permettraient également de renforcer davantage l'efficacité et la visibilité du suivi parlementaire des affaires européennes.

*a) Le changement de dénomination de la Délégation pour l'Union européenne ?*

A l'exception de la France, il n'est pas un seul parlement de l'Union européenne où l'organe chargé du suivi et du contrôle des affaires européennes n'ait pas l'appellation de « commission ». **Notre dénomination de « délégation » n'est comprise ni de nos concitoyens ni des parlementaires de l'Union européenne** qui appartient, au sein de leur parlement national, à une commission des affaires européennes.

Un changement de dénomination ne porterait pas atteinte à l'article 43 de la Constitution, qui limite à six le nombre des commissions permanentes à caractère législatif et chargées du contrôle général du gouvernement. **Il ne s'agit en effet nullement d'instituer une septième commission.** C'est pourquoi cette commission serait visée dans le titre XV de la Constitution sur les Communautés européennes et l'Union européenne et non pas à l'article 43 qui traite des six commissions permanentes.

Vigie européenne, cette nouvelle commission conserverait ses missions actuelles d'information, de suivi, d'évaluation et de contrôle dans le domaine européen. Du fait de sa composition transversale, dans la mesure où elle comprend des membres des six commissions permanentes, **la commission pour l'Union européenne conserverait un rôle spécifique, sui generis, sans empiéter sur les compétences des commissions permanentes.** Les projets ou propositions de loi ne lui seraient pas envoyés.

Dans le cadre d'un projet de loi constitutionnelle qui modifie l'ensemble du titre XV de la Constitution, une telle évolution permettrait de mieux associer notre parlement national aux questions européennes et, par-delà, de rendre l'Europe plus lisible et plus compréhensible par les citoyens.

*b) L'organisation d'une journée européenne annuelle à l'Assemblée nationale*

Un débat européen la même semaine ou le même mois, dans tous les parlements de l'Union : la Convention l'avait suggéré et la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) l'a encore récemment évoqué lors de sa dernière réunion à La Haye, les 22 et 23 novembre 2004. Alors que le traité constitutionnel prévoit que la Commission doit directement transmettre son programme législatif annuel aux parlements nationaux, l'idée d'organiser des rencontres régulières entre les parlementaires nationaux et les dirigeants européens progresse.

**Le principe pourrait ainsi être retenu d'organiser chaque année, par exemple à l'occasion de la présentation par la Commission de son programme législatif, une journée européenne à l'Assemblée nationale.** Cette journée serait organisée autour de débats thématiques au sein des commissions

permanentes et de la Délégation pour l'Union européenne, suivis d'un débat d'actualité en séance publique en présence d'une haute personnalité européenne.

L'intérêt pour les affaires européennes ne doit en effet pas être réservé à un petit club de parlementaires spécialisés. Il est urgent de mieux associer l'ensemble de la représentation nationale à des sujets qui préoccupent tous nos concitoyens et les concernent de plus en plus directement dans leur vie quotidienne.

## ***2) Renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'activité européenne du gouvernement***

### ***a) Respecter un code de bonne conduite avec le gouvernement***

En janvier 2003, la COSAC a solennellement adopté les « **critères de Copenhague** » qui consistent en un **code de conduite indicatif des relations entre les gouvernements et les parlements nationaux en matière européenne**, établi sur la base des meilleures pratiques observées au sein de l'Union. Il en ressort que les parlements nationaux devraient pouvoir disposer, suffisamment à temps avant les réunions des institutions européennes, de la possibilité d'avoir avec les ministres des réunions dans le cadre desquelles les gouvernements rendent compte de leurs positions sur les propositions d'actes européens. Il est recommandé que les parlements soient informés suffisamment à temps par les gouvernements de leurs pays respectifs des décisions prévues au niveau de l'Union européenne et des propositions de décision que les gouvernements comptent présenter aux réunions du Conseil, aux sommets et aux conférences intergouvernementales.

En effet, l'information n'est pas une donnée figée ; elle doit être transmise en flux continu pour que les parlements nationaux puissent bénéficier d'une information à jour, actualisée selon l'évolution de la négociation communautaire. En outre, la transmission par chaque gouvernement d'une étude d'impact indiquant les dispositions du droit national susceptibles d'être modifiées par la législation européenne serait de nature à renforcer la pertinence du contrôle parlementaire.

Au regard de ces meilleures pratiques, **la transmission de notes d'information établies par le gouvernement sur l'état d'avancement des négociations au sein du Conseil ainsi que sur la position française et son évolution au cours de la négociation serait la bienvenue.** Cette information fait aujourd'hui trop souvent défaut en comparaison des pratiques observées dans la plupart des autres pays de l'Union.

En tout état de cause, l'information du Parlement, et en particulier celle de la Délégation pour l'Union européenne, suppose aussi, comme c'est déjà le cas actuellement, **des auditions régulières des différents ministres**, tant en amont qu'en aval des conseils sectoriels au cours desquels sont débattus et votés les actes législatifs européens.

*b) Améliorer la procédure de transposition des directives*

La France ne parvient pas combler son retard de transposition des directives européennes. Malgré le recours à deux reprises (en 2001 et en 2004) à la procédure des ordonnances, le déficit de transposition tend même à s'accroître. La dernière édition du rapport annuel de la Délégation pour l'Union européenne indique pour fin mai 2004 la non-transposition de 62 directives relatives au marché intérieur, contre 50 un an auparavant. **Cela porte le déficit de transposition à 4,1 %, bien loin de l'objectif de 1,5 %<sup>(46)</sup>.**

La surcharge de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ne doit pas être un frein à notre obligation de transposition des directives. Le principe de **rendez-vous mensuels de transposition** représenterait à cet égard un progrès significatif.

Mais l'amélioration du contrôle parlementaire sur la législation européenne suppose également que l'Assemblée nationale se donne les moyens d'assurer le suivi des textes, depuis leur élaboration jusqu'à leur application. La Délégation pour l'Union européenne est actuellement chargée du suivi des affaires européennes au stade de l'élaboration des projets d'actes législatifs européens. Pourquoi ses rapporteurs n'exerceraient-ils pas également un rôle utile d'alerte tant auprès du gouvernement que de leurs collègues parlementaires, à l'approche de l'expiration du délai de transposition ?

---

<sup>(46)</sup> Cf. rapport d'information n° 1709 de M. Christian Philip sur la transposition des directives européennes.

## CONCLUSION

Que de chemin parcouru depuis ce 28 février 2002, jour de l'ouverture des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Que d'étapes franchies et d'obstacles surmontés au cours de ces trois années cruciales pour l'avenir de l'Europe et des Européens.

Après les succès de la Convention puis de la conférence intergouvernementale, l'heure est désormais venue de la ratification, dans chacun des pays européens. Deux Etats – la Lituanie et la Hongrie – ont d'ores et déjà dit oui à la Constitution européenne, et les premiers référendums auront lieu dans les prochaines semaines, d'abord en Espagne, dès le 20 février. Mais l'entrée en vigueur du traité constitutionnel reste subordonnée à une ratification unanime par les vingt-cinq pays membres de l'Union.

En France, l'adoption du projet de loi constitutionnelle est le préalable indispensable à l'organisation du référendum dont le Président de la République a souhaité qu'il ait lieu avant l'été. Il ne fait aucun doute que cette révision de la Constitution permettra de poursuivre la construction d'une Europe plus attentive à la voix des parlements nationaux, unis dans leur diversité.

\*  
\* \*



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 12 janvier 2005, sous la présidence du Président Pierre Lequiller, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. Jacques Myard** a rappelé l'importance de cette révision constitutionnelle, qui devrait être longuement débattue en séance publique et sur lequel il défendra une question préalable. La décision du Conseil constitutionnel sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe est schizophrène et surréaliste. Le Conseil constitutionnel a en effet « neutralisé » l'article I-6 du traité, qui affirme pour la première fois explicitement le principe de primauté, alors que cet article est incompatible avec la Constitution française, avec laquelle il est antinomique. Le Conseil constitutionnel a abandonné le monisme juridique, au profit d'une dualité d'ordres juridiques, qui ferait cohabiter l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national. Or cette dualité n'existe pas, et la Cour de justice dira *in fine* que le droit de l'Union l'emporte sur la Constitution française et qu'un Etat fédéral a été mis en place.

Le raisonnement du Conseil constitutionnel au sujet de la Charte des droits fondamentaux ne manque pas non plus de piquant. Le Conseil s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui serait conforme à notre tradition républicaine et laïque. Mais il n'existe aucune garantie que cette jurisprudence, par nature évolutive, restera inchangée, car un revirement jurisprudentiel est toujours possible. Le Conseil constitutionnel a ainsi subordonné la constitutionnalité de la Charte à une décision de justice, alors que cette jurisprudence peut évoluer, sans que la France ne puisse y changer quoi que ce soit.

Les articles 88-4 et 88-5 ne sont qu'une apparence de renforcement des pouvoirs du Parlement. Dans le cadre de l'article 88-4, le gouvernement donne la suite qu'il entend aux résolutions adoptées par

les assemblées, qui n'ont aucun pouvoir contraignant. Les avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité sont de simples clauses procédurales, qui s'appliquent à un ensemble vide. C'est en effet le centre, c'est-à-dire l'Union, qui détermine ce qui relève de ses compétences, alors que cela devrait être les Etats membres.

Le **rapporteur** a souligné que la Charte des droits fondamentaux elle-même précise, en son article II-112, que les droits qu'elle reconnaît doivent être interprétés en harmonie avec les traditions constitutionnelles des Etats membres. Il a rappelé que le traité constitutionnel met pour la première fois en place un véritable contrôle du respect du principe de subsidiarité, qui démontrera d'ailleurs sans doute que ce principe est, en pratique, respecté par les institutions européennes.

**M. Pierre Lellouche** s'est déclaré à moitié convaincu par le raisonnement du Conseil constitutionnel. Le Conseil a en effet « botté en touche » sur une autre juridiction, la Cour européenne des droits de l'homme. Cela n'est pas satisfaisant, d'autant que la France est, en ce qui concerne la laïcité, plutôt une exception par rapport aux autres Etats membres, qui accordent une place prépondérante à la liberté de conscience. La France sera à la merci d'une évolution ultérieure de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il faudra clarifier ce point lors des débats.

Le dispositif mis en place par l'article 88-5 pour le respect du principe de subsidiarité revient également à « botter en touche » vers une juridiction que nous ne contrôlons pas. Si l'Assemblée nationale estime qu'un projet d'acte législatif est contraire au principe de subsidiarité, ce sera *in fine* la Cour de justice qui décidera si tel est bien le cas. Des pouvoirs considérables continuent à être transférés à l'Union, sans qu'il y ait de garantie de pouvoir sanctionner des violations éventuelles.

La distinction entre les domaines législatif et réglementaire n'a aucun sens pour le droit européen, qui ne connaît pas cette distinction. Elle ne devrait donc pas conduire à brider les pouvoirs, au demeurant consultatifs, du Parlement sur les affaires européennes. Ce n'est pas par le biais de simples pouvoirs consultatifs qu'il sera porté remède au dessaisissement des Parlements nationaux entraîné par la construction européenne. Actuellement, la législation européenne est élaborée par les exécutifs nationaux, la Commission et le Parlement européen. Dans ce trio, il n'y a pas de place pour les Parlements nationaux. Pour remédier à ce déficit, trois voies sont envisageables :

- la création d'un Sénat européen associant les Parlements nationaux des Etats membres, qui a été proposée à plusieurs reprises mais rejetée notamment par la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). La France devrait reprendre cette initiative ;

- la Délégation pour l'Union européenne ne devrait pas simplement changer de nom, mais de statut. Le problème sur ce point n'est pas tant la Constitution, que l'opposition des présidents de commission. Cette révision est l'occasion de poser à nouveau le problème, qui relève pour beaucoup simplement du règlement de l'Assemblée nationale. Les moyens actuels ne sont, en tout état de cause, pas à la hauteur des enjeux ;

- il faudrait associer les parlementaires aux négociations, en les faisant participer à la délégation chargée de négocier les textes à Bruxelles.

Ce sont ces idées qu'il faut faire avancer, sans s'interdire de poser les problèmes au nom du respect de l'équilibre des pouvoirs ou de la discipline majoritaire.

Le **rapporteur** a observé que le dispositif de contrôle de la subsidiarité représentait un progrès significatif par rapport à la situation actuelle. Dans le cadre du contrôle *ex ante*, la Commission aura l'obligation de procéder à un réexamen de sa proposition dès lors qu'un tiers des voix des parlements nationaux sera réuni pour considérer qu'il y a atteinte à ce principe. S'agissant du contrôle *ex post*, la faculté de saisir la Cour de justice des Communautés européennes constitue une prérogative importante.

En ce qui concerne par ailleurs la création d'un Sénat européen, l'idée d'un Congrès a été défendue par la France dans le cadre des travaux de la Convention, mais n'a en définitive pas été retenue. Il faut donc continuer à la faire avancer. Sur un autre plan, l'hypothèse d'une association de parlementaires français aux négociations communautaires doit être considérée d'une manière favorable. Enfin, pour ce qui concerne la Délégation, peut-être faut-il d'abord s'attacher au changement de sa dénomination.

**M. Jacques Floch** a préalablement rappelé que certains des éléments et points de vue évoqués par M. Pierre Lellouche avaient été

défendus, malheureusement sans succès, par les membres français de la Convention, dont l'action s'était inscrite dans la perspective d'une construction européenne qui s'attache à la défense des intérêts français selon une conception naturellement différente de celle des souverainistes. La question est posée de savoir si une majorité de Français souhaitent une construction européenne qui se traduise dans un futur éloigné par un Etat fédéral ou si tel n'est pas le cas.

En ce qui concerne la laïcité, le traité constitutionnel pose effectivement une question de fond. La conception qu'en a retenue la France, à la fois culturelle, culturelle et sociale, est spécifique. C'est une idée de la citoyenneté et de l'Etat dans ses relations avec les organisations religieuses et philosophiques qui est le reflet d'une histoire particulière. La loi de 1905 a mis fin à plusieurs siècles de mainmise de l'Etat sur les églises. La République a réussi la séparation, mais a toutefois conservé des relations fortes avec les organisations religieuses. Il y a plusieurs mois, le ministre de l'intérieur d'alors a d'ailleurs tenté d'organiser le culte musulman, selon un cadre qui ne relève pas d'une conception stricte de la laïcité.

M. Jacques Floch a qualifié de « scandaleuse » la présence de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle. Cette disposition prive le Président de la République de la faculté d'apprécier dans le futur si un élargissement doit ou non être soumis à référendum. Les prérogatives du Parlement seront également diminuées puisqu'il ne pourra pas y avoir de débat préalable. Il s'agit d'une disposition de pure opportunité uniquement destinée à répondre aux attentes de certains membres de la majorité. Il est d'ailleurs significatif que le président Pierre Lequiller ait évoqué la Turquie dans le cadre de son rapport. En effet, certains membres de la majorité pensent que les électeurs ne voteront pas le traité constitutionnel en l'absence d'une telle garantie sur les conditions de l'adhésion de cet Etat. Un amendement de suppression de cette disposition sera donc déposé.

Les articles 88-4 et 88-5 de la Constitution conduisent à examiner la question du rééquilibrage des pouvoirs législatif et exécutif. Le traité constitutionnel prévoit une normalisation des appellations des textes dits législatifs et dits réglementaires. Il y aura donc un tri des textes en amont selon leur nature. Un approfondissement de la réflexion conduit à rappeler que les chefs d'Etat et de Gouvernement disposent d'une compétence législative à laquelle le Parlement est en France peu associé. Certes, la coutume veut que la Commission des affaires étrangères et la

Délégation soient consultées avant les réunions du Conseil européen. Néanmoins, a-t-on mesuré une fois les conséquences de ces débats sur les conclusions du Conseil européen ? Dans un certain nombre d'Etats tels que la Finlande, un dispositif de mandat impératif est mis en œuvre. En pratique, une simple pression du Parlement est suffisante.

Sur un autre plan, l'amélioration des mécanismes actuels conduit à se poser la question des modalités de l'élection des membres du Parlement européen. La diversité des modes de scrutin fait que chaque citoyen n'a pas le même poids.

Dans un tel contexte, l'amendement de la Commission des affaires étrangères, adopté à l'initiative du Président Edouard Balladur, va dans le bon sens. Toutefois, un véritable rééquilibrage n'interviendra que par une modification de l'article 48 de la Constitution sur la fixation de l'ordre du jour.

Le débat doit avoir lieu puisque l'état d'esprit a changé depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République. Les pouvoirs dits réservés du Président de la République proviennent des circonstances particulières résultant de la Guerre d'Algérie. C'est une notion identifiée par Jacques Chaban-Delmas pour permettre au Général de Gaulle de régler la question algérienne. Le Président François Mitterrand a ensuite fait sienne cette conception du rôle du Président de la République lorsqu'il a décidé l'annulation de la dette des Etats les plus pauvres.

D'une manière cohérente avec ses prises de position antérieures, le groupe socialiste votera le projet de révision constitutionnelle, mais proposera des modifications, notamment la suppression de l'article 2.

Le **rapporteur** a justifié la nécessité de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle à la fois par le besoin de déconnecter la question du traité établissant une Constitution pour l'Europe du débat touchant à l'adhésion de la Turquie et par le caractère politique majeur des décisions liées à l'élargissement de l'Union.

**M. Daniel Garrigue** a d'abord estimé que la décision du Conseil constitutionnel rappelant que la Constitution française demeurerait la norme juridique suprême peut s'expliquer si l'on veut bien considérer que le traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue juridiquement un traité international comme les autres. Par ailleurs, les critiques exprimées précédemment touchant aux risques susceptibles de

peser sur le principe de laïcité devraient prendre en compte le fait que le problème remonte à la décision d'approuver la convention européenne des droits de l'homme elle-même. Quant aux observations sur les modalités de contrôle du principe de subsidiarité, il faudrait surtout apprécier les progrès résultant des dispositions proposées par rapport au système actuel, même si, dans l'idéal, il serait préférable que l'organisme compétent pour trancher les litiges s'apparente plus à un Sénat européen qu'à la Cour de justice des Communautés européennes.

Le problème de la dénomination de la Délégation pour l'Union européenne n'est pas seulement une question de forme. Le moment est venu de donner à la Délégation un statut équivalent à celui des six autres commissions permanentes pour trois raisons au moins. Tout d'abord, la lourdeur de la mise en œuvre des procédures prévues par l'article 88-4 et les futurs articles 88-5 et 88-6 de la Constitution réduit singulièrement les facultés d'examen en séance publique des grandes questions européennes. Ensuite, il apparaît souhaitable de mettre fin à la dichotomie actuelle où la Délégation ne peut intervenir qu'en amont, avant l'adoption d'une proposition communautaire par le Conseil, et est dépourvue de compétences lors des procédures de transposition ; il conviendrait qu'elle puisse poursuivre son action en se saisissant soit au fond, soit pour avis, selon l'importance du texte concerné. Enfin, une évolution est indispensable pour que les enjeux européens puissent être au cœur de tous les débats essentiels tenus au sein de notre assemblée, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui comme l'illustre le peu de références aux questions européennes lors des débats sur le projet de loi de finances. Comme il est peu probable qu'une restructuration des commissions permanentes existant à ce jour puisse autoriser la transformation de la Délégation en une sixième commission, il serait plus aisé de proposer la création d'une septième commission permanente, ce qui aurait pour intérêt essentiel de pouvoir traiter des questions européennes en séance publique. Une telle réforme remettrait évidemment en question la double appartenance des députés à la Délégation et à une commission permanente, mais l'enjeu le justifie.

Le **rapporteur** a estimé que l'expérience de tous les Présidents de la Délégation qui se sont succédés depuis l'origine de cet organe montre clairement les difficultés pratiques que cette question rencontre. En outre, la double appartenance des députés s'avère très utile et il serait opportun de ne pas la remettre en cause. C'est pourquoi il semble préférable de proposer une disposition visant à inclure dans le titre XV de la Constitution une référence à une commission pour l'Union

européenne, ce qui aboutirait à créer une commission *ad hoc* ou *sui generis*, et constituerait une grande avancée sur le plan symbolique.

**Mme Elisabeth Guigou** a d'abord noté que la présentation effectuée par le Président Pierre Lequiller laissait présumer de l'excellence du rapport. La transformation de la Délégation en commission permanente apparaît nécessaire, même si cette proposition a toujours suscité des résistances. Une telle réforme est rendue indispensable par l'accroissement de l'imbrication des questions européennes dans tous les projets examinés par le Parlement. En ce qui concerne la question délicate de la double appartenance, elle pourrait être résolue, par exemple, en prévoyant qu'un député peut être à la fois titulaire dans une commission et suppléant dans une autre. Il est compréhensible que le Président de la Délégation soit astreint à une certaine prudence dans ce domaine, mais une réforme plus audacieuse semble s'imposer.

La décision du Conseil constitutionnel dit clairement que le texte est un traité international, même s'il se nomme « Constitution ». A cet égard, il est important de parler de « traité constitutionnel », notamment pour répondre aux partisans du « non » qui affirment qu'il s'agit d'une Constitution intangible. Ce traité ne modifie pas la portée du droit européen et permet la poursuite de la construction d'une hiérarchie juridique.

Mme Elisabeth Guigou a souligné qu'elle ne se serait jamais prononcée en faveur du traité constitutionnel si elle avait pensé que celui-ci risquait de saper le principe de laïcité. D'une part, tous les débats sur le traité constitutionnel ont fait apparaître que la conception des partisans de la laïcité avait prévalu. D'autre part, le préambule est très clair : il ne mentionne pas d'héritage judéo-chrétien mais « des héritages culturels, religieux et humanistes ». L'article II-70 reprend l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vigueur depuis 1950, qui n'est pas contraire à la laïcité française. Toute la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme maintient la compétence des Etats pour définir ce qui est conforme au principe de laïcité. Récemment, dans l'arrêt *Leyla Sahin contre Turquie*, la Cour a affirmé fortement ce principe.

Concernant le rôle des parlements nationaux, elle a souligné son accord avec les propos de M. Jacques Floch.

Mme Elisabeth Guigou a ensuite affirmé que si l'on était en faveur de la ratification du traité constitutionnel, il fallait approuver la révision constitutionnelle et ses articles 1 et 3. Elle a indiqué qu'elle voterait contre l'article 2 du projet de loi, qui représente selon elle une faute car il contredit le principe de la V<sup>ème</sup> République. Il retire des pouvoirs au Président de la République et au Parlement. En outre, il introduit un élément d'opportunité dans une révision constitutionnelle qui ne devrait être motivée que par des questions de principe. Cet article reconnecte la question de l'adhésion de la Turquie avec le débat sur le traité constitutionnel. Il faut clairement affirmer qu'il s'agit de deux sujets différents, afin d'éviter d'encourager les peurs et les amalgames. Mme Elisabeth Guigou a indiqué que le groupe socialiste aura une position unanime contre cet article.

Elle a jugé excellent l'amendement proposé par le Président Edouard Balladur car il permet d'infléchir en même temps l'esprit et la pratique. Il donne au Parlement un droit de consultation systématique, hors de l'initiative du Gouvernement. Les avis du Parlement ne lieraient pas le Gouvernement et pourraient l'appuyer dans ses négociations.

Le **rapporteur** s'est déclaré en accord avec ses propos sur la laïcité. En revanche, il a considéré que l'article 2 du projet de loi permettait de déconnecter le débat sur l'adhésion de la Turquie de celui sur le traité constitutionnel et de répondre ainsi aux partisans du « non ». Il a ensuite indiqué qu'il s'était prononcé contre l'amendement du Président Edouard Balladur car celui-ci affecterait l'équilibre institutionnel. Même si la proposition ne prévoit qu'un avis du Parlement, il sera difficile pour le Président de la République de ne pas en tenir compte dans les négociations, ce qui porte atteinte à l'article 52 de la Constitution selon lequel le Président de la République négocie et ratifie les traités.

**Mme Elisabeth Guigou** a estimé que le quinquennat et l'évolution de la vie politique rendent nécessaire des changements institutionnels. Dans ce contexte, l'amendement proposé par le Président Edouard Balladur est un aménagement positif. Il n'aboutit pas à un mandat impératif mais il imposera au Premier ministre de débattre avec le Parlement avant les négociations. La majorité ne lui créera vraisemblablement pas de difficulté et le libellé des résolutions qu'elle adoptera ne supprimera pas toute marge de manœuvre pour le Président de la République.

Le **rapporteur** a souligné que les modalités du contrôle parlementaire sur les questions européennes n'étaient pas très différentes dans les autres pays de l'Union. Dans un régime parlementaire comme le Royaume-Uni, la Chambre des Communes ne se prononce pas par un vote avant la réunion du Conseil européen. Elle organise un simple débat. Au Danemark, en revanche, la Commission des affaires européennes peut imposer un mandat au gouvernement. L'amendement proposé par le Président Edouard Balladur affaiblirait la capacité de négociation et la liberté politique du Président de la République et du Gouvernement.

**M. Nicolas Dupont-Aignan** a estimé qu'il était surnaturel d'invoquer l'équilibre des institutions pour condamner l'amendement du Président Balladur, tout en soutenant un projet de Constitution européenne contraire à des principes fondateurs de la V<sup>ème</sup> République comme l'indépendance nationale et la souveraineté populaire. Cette hypocrisie devrait à elle seule inciter à voter Non au référendum. L'article 2 du projet de loi constitutionnelle procède d'un mouvement tactique qui ne trompe personne. Il revient à réduire pour l'avenir le pouvoir de libre arbitre du Président de la République, sans réussir à détruire le lien entre la constitution européenne et l'adhésion de la Turquie. Lorsqu'un Français se marie, il regarde qui il épouse beaucoup plus qu'il ne se plonge dans la lecture du Code civil. Avant de s'engager à accepter la Constitution, les Français devaient savoir avec qui ils sont susceptibles de la partager. Un référendum sur l'adhésion de la Turquie devait donc avoir lieu avant le référendum sur la Constitution européenne ou bien les deux questions auraient dû être posées le même jour de manière distincte. Car la Constitution, en modifiant le mode de calcul de la majorité qualifiée, donnerait à la Turquie un poids considérable si elle devait entrer un jour dans l'Union européenne. Par conséquent, la constitution européenne n'implique certes pas l'entrée de la Turquie, mais elle lui assure la possibilité de disposer un jour de ce poids renforcé au sein de l'Union.

Aussi M. Nicolas Dupont-Aignan a-t-il annoncé qu'il s'associerait à la question préalable posée par M. Jacques Myard. Au sujet de l'article I-6 du projet de Constitution européenne, l'équivoque ne lui semble pas levée. En évitant seulement de justesse l'adjectif « fédéral », cet article consacre la primauté du droit européen sur les droits nationaux, tandis que le Conseil constitutionnel français affirme la primauté du droit constitutionnel français sur le droit européen. La situation ne peut que

remettre en mémoire le propos de Jacques Rueff lorsqu'il appelait à « être libéral ou à être socialiste, mais pas menteur ».

M. Nicolas Dupont-Aignan a repris l'analyse de Mme Elisabeth Guigou sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais s'est interrogé sur la position que pourrait adopter, quant à elle, la Cour de justice de Luxembourg sur la question de la laïcité. L'avenir de la conception française paraît bien être passée aux mains des juges européens.

Le contrôle de la subsidiarité tel qu'il est prévu est un leurre. Il cantonne les parlements nationaux dans un rôle de spectateurs passifs, en ne leur apportant tout au plus qu'une satisfaction symbolique. La Cour de Luxembourg reste maîtresse de l'étendue du principe. La proposition d'un Sénat européen, évoquée par M. Pierre Lellouche, constituait en effet une meilleure formule. Son échec n'est qu'un avant-goût des déceptions à venir. Sans doute les Français se laisseront-ils un jour que l'exception nationale soit battue en brèche par des politiques communes qui, comme la politique monétaire européenne ou la politique de la concurrence, ne sont pas adaptées. Ce sont eux qui trancheront en tout cas sur le projet de la Constitution européenne.

Le **rapporteur** a estimé que l'évolution actuelle de la construction européenne ne devrait pas conduire selon lui à une Europe fédérale, mais à une construction *sui generis*, à une fédération d'Etats-nations qui respecterait la diversité des identités nationales. Il a souligné que ce sentiment était largement répandu.

**M. Edouard Landrain** a dit partager les inquiétudes qui s'étaient exprimées. D'abord partisan de la raison, il a jugé que l'avis du Parlement français devait être mieux pris en compte lorsqu'il s'agissait de recourir au référendum prévu par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle. Dans cet article, l'expression « après débat au Parlement » devrait pouvoir être insérée de sorte que le recours au référendum n'apparaisse pas comme la décision d'une personnalité seule. Cet ajout d'inspiration profondément démocratique n'impliquerait pas au demeurant que ce débat parlementaire soit obligatoirement suivi d'un vote.

M. Edouard Landrain a d'autre part indiqué que l'organisation d'une journée européenne à l'Assemblée nationale lui semblait une très bonne idée. Estimant que les manifestations annuelles du 9 mai n'étaient

pas suffisantes, il a formé le vœu qu'une journée de l'Europe similaire puisse être organisée dans les collectivités territoriales, régions et départements, afin que les questions européennes soient débattues dans leurs implications locales, ce qui pourrait nourrir par la suite le débat parlementaire au niveau national.

**M. Michel Herbillon** a déclaré ne pas être convaincu par les arguments avancés pour s'opposer à l'article 2 du projet de loi constitutionnelle. Au-delà du droit, l'aspect politique a également son importance. L'article 2 présente l'avantage de dissocier nettement la question de l'adhésion turque et la question de la constitution européenne. Sans cette soupape de sécurité juridique, le résultat du référendum sur la Constitution se trouverait mis en péril à cause d'une assimilation erronée.

Tous les membres de la Délégation devraient d'autre part tomber d'accord sur la dénomination, les pouvoirs, le statut, les moyens et le rôle qu'ils veulent pour elle. La Délégation suit des questions dont l'importance ne cesse de grandir au sein des assemblées comme au sein de la société. Il serait naturel qu'elle devienne enfin une commission à part entière. Plusieurs méthodes sont possibles, mais l'essentiel est que l'appartenance de ses membres à une autre commission puisse être conservée et que son statut de commission devienne officiel. Il est temps de mettre fin à l'anomalie française qui dénie le nom de commission à l'organe qui suit les affaires européennes. Ce progrès serait symétrique de celui qui, dans le projet de Constitution européenne, donne aux parlements nationaux l'occasion de développer leur pouvoir de contrôle sur les affaires communautaires. Encore faudrait-il que tous les membres de la Délégation se mettent d'accord sur un texte d'amendement auquel cette unanimité donnerait précisément plus de poids. Car la révision prochaine de la Constitution constitue une occasion unique.

Reprenant les idées antérieurement exprimées, M. Michel Herbillon s'est dit favorable à ce que les parlementaires français soient mieux associés aux négociations européennes, à ce que des liens organiques se développent entre les parlementaires européens et leurs homologues français et enfin à ce que la Délégation et les commissions renforcent leur coopération.

Il a enfin appelé tous les membres de la Délégation à combler le déficit d'information qui subsiste encore trop souvent sur les questions européennes à l'intérieur même de l'Assemblée nationale.

Le **rapporteur** a souligné que les parlementaires européens étaient régulièrement invités à participer aux travaux de la Délégation. Certains d'entre eux sont déjà attendus pour débattre du projet de la directive « services ». Quant aux auditions communes avec les commissions permanentes, il y en a déjà eu et ces initiatives seront poursuivies.

Sur la Délégation, le rapporteur a répondu que la solution possible résidait dans le changement de sa dénomination. Il a renouvelé son opposition à l'amendement de la Commission des affaires étrangères, suivi, notamment, par MM. Michel Herbillon, Edouard Landrain et Mme Irène Tharin.

**M. Jacques Floch** a déclaré que la configuration politique actuelle dans laquelle la majorité parlementaire se situe dans le même camp que le Président de la République offrait une véritable occasion de réformer la Constitution française qui ne se représenterait pas de sitôt. Il faudrait aboutir enfin à un progrès pour définir clairement le lieu où l'on parle et décide vraiment des affaires européennes dans cette assemblée. Une proposition allant dans ce sens qui resterait suffisamment claire sans trop déborder du sujet, pourrait recevoir l'aval du principal groupe de l'opposition et donc recueillir le soutien d'une très large majorité des membres de l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Garrigue** a souligné que les longs débats du Comité consultatif constitutionnel, en 1958, sur la fixation à six du nombre des commissions permanentes montraient que se poser la question de la création d'une commission des affaires européennes n'était pas contraire à l'esprit de la Constitution.

A l'issue de ce débat, la Délégation *a autorisé* la publication du rapport d'information.

## **ANNEXES**



**Annexe 1 :**  
**Article 88–4 de la Constitution**

**Constitution du 4 octobre 1958**  
**Loi constitutionnelle du 25 juin 1992**

*« Le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.*

*Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée. »*

\*

**Constitution du 4 octobre 1958**  
**Loi constitutionnelle du 25 janvier 1999**

*« Le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.*

*Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »*

\*

\* \*



**Annexe 2 :**  
**Circulaire du Premier ministre relative à l'application**  
**de l'article 88-4 de la Constitution**

*Le Premier Ministre*

Paris, le 13 décembre 1999

Le Premier ministre

à Mesdames et Messieurs  
les ministres et secrétaires  
d'état

**Objet :** Application de l'article 88-4 de la Constitution

Introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 préalable à la ratification du traité de Maastricht, l'article 88-4 de la Constitution a institué une procédure d'examen parlementaire des projets d'actes de la Communauté européenne.

A l'occasion de la révision constitutionnelle qui a précédé la ratification du traité d'Amsterdam, ces dispositions ont été réaménagées pour tenir compte du développement des compétences de l'Union, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune et en matière de coopération policière et judiciaire pénale.

Aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 :

"Le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent".

La nouvelle rédaction de l'article 88-4 fait donc désormais obligation au gouvernement de soumettre au Parlement les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Le gouvernement a, par ailleurs, la faculté d'étendre cette procédure à d'autres projets d'actes ainsi qu'à tout document émanant d'une institution de l'Union. Des résolutions peuvent alors être votées sur ces textes, selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée.

La présente circulaire se substitue à celles des 21 avril 1993 et 19 juillet 1994, relatives à l'application de l'article 88-4 de la Constitution et portant respectivement sur l'information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et sur la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires.

Les dispositions figurant en annexe à la présente circulaire tendent à assurer la bonne information du Parlement sur le déroulement des procédures d'élaboration des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, dans l'esprit du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam. Elles vous invitent, dans le respect des prérogatives du pouvoir exécutif, à prendre en compte les positions exprimées par les assemblées et à en tirer parti dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

Ainsi, elles prévoient un délai d'examen parlementaire d'un mois afin de permettre aux assemblées d'examiner les projets de textes qui leur sont soumis et d'apprécier si elles entendent exprimer une position sur ces textes.

Elles précisent que seront systématiquement transmis aux assemblées, au titre de la clause facultative précitée, les "livres verts", les "livres blancs" ainsi que le programme de travail annuel de la Commission.

Elles instaurent une procédure d'examen accéléré, afin d'éviter tout retard lorsque le Conseil de l'Union européenne prévoit dans un délai rapproché l'adoption d'un texte en cours de transmission ou d'examen.

La présente circulaire rappelle, enfin, aux différents départements ministériels les modalités d'examen des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne par le Parlement, ainsi que les facultés ouvertes au gouvernement par les règlements de chaque assemblée et les conséquences à en tirer dans la négociation des textes européens, lorsqu'une assemblée a manifesté son intention d'exprimer une position.

La procédure prévue par la présente circulaire intéresse principalement le Conseil d'Etat, le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.), le secrétariat général du gouvernement (S.G.G.) et le service de la PESC du ministère des affaires étrangères. Elle n'en concerne pas moins votre département ministériel.

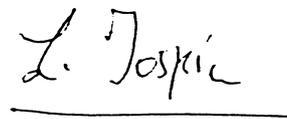
Ainsi, si la transmission au Parlement des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne incombe au S.G.G., je vous demande de fournir vous-même au

Parlement toutes les informations complémentaires qu'il estimera nécessaires à l'exercice de ses compétences, tant sur la portée que sur le calendrier d'adoption des textes relevant de votre département ministériel.

Vous veillerez, en liaison avec le S.G.C.I. et avec le ministre chargé des affaires européennes, à ce que les résolutions votées par les assemblées fassent l'objet d'un examen interministériel dans la perspective des négociations des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

Vous serez notamment appelé à prendre position, comme il est indiqué au point IV de l'annexe de la présente circulaire, sur les conséquences à tirer d'une résolution parlementaire quant à la position de la France dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne et à prendre part à la concertation évoquée au point V de cette annexe.

J'appelle tout particulièrement votre attention sur la brièveté des délais que la Constitution, comme les règlements des assemblées, imposent au gouvernement pour assurer l'information du Parlement sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Je vous demande de bien vouloir donner les instructions nécessaires pour que ces délais soient respectés.

A handwritten signature in black ink, reading "L. Jospin", written in a cursive style. The signature is positioned above a solid horizontal line that serves as a separator.

Lionel JOSPIN

## ANNEXE

### **I. Transmission des textes**

#### **1° Projets et propositions d'actes relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne**

Dès réception des projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, le S.G.C.I. les transmet au S.G.G. et au Conseil d'Etat. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au S.G.G. et au S.G.C.I. son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le S.G.C.I. peut demander au Conseil d'Etat de se prononcer dans les trois jours de sa saisine ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'Etat, le S.G.G. transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'Etat y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal Officiel (informations parlementaires).

Le S.G.G. communique au S.G.C.I. la liste des projets et propositions d'actes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Le S.G.C.I. en assure la diffusion interministérielle et transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'Etat sur les projets et propositions d'actes ne comportant pas de disposition de nature législative.

#### **2° Autres documents relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne**

Les livres verts, les livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission sont soumis au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Par ailleurs, sur proposition du Secrétaire Général du S.G.C.I., faite en accord avec le ministre chargé des affaires européennes et le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet au titre de l'article 88-4 de la Constitution les autres documents, et notamment les communications de la Commission, qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le S.G.G. Les assemblées en publient la liste au Journal Officiel (informations parlementaires). Le S.G.G. communique au S.G.C.I. la liste des documents ainsi transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

#### **3° Documents relevant du deuxième pilier de l'Union européenne**

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC et susceptibles de comporter des mesures de nature législative, le ministre des affaires étrangères les transmet au S.G.G. et au Conseil d'Etat. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au S.G.G. et au ministre des affaires étrangères, service de la PESC, son analyse quant à la nature législative ou

réglementaire de ces textes. En cas d'urgence, le ministre des affaires étrangères peut demander au Conseil d'Etat de se prononcer dans les trois jours de sa saisine, ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'Etat, le S.G.G. transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'Etat y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal Officiel (informations parlementaires).

Le S.G.G. communique au ministre des affaires étrangères la liste des textes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Il en assure la diffusion interministérielle et le ministre des affaires étrangères transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'Etat sur les textes ne comportant pas de disposition de nature législative.

Sur proposition du ministre des affaires étrangères, faite en accord avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet les autres documents qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement dans le domaine de la PESC. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le S.G.G.

## **II. Information du Parlement sur le déroulement des procédures de l'Union européenne**

Afin de compléter l'information du Parlement sur l'ordre du jour des conseils de l'Union européenne, les dispositions suivantes s'appliquent :

a) Les assemblées reçoivent communication des ordres du jour prévisionnels des conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence dès la transmission de ces ordres du jour par la présidence en exercice au gouvernement français.

J'appelle toutefois votre attention sur les fréquentes modifications que connaissent ces ordres du jour en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité. Ces modifications sont adressées aux assemblées par les soins du S.G.C.I.

b) Les ordres du jour de chacune des sessions du Conseil sont communiqués aux assemblées par les soins du S.G.C.I. dès que le gouvernement en a été rendu destinataire par la présidence en exercice. En pratique, celle-ci doit les adresser au gouvernement de chaque Etat membre dans un délai de quinze jours à trois semaines avant la session.

Il sera demandé à la représentation permanente auprès de l'Union européenne de continuer à veiller à ce que le secrétariat général du Conseil lui fournisse une information périodique, systématique et fiable sur les ordres du jour du Conseil.

### **III. Modalités et délai d'examen des textes par le Parlement**

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du Conseil des ministres de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier si la représentation nationale a manifesté son intention de prendre position sur un texte, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

C'est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt, dans le mois suivant la transmission du texte au Parlement par le S.G.G., d'une proposition de résolution.

#### **1° Adoption de résolutions**

##### **A l'Assemblée nationale**

a) Les propositions de résolution formulées par les députés dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du S.G.G. et transmises aussitôt par celui-ci au S.G.C.I. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC. Ces derniers vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le gouvernement entend ou non exercer la faculté, que lui reconnaît le règlement de l'Assemblée nationale, de demander à la commission compétente de déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande. Dans l'affirmative, le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, en informe sans délai le S.G.G., lequel saisit aussitôt de la demande le Président de l'Assemblée nationale.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, le Président de l'Assemblée nationale l'adresse au S.G.G. qui le communique immédiatement au S.G.C.I. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères selon les cas, vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement de l'Assemblée nationale de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Dans l'affirmative, le S. G. C. I. ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informent sans délai le S.G.G., qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le Président de l'Assemblée nationale.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de huit jours, à compter de la date de distribution du rapport, que le S.G.G. doit faire connaître au Président de l'Assemblée nationale que le gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour.

##### **Au Sénat**

a) Les propositions de résolution formulées par les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont aussitôt transmises au S.G.G. par le Sénat.

Le S.G.G. communique ces documents au S.G.C.I. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, il est immédiatement transmis, par les soins du Sénat, au S.G.G. qui le communique immédiatement au S.G.C.I. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères selon les cas, vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement du Sénat de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat. Dans l'affirmative, le S.G.C.I. ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, informent sans délai le S.G.G., qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le Président du Sénat.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de dix jours à compter de la date de distribution du rapport que le S.G.G. doit faire connaître au Président du Sénat que le gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour du Sénat.

## **2° Procédure d'examen accélérée**

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demandent aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

## **IV. Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte**

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

– de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;

– d'interroger le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;

– de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

En outre, le S.G.C.I. réunira, au moins une fois par mois, les membres compétents des cabinets du ministre chargé des relations avec le Parlement, du ministre chargé des affaires européennes, et le cas échéant du ministre des affaires étrangères, afin de confronter les calendriers parlementaires et de l'Union européenne et de se mettre en mesure d'alerter les ministres sur les propositions de résolution parlementaires déposées.

### **1° Dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne**

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure communautaire permettant au gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer.

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (Coreper) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil.

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le S.G.C.I., ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du Conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Lorsqu'une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat est devenue définitive, selon l'une ou l'autre des modalités prévues par leur règlement, le président de l'assemblée concernée la transmet au S.G.G. qui la communique au S.G.C.I. ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

Ceux-ci examineront, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner eu égard à la position française dans la négociation des projets d'actes en cause.

## **2° Au sein du comité interministériel pour les affaires européennes**

Le comité interministériel consacré aux affaires européennes évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

### **V. Décision de faire usage des facultés ouvertes au gouvernement par le règlement de chaque assemblée**

Il appartient au S.G.C.I. de prendre l'attache du cabinet du Premier ministre et des ministères concernés en vue de faire connaître au S.G.G. si le gouvernement entend exercer les prérogatives mentionnées au point III-1° ci-dessus, qui lui sont reconnues par le règlement de chaque assemblée. Si, après chaque consultation des ministères concernés, il apparaît qu'une réunion interministérielle s'impose pour harmoniser la position du gouvernement quant à l'exercice de ses prérogatives, cette réunion sera convoquée par le S.G.G. à la demande du S.G.C.I., ou du ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC, dans les conditions habituelles.

### **VI. Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution**

Le ministre chargé de la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée. Il y défend la position du gouvernement, telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGCI ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

### **VII. Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées**

Lorsqu'un acte dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution est définitivement adopté par les institutions de l'Union européenne, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC notifient l'acte adopté au SGG, qui en informe les assemblées parlementaires.

Le SGCI, ou le cas échéant le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, fournit par ailleurs au ministre compétent et au ministre chargé des affaires européennes les éléments leur permettant d'informer les assemblées de la manière dont les résolutions votées par elles sur les actes de l'Union européenne ont été prises en compte lors des négociations de ces actes.



**Annexe 3 :**  
**Circulaire du Premier ministre relative à la procédure de  
transposition en droit interne des directives et décisions–  
cadres négociées dans le cadre des institutions européennes**

Paris, le 27 septembre 2004.

Le Premier ministre  
à Mesdames et Messieurs les ministres

De la qualité de la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

Les obligations de transposition pesant sur l'Etat découlent tant de la Constitution du 4 octobre 1958 que des traités européens. Un manquement à ces obligations n'affecte pas seulement notre crédit au sein de l'Union. Il expose la France à des sanctions contentieuses, y compris pécuniaires. Il entrave le bon fonctionnement du marché intérieur, affectant aussi bien la concurrence entre entreprises que la protection des consommateurs.

Or d'importants efforts restent à faire pour atteindre les deux objectifs régulièrement rappelés par le Conseil européen : ramener le déficit de transposition des directives dites du marché intérieur à moins de 1,5 % de ces directives ; assurer la transposition de l'ensemble des directives dont l'échéance de transposition est dépassée depuis plus de deux ans.

Je souhaite donc que des progrès soient rapidement faits pour rattraper le déficit de transposition. Par ailleurs, afin d'éviter que les mêmes difficultés ne se reproduisent, il convient de définir une méthode de travail qui soit partagée par l'ensemble des ministères. Tel est l'objet de la présente circulaire, qui se substitue à celle du 9 novembre 1998.

Le travail de transposition ne peut être mené efficacement que s'il repose sur une démarche intégrée débutant dès la négociation de l'acte.

1. L'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre, à la fois, d'arrêter les positions de négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. Cette appréciation est particulièrement nécessaire du fait de l'intervention croissante de l'Union européenne

dans des domaines nouveaux, notamment ceux touchant à l'exercice des libertés publiques.

Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact, dont l'élaboration et la prise en compte dans le cadre de la négociation s'effectuent selon les modalités définies dans l'annexe I.

2. Un effort de programmation doit prolonger le travail ainsi accompli en amont de l'adoption de l'acte par les institutions européennes, de manière à prévenir les retards ou difficultés, de nature administrative notamment, traditionnellement observés dans la transposition. Cette programmation est indispensable tant pour permettre au ministère qui a principalement la charge de la transposition d'organiser efficacement son travail que pour assurer la bonne insertion des résultats de ce travail dans les procédures interministérielles.

3. La constitution d'un réseau interministériel de correspondants de la transposition est nécessaire pour faciliter cette programmation et veiller à sa mise en oeuvre effective. Vous indiquerez dans les meilleurs délais au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) les coordonnées de deux correspondants en charge de la transposition, l'un choisi au sein de votre cabinet, l'autre désigné dans les conditions prévues à l'annexe II.

4. Un suivi interministériel régulier des travaux de transposition sera organisé selon les modalités définies à l'annexe III. Il permettra d'identifier toute difficulté rencontrée dans la transposition, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir le contentieux communautaire.

Je vous demande d'accorder une attention particulière à la mise en oeuvre de ces instructions par vos services.

Jean-Pierre Raffarin

## ANNEXE I

### **Mesure de l'impact des projets d'actes européens dans la négociation des directives et des décisions-cadres**

Chaque ministère assume, dans son domaine propre, la responsabilité de la préparation de la transposition du droit européen en droit interne. Cette responsabilité commence en amont de l'adoption des directives par le Conseil. Les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés qui pourront en résulter doivent être mesurés et pris en compte dès le stade de l'élaboration et de la négociation des actes des institutions européennes.

L'identification de ces contraintes pourra en particulier nourrir les positions exprimées auprès de la Commission européenne dans la phase de consultation préalable des propositions d'actes (consultations sur les livres blancs ou livres verts par exemple). Une vigilance particulière mérite d'être accordée à ce stade au choix de l'instrument juridique soumis à la négociation. Il est de peu d'intérêts de faire le choix d'une directive lorsque sont négociées des règles qui ne laisseront aux Etats membres aucune marge de manoeuvre dans la mise en oeuvre du droit européen : dans la mesure du possible, la forme du règlement devrait en ce cas être privilégiée.

#### **I. - Règles générales**

L'activité normative de l'Union doit être gouvernée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient d'examiner chaque proposition de directive ou de décision-cadre à la lumière de ces principes, qui conduisent à écarter de leur champ les questions qui peuvent être réglées au niveau national par chaque Etat membre.

Il faut également faire en sorte, au cours de la négociation, que soit fixée dans l'acte adopté par les institutions européennes une échéance de transposition compatible avec les difficultés d'ordre interne à surmonter pour la complète application de l'acte négocié, telles qu'elles ont pu être identifiées à ce stade. La demande de mise en oeuvre progressive d'un acte peut être un moyen de surmonter ces difficultés, dès lors que les délais ainsi obtenus sont effectivement mis à profit pour appliquer la stratégie initialement définie pour la transposition de l'acte.

#### **II. - Fiche d'impact simplifiée et étude d'impact**

a) Tout projet d'acte des institutions européennes doit donner lieu à une analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concerné.

A cet effet, le ministère chef de file doit fournir, sur l'invitation du SGCI et dans les trois semaines suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte européen dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, une fiche d'impact juridique simplifiée relative à cet acte. Cette fiche dresse la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d'adoption de

la directive ou de la décision-cadre. Elle indique quelles sont les difficultés de transposition déjà identifiées.

Il peut s'agir, en particulier :

- d'interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes au vu, en particulier, de la position adoptée par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure instituée par la circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

- de difficultés d'interprétation ou de risques d'incohérence au regard des dispositions de droit interne existantes liés à une insuffisante qualité rédactionnelle du texte communautaire.

Cette fiche est accompagnée d'une première évaluation portant sur les impacts autres que juridiques de l'acte, ainsi que d'un avis sur le principe du texte.

b) L'analyse ainsi effectuée permet d'éclairer la négociation dès le stade initial. Première étape de l'étude d'impact, elle est ensuite enrichie et adaptée lorsque des modifications notables sont apportées à la proposition du fait de la position commune adoptée au Conseil ou à la suite d'amendements proposés par le Parlement européen.

Sans verser dans un formalisme excessif et avec le degré de finesse autorisée par le stade de la négociation, l'étude d'impact doit :

- d'une part, comporter un tableau de concordance, article par article, entre l'acte en cours de négociation et les dispositions de droit appelées à faire l'objet de modifications lors de la transposition ;

- d'autre part, permettre de mesurer les impacts techniques, budgétaires et administratifs de l'acte en cours de négociation. Les positions du gouvernement dans la négociation doivent tenir compte de ces différents impacts.

L'étude d'impact dresse également la liste des organismes dont la consultation constitue un préalable nécessaire à la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres. Dès le stade de la négociation, il est utile que soient consultés les différents acteurs du secteur concerné, y compris, le cas échéant, les organismes obligatoirement consultés au stade de l'élaboration des mesures nationales d'exécution. Dès ce stade, une attention particulière devra être prêtée à l'association des collectivités territoriales lorsque la proposition d'acte négociée affecte leurs domaines de compétences.

c) S'il apparaît, dès la présentation du projet d'acte ou au cours de sa négociation, que l'insertion dans le droit interne du texte examiné par le Conseil de l'Union européenne est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats, le Conseil d'Etat peut être saisi sans attendre d'une demande d'avis, selon les modalités prévues par la circulaire du 30 janvier 2003.

## **ANNEXE II**

### **Constitution d'un réseau interministériel de correspondants de la transposition**

La désignation de correspondants de la transposition au sein de chaque ministère permet au ministre d'avoir une vue d'ensemble des travaux relatifs à la transposition des actes européens, sans pour autant priver les directions et services matériellement compétents de la responsabilité qui leur incombe dans l'adaptation du droit correspondant à leur secteur d'attributions.

La fonction de correspondant de la transposition dans les services est confiée au secrétaire général du département ministériel ou au haut fonctionnaire pour la qualité de la réglementation.

Ce correspondant est chargé de la définition et du suivi de la démarche du ministère pour la transposition des directives et des décisions-cadres, du respect des échéances par les directions d'administration centrale chefs de file et de la coordination d'interlocuteurs qui, au sein des différents services du ministère, ont la charge de préparer les textes de transposition.

Des objectifs portant sur le respect des obligations européennes de transposition doivent être inclus dans la lettre de mission du secrétaire général ou des directeurs d'administration centrale concernés. A titre expérimental, un indicateur peut y être introduit pour permettre de moduler leur rémunération en fonction du respect de ces objectifs.

Au-delà de ces désignations, chaque ministère doit s'assurer que l'organisation et le fonctionnement de son administration permettent d'établir efficacement le lien entre la définition des positions de négociation et la transposition des actes adoptés.

## **ANNEXE III**

### **Suivi des travaux de transposition à compter de l'adoption de la directive ou de la décision-cadre**

#### **I. - Echéancier de transposition**

Dès que la directive ou la décision-cadre a été publiée, son texte est transmis par le SGCI au ministère désigné en qualité de chef de file, aux autres ministères intéressés et au secrétariat général du gouvernement (SGG). Dans un délai fixé par le SGCI et qui ne saurait excéder trois mois suivant cette transmission, chacun des ministères participant à la transposition adresse au SGCI un échéancier d'adoption des textes relevant de ses attributions, accompagné, pour chacun de ces textes, d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance définitif permettant d'identifier clairement les dispositions transposées.

Les délais requis pour l'élaboration des textes doivent être déterminés avec réalisme. Il convient, en particulier, de prendre toutes mesures pour concilier les procédures de consultation applicables à certains textes, par exemple la consultation d'instances représentant les professions, avec le respect des délais de transposition.

C'est à ce stade qu'il convient également d'identifier les difficultés qui subsisteraient dans l'interprétation du texte communautaire. En cas de difficulté sérieuse, le SGCI et, le cas échéant, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères sont saisis sans attendre.

## **II. - Réunions interministérielles de suivi de la transposition**

Ces réunions convoquées par le SGCI à échéances régulières permettent de vérifier le respect des échéanciers indicatifs fixés à la suite de l'adoption de la directive ou de la décision-cadre. Dans le cas particulier où la directive comporte des dispositions prévoyant que certaines des questions relevant de son champ d'application feront l'objet d'un nouvel examen à une échéance prédéterminée (clause dite « de rendez-vous »), le SGCI veille à ce que le délai ainsi accordé soit employé à préparer la position de la France dans les discussions à venir.

Il incombe au SGCI de tenir à jour, en lien avec les ministères intéressés, le tableau général de transposition des directives et des décisions-cadres. Une synthèse de ce tableau par ministère est transmise semestriellement au secrétariat général du gouvernement, aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, et portée à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre pour les matières relevant de leur secteur, ainsi que du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'Etat concernés.

Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interministériel de la transposition effectué sous l'autorité du SGCI, un groupe à haut niveau de l'adaptation au droit communautaire se réunit à un rythme trimestriel sous l'autorité conjointe du secrétaire général du gouvernement et du secrétaire général du SGCI, en liaison avec les ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes et en présence des correspondants de la transposition. Les difficultés qui substituerait à ce stade sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre dans les meilleurs délais.

## **III. - Prévention du contentieux communautaire**

Toutes dispositions susceptibles de prévenir le développement du contentieux doivent être prises.

Il importe, en particulier, de veiller à ce que les mises en demeure ou avis motivés émanant de la Commission reçoivent une réponse dans le délai requis.

La pratique des réunions dites dans le langage communautaire « réunions paquets », qui permettent de procéder à un examen périodique, avec la Commission, de l'ensemble des affaires susceptibles de prendre un caractère contentieux, mérite d'être développée. Il convient que toutes dispositions soient prises pour que chaque département ministériel soit efficacement représenté à ces réunions.

**Annexe 4 :**  
**Propositions de résolution examinées par chacune des six Commissions permanentes**

**AFFAIRES CULTURELLES**

Propositions de résolution déposées par la délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Maurice Ligot, n° 916, 22 décembre 1993	Pierre Cardo, Rapport n° 956	Séance du 25 janvier 1994, T.A. 148
Robert Pandraud, n° 2013, 12 avril 1995	Rudy Salles, Rapport n° 2088	Considérée comme définitive, 5 juillet 1995, T.A. 375
François Guillaume, n° 2189, 27 juillet 1995	Louis de Broissia, Rapport n° 2296	Séance du 16 novembre 1995, T.A. 415
Robert Pandraud, n° 2752, 30 avril 1996	François Rochebloine, Rapport n° 2848	Considérée comme définitive, 21 juin 1996, T.A. 568
J.François Mattei, n° 2935, 28 juin 1996	J.François Mattei, Rapport n° 3006	Séance du 10 octobre 1996, T.A. 587
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Alain Barrau, n° 905, 14 mai 1998	Gaëtan Gorce, Rapport n° 961	Considérée comme définitive, 21 juin 1998, T.A. 167
Alain Barrau, n° 1184, 9 novembre 1998	Gaëtan Gorce, Rapport n° 1227	Considérée comme définitive, 9 décembre 1998, T.A. 217
Alain Barrau, n° 1942, 18 novembre 1999	Jean Le Garrec, Rapport n° 1959	Considérée comme définitive, 5 décembre 1999, T.A. 402
Gaëtan Gorce, n° 2424, 25 mai 2000	Gaëtan Gorce, Rapport n° 2522	Considérée comme définitive, 9 juillet 2000, T.A. 556
Gaëtan Gorce, n° 2730, 16 novembre 2000	Gaëtan Gorce, Rapport n° 2745	Considérée comme définitive, 3 décembre 2000, T.A. 580
Alain Barrau, n° 2728, 16 novembre 2000	Gaëtan Gorce, Rapport n° 2746	Considérée comme définitive, 3 décembre 2000, T.A. 579
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Michel Herbillon, n° 907, 11 juin 2003	Juliana Rimane, Rapport n° 1020	Séance du 6 janvier 2004, T.A. 229

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10 ème législature</b>		
Remy Auchédé, n°2648, 14 mars 1996	(1)	

Nombre de propositions de résolution					
Déposées			Examinées par les commissions saisies au fond	Textes Adoptés	
Législature	par les rapporteurs de la délégation	par les députés		en séance publique	en commission
10	5	1	5	3	2
11	6	0	6	0	6
12	1	0	1	1	0
Total	12	1	12	4	8

(1) La commission compétente n'avait pas désigné de rapporteur à la date du 21 avril 1997 (dissolution de l'Assemblée nationale).

## AFFAIRES ETRANGERES

Propositions de résolution déposées par la délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Jean de Lipkowski, n° 705, 10 novembre 1993	Roland Blum, Rapport n° 788	Séance du 17 décembre 1993, T.A. 116
Robert Pandraud, n° 953, 18 janvier 1994	(1)	
Robert Pandraud, n° 1058, 25 mars 1994	Marc Laffineur, Rapport n° 1160	Séance du 5 mai 1994, T.A. 185
Robert Pandraud, n° 1624, 2 novembre 1994	Monique Papon, Rapport n° 1731	Considérée comme définitive, 14 décembre 1994, T.A. 316
Patrick Hoguet, n° 1719, 23 novembre 1994	Roland Blum, Rapport n° 1781	Séance du 14 décembre 1994, T.A. 314
Jean de Lipkowski, n° 2976, 31 juillet 1996	René André, Rapport n° 3174	Séance du 11 décembre 1996, T.A. 620
Robert Pandraud, n° 2628, 11 mars 1996	Pierre Lellouche, Rapport n° 2716	Considérée comme définitive, 3 mai 1996, T.A. 533
Robert Pandraud, n° 3420, 12 mars 1997	Willy Diméglio, Rapport n° 3502	Le Président de la Délégation pour l'Union européenne avait demandé, le 18 avril 1997, l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution.
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Gérard Fuchs, n° 1435, 4 mars 1999	Gilbert Le Bris, Rapport n° 1523	Considérée comme définitive, 16 avril 1999, T.A. 280
Alain Barrau, n° 1616, 20 mai 1999	(1)	
Alain Barrau, n° 2033, 16 décembre 1999	Michel Vauzelle, Rapport n° 2113	Considérée comme définitive, 12 février 2000, T.A. 442
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Didier Quentin, n° 715, 19 mars 2003	Renaud Donnedieu De Vabres, Rapport n° 754	Considérée comme définitive, 10 avril 2003, T.A. 120
Pierre Lequiller, n° 1166, 24 octobre 2003	(2)	

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Jean-Jacques Guillet, n° 1183, 9 novembre 1998	Bernadette Isaac-Sibille, Rapport n° 1239	Considérée comme définitive, 16 décembre 1998, T.A. 227
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Hervé Morin et François Bayrou, n° 1862, 13 octobre 2004	Hervé de Charrette, Rapport n° 1892	(3)

Nombre de propositions de résolution					
Déposées		Examinées par les commissions saisies au fond		Textes Adoptés	
Législature	par les rapporteurs de la délégation	par les députés		en séance publique	en commission
10	8	0	7	4	2
11	3	1	3	0	3
12	2	1	2	0	1
Total	13	2	12	4	6

- (1) La commission compétente n'avait pas désigné de rapporteur sur cette proposition de résolution avant l'adoption définitive de la proposition d'acte communautaire en cause.
- (2) La commission compétente n'a pas désigné de rapporteur, mais un débat sur la situation au Moyen-Orient a eu lieu le 10 décembre 2003 à la commission. De plus, la commission a créé, le 11 février 2004, une mission d'information sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient.
- (3) La commission compétente a conclu au rejet de cette proposition de résolution.

## FINANCES

Propositions de résolution déposées par la Délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Jean Proriol, n° 273, 4 juin 1993	Claude Gatignol, Rapport n° 399	Considérée comme définitive, 14 juillet 1993, T.A. 59
Bernard Carayon, n° 594, 12 octobre 1993	François d'Aubert, Rapport n° 697	<b>(1)</b>
Bernard Carayon, n° 595, 12 octobre 1993	Jacques Barrot, Rapport n° 698	Considérée comme définitive, 25 novembre 1993, T.A. 82
Bernard Carayon, n° 848, 15 décembre 1993	François d'Aubert, Rapport n° 930	Séance du 25 janvier 1994, T.A. 146
Bernard Carayon, n° 849, 15 décembre 1993	François d'Aubert, Rapport n° 931	Séance du 25 janvier 1994, T.A. 147
Bernard Carayon, n° 1295, 31 mai 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1486	Séance du 13 juillet 1994, T.A. 269
Pierre Lellouche, n° 1352, 8 juin 1994	Adrien Zeller, Rapport n° 1487	Séance du 13 juillet 1994, T.A. 270
Robert Pandraud, n° 1501, 12 juillet 1994	François Loos, Rapport n° 1712	Considérée comme définitive, 9 décembre 1994, T.A. 308
Robert Pandraud, n° 1575, 7 octobre 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1578	Séance du 17 octobre 1994, T.A. 279
Robert Pandraud, n° 1626, 2 novembre 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1817	Considérée comme définitive, 28 décembre 1994, T.A. 351
Nicole Catala, n° 1949, 23 février 1995	François d'Aubert, Rapport n° 2023	Considérée comme définitive, 26 mai 1995, T.A. 367
Robert Pandraud, n° 1954, 2 mars 1995	Yves Deniaud, Rapport n° 2024	<b>(2)</b>
Bernard Carayon, n° 2078, 9 juin 1995	Philippe Auberger, Rapport n° 2119	Séance du 4 juillet 1995, T.A. 373
Robert Pandraud, n° 2629, 11 mars 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2799	Considérée comme définitive, 2 juin 1996, T.A. 544
Robert Pandraud, n° 2802, 22 mai 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2936	Considérée comme définitive, 11 juillet 1996, T.A. 578
Bernard Carayon, n° 2846, 5 juin 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2936	Considérée comme définitive, 11 juillet 1996, T.A. 579
Maurice Ligot, n° 3154, 20 novembre 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 3230	Considérée comme définitive, 26 décembre 1996, T.A. 636
Philippe Bonnecarrère, n° 3262, 19 décembre 1996	Jean Proriol, Rapport n° 3341	Considérée comme définitive, 6 mars 1997, T.A. 662
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Nicole Péry, n° 38, 2 juillet 1997	Didier Migaud, Rapport n° 49	Considérée comme définitive, 20 juillet 1997, T.A. 1
Henri Nallet, n° 50, 9 juillet 1997,	Didier Migaud, Rapport n° 506	Considérée comme définitive, 21 décembre 1997, T.A. 63
Maurice Ligot, n° 398, 31 octobre 1997	Augustin Bonrepaux, Rapport n° 507	Considérée comme définitive, 25 décembre 1997, T.A. 64
Alain Barrau, n° 817, 2 avril 1998	Didier Migaud, Rapport n° 831	Séance du 22 avril 1998, T.A. 123
Alain Barrau, n° 869, 30 avril 1998	Gérard Fuchs, Rapport n° 1001	Considérée comme définitive, 5 juillet 1998, T.A. 183
Gérard Fuchs, n° 955, 3 juin 1998	Didier Migaud, Rapport n° 1036	Considérée comme définitive, 12 juillet 1998, T.A. 185

Propositions de résolution déposées par la Délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>11<sup>ème</sup> législature (suite)</b>		
Gérard Fuchs, n° 1117 , 8 octobre 1998	Alain Barrau, Rapport n° 1178	Considérée comme définitive, 18 novembre 1998, T.A. 194
Gérard Fuchs, n° 1409 , 18 février 1999	Didier Migaud, Rapport n° 1453	Séance du 17 mars 1999, T.A. 268
Gérard Fuchs, n° 1538 , 8 avril 1999	Didier Migaud, Rapport n° 1808	Considérée comme définitive, 7 octobre 1999, T.A. 363
Gérard Fuchs, n° 1676 , 3 juin 1999	Didier Migaud, Rapport n° 1750	Considérée comme définitive, 11 juillet 1999, T.A. 361
Gérard Fuchs, n° 2525 , 28 juin 2000	Didier Migaud, Rapport n° 2539	Considérée comme définitive, 21 juillet 2000, T.A. 557
Gérard Fuchs, n° 3221 , 5 juillet 2001	Didier Migaud, Rapport n° 3227	Considérée comme définitive, 22 juillet 2001, T.A. 704
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
René André, n° 27, 9 juillet 2002	Gilles Carrez, Rapport n°54	Considérée comme définitive, 25 juillet 2002, T.A. 20
René André, n° 1008, 9 juillet 2003	Gilles Carrez, Rapport n° 1017	Considérée comme définitive, 24 juillet 2003, T.A. 179
Daniel Garrigue, n° 1161, 23 octobre 2003	Gilles Carrez, Rapport n° 1243	Considérée comme définitive, 21 décembre 2003, T.A. 222
René André, n° 1723, 8 juillet 2004	Gilles Carrez, Rapport n° 1724	Considérée comme définitive, 19 juillet 2004, T.A. 314

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Philippe Auberger, n° 126, 29 avril 1993	Philippe Auberger, Rapport n° 230	Considérée comme définitive, 10 juin 1993, T.A. 15
Philippe Auberger, n° 156, 7 mai 1993	Philippe Auberger, Rapport n° 231	Séance du 25 juin 1993, T.A. 32
Philippe Auberger, n° 329, 10 juin 1993	Philippe Auberger, Rapport n° 398	Considérée comme définitive, 11 juillet 1993, T.A. 55
Philippe Auberger, n° 391, 24 juin 1993	Philippe Auberger, Rapport n° 455	Considérée comme définitive, 21 juillet 1993, T.A. 60
Jean-Claude Lefort, n° 689, 8 novembre 1993	Jacques Barrot, Rapport n° 698	Considérée comme définitive, 25 novembre 1993, T.A. 82
Philippe Auberger, n° 980, 28 janvier 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1080	Considérée comme définitive, 25 avril 1994, T.A. 175
Maxime Gremetz, n° 1041, 3 mars 1994	Jean-Pierre Thomas, Rapport n° 1082	Séance du 28 avril 1994, T.A. 178
Jacques Barrot, n° 1043, 3 mars 1994	Jean-Pierre Thomas, Rapport n° 1082	Séance du 28 avril 1994, T.A. 178
Didier Migaud, n° 1074, 12 avril 1994	Jean-Pierre Thomas, Rapport n° 1143	Séance du 28 avril 1994, T.A. 178
Philippe Auberger, n° 1157, 21 avril 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1170	Considérée comme définitive, 11 mai 1994, T.A. 193
René Carpentier, n° 1457, 4 juillet 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1486	Séance du 13 juillet 1994, T.A. 269
Philippe Auberger, n° 1642, 4 novembre 1994	Philippe Auberger, Rapport n° 1817	Considérée comme définitive, 28 décembre 1994, T.A. 351

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
Philippe Auberger, n° 2109, 24 juin 1995	Philippe Auberger, Rapport n° 2121	Séance du 4 juillet 1995, T.A. 374
Augustin Bonrepaux, n° 2110, 26 juin 1995	Philippe Auberger, Rapport n° 2121	Séance du 4 juillet 1995, T.A. 374
Philippe Auberger, n° 2702, 11 avril 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2799	Considérée comme définitive, 2 juin 1996, T.A. 544
Philippe Auberger, n° 2930, 26 juin 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2950	Considérée comme définitive, 14 juillet 1996, T.A. 580
Augustin Bonrepaux, n° 2942, 27 juin 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2950	Considérée comme définitive, 14 juillet 1996, T.A. 580
Louis Pierna, n° 2944, 27 juin 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 2950	Considérée comme définitive, 14 juillet 1996, T.A. 580
Georges Hage, n° 3114, 12 novembre 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 3230	(1)
Muguette Jacquaint, n° 3115, 12 novembre 1996	Philippe Auberger, Rapport n° 3230	(1)
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Didier Migaud, n° 47, 9 juillet 1997	Didier Migaud, Rapport n° 85	Considérée comme définitive, 2 août 1997, T.A. 2
Alain Bocquet, n° 822, 7 avril 1998	Didier Migaud, Rapport n° 831	Séance du 22 avril 1998, T.A. 123
Georges Sarre, n° 836, 17 avril 1998	Didier Migaud, Rapport n° 831	Séance du 22 avril 1998, T.A. 123
Didier Migaud, n° 1526, 6 avril 1999	Didier Migaud, Rapport n° 1585	Séance du 17 juin 1999, T.A. 347
Georges Sarre, n° 1874, 19 octobre 1999		
Georges Sarre, n° 1882, 21 octobre 1999		
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Didier Migaud, n° 1168, 31 octobre 2003	Gilles Carrez, Rapport n° 1217, 14 novembre 2003	(1)

Nombre de propositions de résolution					
Déposées		Examinées par les commissions saisies au fond		Textes Adoptés	
Législature	par les rapporteurs de la délégation	par les députés		en séance publique	en commission
10	18	20	37	9	16
11	12	6	16	3	11
12	4	1	5	0	4
Total	34	27	58	12	31

- (1) La commission compétente a conclu au rejet de cette proposition de résolution.  
(2) L'adoption définitive de cette proposition d'acte communautaire a interrompu la procédure d'adoption de la proposition de résolution y afférente

## LOIS

Propositions de résolution déposées par la Délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
André Fanton, n° 773, 30 novembre 1993	André Fanton, Rapport n° 780	Séance du 3 décembre 1993, T.A. 89
André Fanton, n° 1366, 9 juin 1994	André Fanton, Rapport n° 1582	Séance du 24 octobre 1994, T.A. 280
Jacques Myard, n° 1720, 23 novembre 1994	Jérôme Bignon, Rapport n° 2092	Considérée comme définitive, 6 juillet 1995, T.A. 376
Robert Pandraud, n° 1946, 22 février 1995	(1)	
Robert Pandraud, n° 2059, 16 mai 1995	Xavier de Roux, Rapport n° 2160	Séance du 5 octobre 1995, T.A. 397
Xavier de Roux, n° 2263, 10 octobre 1995	Xavier de Roux, Rapport n° 2364	Considérée comme définitive, 26 novembre 1995, T.A. 420
Philippe Bonnacarrère, n° 3109, 6 novembre 1996	Philippe Bonnacarrère, Rapport n° 3467	Considérée comme définitive, 5 avril 1997, T.A. 693
Xavier de Roux et André Fanton, n° 3229, 11 décembre 1996	(2)	
Nicole Ameline, n° 3306, 21 janvier 1997	(2)	
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Jacques Myard, n° 1109 , 8 octobre 1998	Christian Paul, Rapport n° 1401	Considérée comme définitive, 19 mars 1999, T.A. 273
Henri Nallet, n° 1467 , 11 mars 1999	(3)	
Alain Barrau, n° 1839 , 7 octobre 1999	Christophe Caresche, Rapport n° 2245	Considérée comme définitive, 26 mars 2000, T.A. 474
Pierre Lellouche, n° 1970 , 25 novembre 1999		
Michèle Rivasì, n° 2670 , 19 octobre 2000		
Camille Darsières, n° 3035 , 3 mai 2001	Camille Darsières, Rapport n° 3118	Considérée comme définitive, 21 juin 2001, T.A. 689
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Thierry Mariani, n° 818, 29 avril 2003	Christian Vanneste, Rapport n° 893	Considérée comme définitive, 20 juin 2003, T.A. 150
René André, Jacques Floch, n°446, 28 novembre 2002	Guy Geoffroy, Rapport n° 565	Séance du 22 mai 2003, T.A. 139
Jacques Floch, n°820, 29 avril 2003	Alain Marsaud, Rapport n° 894	Considérée comme définitive, 16 juin 2003, T.A. 148
Guy Lengagne, Didier Quentin, n° 1240, 19 novembre 2003	Christian Decocq, Rapport n° 1458	Considérée comme définitive, 11 mars 2004, T.A. 262
Thierry Mariani, n° 1478, 3 mars 2004	Thierry Mariani, Rapport n° 1545	Séance du 11 mai 2004, T.A. 297
René André, n° 1534, 8 avril 2004	<b>examen en cours</b> Rapporteur : Alain Marsaud	

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10 ème législature</b>		
Robert Pandraud et Pierre Mazeaud, n° 117, 27 avril 1993	Jérôme Bignon, Rapport n° 328	Séance du 25 juin 1993, T.A. 33
Jean-Claude Lefort, n° 264, 2 juin 1993	Jérôme Bignon, Rapport n° 328	Séance du 25 juin 1993, T.A. 33
Paul Mercieca, n° 1162, 26 avril 1994	André Fanton, Rapport n° 1582	Séance du 24 octobre 1994, T.A. 280
René Carpentier, n° 3224, 11 décembre 1996	(2)	

Nombre de propositions de résolution					
Déposées			Examinées par les commissions saisies au fond	Textes Adoptés	
Législature	par les rapporteurs de la délégation	par les députés		en séance publique	en commission
10	9	4	9	5	3
11	6	0	3	0	3
12	6	0	5	2	3
Total	21	4	17	7	9

- (1) La commission compétente n'avait pas désigné de rapporteur sur cette proposition de résolution avant l'adoption définitive de la proposition d'acte communautaire en cause.
- (2) La commission compétente n'avait pas présenté son rapport à la date du 21 avril 1997 (dissolution de l'Assemblée nationale).
- (3) La Commission des lois a décidé de surseoir à statuer.

## AFFAIRES ECONOMIQUES

Propositions de résolution déposées par la Délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Yves Van Haecke, n° 222, 24 mai 1993	Yves Van Haecke, Rapport n° 321	Séance du 25 juin 1993, T.A. 32
Gérard Vignoble, n° 320, 8 juin 1993	Gérard Vignoble, Rapport n° 453	Séance du 17 décembre 1993, T.A. 117
Jean de Lipkowski, n° 354, 16 juin 1993	Franck Borotra, Rapport n° 448	Séance du 8 octobre 1993, T.A. 63
Robert Pandraud, n° 701, 10 novembre 1993	(1)	
Robert Pandraud, n° 702, 10 novembre 1993	(1)	
Robert Pandraud, n° 712, 16 novembre 1993	Jean Desanlis, Rapport n° 1221	Considérée comme définitive, 25 mai 1994, T.A. 210
Franck Borotra, n° 721, 17 novembre 1993	(2)	
Patrick Hoguet, n° 784, 1 <sup>er</sup> décembre 1993	Léonce Deprez, Rapport n° 954	Séance du 27 janvier 1994, T.A. 154
Jean de Lipkowsi, n° 963, 22 janvier 1994	(1)	
Gaston Flosse, n° 972, 26 janvier 1994	Pierre Micaux, Rapport n° 1204	Considérée comme définitive, 19 mai 1994, T.A. 197
Robert Pandraud, n° 1014, 17 février 1994	Christian Cabal, Rapport n° 1147	Séance du 28 avril 1994, T.A. 180
Franck Borotra, n° 1240, 17 mai 1994	Robert Galley, Rapport n° 1360	Séance du 20 juin 1994, T.A. 227
Franck Borotra, n° 1500, 12 juillet 1994	Christian Cabal, Rapport n° 1580	Considérée comme définitive, 3 novembre 1994, T.A. 281
Yves Van Haecke, n° 1614, 26 octobre 1994	Yves Van Haecke, Rapport n° 1987	Considérée comme définitive, 16 avril 1995, T.A. 364
Yves Van Haecke, n° 1615, 26 octobre 1994	Yves Van Haecke, Rapport n° 1987	Considérée comme définitive, 16 avril 1995, T.A. 365
Patrick Hoguet, n° 1625, 2 novembre 1994	Patrick Hoguet, Rapport n° 1740	Séance du 14 décembre 1994, T.A. 315
Charles Josselin, n° 1766, 6 décembre 1994	Franck Borotra, Rapport n° 1790	Séance du 19 décembre 1994, T.A. 329
Francis Galizi, n° 1767, 6 décembre 1994	Francis Saint-Ellier, Rapport n° 1844	Considérée comme définitive, 1 <sup>er</sup> janvier 1995, T.A. 352
Charles Josselin, n° 1953, 2 mars 1995	Aimé Kerguéris, Rapport n° 2008	Considérée comme définitive, 20 avril 1995, T.A. 366
Marcel Roques, n° 2019, 26 avril 1995	Philippe Martin, Rapport n° 2093	Séance du 29 juin 1995, T.A. 370
Robert Pandraud, n° 2060, 16 mai 1995	Jean Besson, Rapport n° 2116	Considérée comme définitive, 13 juillet 1995, T.A. 379
Franck Borotra, n° 2069, 30 mai 1995	Claude Gaillard, Rapport n° 2076	Séance du 21 juin 1995, T.A. 368
Robert Pandraud, n° 2085, 15 juin 1995	(3)	
Robert Pandraud, n° 2113, 27 juin 1995	(2)	
Robert Pandraud, n° 2153, 12 juillet 1995	François-Michel Gonnot, Rapport n° 2552	Considérée comme définitive, 21 février 1996, T.A. 485
Robert Pandraud, n° 2154, 12 juillet 1995	Pierre Micaux, Rapport n° 2184	Considérée comme définitive, 10 août 1995, T.A. 395
Franck Borotra, n° 2261, 6 octobre 1995	Jacques Vernier, Rapport n° 2371	Séance du 30 novembre 1995, T.A. 428

Propositions de résolution déposées par la Délégation	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature (suite)</b>		
Charles Josselin, n° 2267, 11 octobre 1995	<b>(2)</b>	
Robert Pandraud, n° 2297, 18 octobre 1995	Edouard Leveau, Rapport n° 2355	Considérée comme définitive, 24 novembre 1995, T.A. 419
Robert Pandraud, n° 2380, 28 novembre 1995	Robert Galley, Rapport n° 2505	Considérée comme définitive, 7 février 1996, T.A. 462
Robert Pandraud, n° 2553, 8 février 1996	J.Claude Lemoine, Rapport n° 3343	Considérée comme définitive, 5 mars 1997, T.A. 660
Robert Pandraud, n° 2597, 6 mars 1996	Georges Privat, Rapport n° 2682	Considérée comme définitive, 7 avril 1996, T.A. 517
Yves Coussain, n° 2649, 14 mars 1996	<b>(3)</b>	
Robert Pandraud, n° 2695, 28 mars 1996	François Grosdidier, Rapport n° 2788	Considérée comme définitive, 29 mai 1996, T.A. 541
Marcel Roques, n° 2790, 14 mai 1996	Alain Madalle, Rapport n° 2893	Considérée comme définitive, 3 juillet 1996, T.A. 577
Patrick Hoguet, n° 2991, 11 septembre 1996	Jacques-Michel Faure, Rapport n° 3066	Séance du 29 novembre 1996, T.A. 601
Robert Pandraud, n° 3000, 1 <sup>er</sup> octobre 1996	Claude Gaillard, Rapport n° 3102	Séance du 26 novembre 1996, T.A. n° 595
Robert Pandraud, n° 3121, 13 novembre 1996	Pierre Laguilhon, Rapport n° 3225	Considérée comme définitive, 25 décembre 1996, T.A. 635
Robert Pandraud, n° 3264, 20 décembre 1996	Grégoire Carneiro, Rapport n° 3470	Considérée comme définitive, 6 avril 1997, T.A. 694
Philippe Bonnacarrère, n° 3460, 19 mars 1997	<b>(3)</b>	
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>		
Henri Nallet, n° 83, 16 juillet 1997,		
Henri Nallet, n° 225, 18 septembre 1997	Michel Grégoire, Rapport n° 482	Considérée comme définitive, 7 décembre 1997, T.A. 44
Bernard Derosier, n° 237, 25 septembre 1997	Christian Bataille, Rapport n° 325	Considérée comme définitive, 29 octobre 1997, T.A. 20
Henri Nallet, n° 395, 30 octobre 1997	Patrick Rimbart, Rapport n° 432	Considérée comme définitive, 23 novembre 1997, T.A. 39
Henri Nallet, n° 502, 4 décembre 1997	Nicole Bricq, Rapport n° 594	Considérée comme définitive, 28 décembre 1997, T.A. 65
Henri Nallet, n° 658, 29 janvier 1998	Jacques Fleury, Rapport n° 757	Considérée comme définitive, 15 mars 1998, T.A. 106
Henri Nallet, n° 740, 26 février 1998	Michèle Rivasi, Rapport n° 777	Considérée comme définitive, 8 avril 1998, T.A. 121
Henri Nallet, n° 741, 26 février 1998	Daniel Marsin, Rapport n° 863,	Séance du 4 juin 1998, T.A. 146
Béatrice Marre, n° 742, 26 février 1998	Daniel Marcovitch, Rapport n° 926	Considérée comme définitive, 12 juin 1998, T.A. 157
Henri Nallet, n° 790, 26 mars 1998	Jean-Claude Bois, Rapport n° 867	Considérée comme définitive, 15 mai 1998, T.A. 133
Henri Nallet, n° 1024, 25 juin 1998		
Béatrice Marre, n° 1248, 3 décembre 1998	Joseph Parrenin, Rapport n° 1381,	Séance du 17 mars 1999, T.A. 266
Alain Barrau, n° 1281, 17 décembre 1998	Marie-Françoise Pérol-Dumont, Rapport n° 1450	Séance du 17 mars 1999, T.A. 267
Alain Barrau, n° 1367, 4 février 1999	Jacques Bascou, Rapport n° 1380	Considérée comme définitive, 24 février 1999, T.A. 252
Didier Boulaud, n° 1646, 27 mai 1999	Jean-Jacques Filleul, Rapport n° 1683	Séance du 16 juin 1999, T.A. 342

Nicole Ameline, n° 1941 , 18 novembre 1999		
Béatrice Marre, n° 1825 , 30 septembre 1999	Jean-Claude Daniel, Rapport n° 1834	Considérée comme définitive, 26 octobre 1999, T.A. 367
Marie-Hélène Aubert, n° 2584 , 20 septembre 2000	Daniel Chevallier, Rapport n° 2632	Considérée comme définitive, 7 novembre 2000, T.A. 568
Camille Darsières, n° 2179 , 10 février 2000	Daniel Marsin, Rapport n° 2263	Considérée comme définitive, 6 avril 2000, T.A. 496
Alain Barrau, n° 2426 , 25 mai 2000,	René Leroux, Rapport n° 2532	Considérée comme définitive, 2 octobre 2000, T.A. 558
Didier Boulaud, n° 2695 , 9 novembre 2000	François Brottes, Rapport n° 2765	Considérée comme définitive, 10 décembre 2000, T.A. 588
Gérard Fuchs, n° 2752 , 23 novembre 2000	Christian Bataille, Rapport n° 2786	Considérée comme définitive, 20 décembre 2000, T.A. 599
François Guillaume, n° 2817 , 14 décembre 2000	Jean Claude Daniel, Rapport n°2877	Considérée comme définitive, 7 février 2001, T.A. 636
Didier Boulaud, n° 3001, 19 avril 2001	Jean-Pierre Balduyck, Rapport n° 3095	Séance du 27 juin 2001, T.A. 694
Gérard Fuchs, n° 3142 , 14 juin 2001,	Christian Bataille, Rapport n° 3414	Considéré comme définitive, 5 décembre 2001, T.A. 735
Bernard Derosier, n° 3210 , 28 juin 2001	Christian Bataille, Rapport n° 3624	Considéré comme définitive, 7 mars 2002, T.A. 810
Alain Barrau, n° 3318 , 11 octobre 2001	François Brottes, Rapport n° 3326	Considérée comme définitive, 26 octobre 2001, T.A. 716
Daniel Paul, n° 3518 , 20 décembre 2001	Dominique Dupilet, Rapport n° 3554	Considérée comme définitive, 6 février 2002, T.A. 784
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>		
Thierry Mariani, n° 393, 21 novembre 2002	<b>(1)</b>	
Didier Quentin, n° 345, 6 novembre 2002	Hélène Tanguy, Rapport n° 387	Considérée comme définitive, 4 décembre 2002, T.A. 41
François Guillaume, n°599, 5 février 2003	Michel Raison, Rapport n° 708	Considérée comme définitive, 2 avril 2003, T.A. 110
Guy Lengagne, Didier Quentin, n° 645, 4 mars 2003	Jean-Marc Lefranc, Rapport n° 707	Considérée comme définitive, 3 avril 2003, T.A. 114
Christian Philip, n° 712, 19 mars 2003	Dominique Le Méner, Rapport n° 897	Séance du 7 janvier 2003, T.A. 231
Jean-Marie Sermier, n° 890, 28 mai 2003	<b>(1)</b>	
Marc Laffineur, n° 1159, 23 octobre 2003	Arlette Grosskost, Rapport n° 1242	Considérée comme définitive, 4 décembre 2003, T.A. 210
Christian Philip, n° 1462, 25 février 2004	<b>examen en cours</b>	
Christian Philip, n° 1887, 27 octobre 2004	<b>examen en cours,</b> Rapporteur : Dominique Le Méner	

Propositions de résolution déposées par un député	Examen par la Commission saisie au fond	Décision
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>		
Alain Bocquet, n° 265, 2 juin 1993	Yves Van Haecke, Rapport n° 321	Séance du 25 juin 1993, T.A. 32
Jean-Claude Lefort, n° 1046, 7 mars 1994	Robert Galley, Rapport n° 1360	Séance du 20 juin 1994, T.A. 227
Michel Destot, n° 1073, 12 avril 1994	Robert Galley, Rapport n° 1360	Séance du 20 juin 1994, T.A. 227
André Gérin, n° 2026, 11 mai 1995	Philippe Martin, Rapport n° 2093	Séance du 29 juin 1995, T.A. 370
Alain Le Vern, n° 2072, 2 juin 1995	Philippe Martin, Rapport n° 2093	Séance du 29 juin 1995, T.A. 370
Paul Quilès, n° 2080, 8 juin 1995	Jean Besson, Rapport n° 2116	Considérée comme définitive, 13 juillet 1995, T.A. 379
Charles Josselin, n° 2350, 10 novembre 1995	Jacques Vernier, Rapport n° 2371	Séance du 30 novembre 1995, T.A. 428
Jacques Guyard, n° 2351, 10 novembre 1995	Jacques Vernier, Rapport n° 2371	Séance du 30 novembre 1995, T.A. 428
Jean-Claude Gayssot, n° 2824, 29 mai 1996	Claude Gaillard, Rapport n° 3102	Séance du 26 novembre 1996, T.A. 595
Jacques Guyard, n° 3095, 30 octobre 1996	Claude Gaillard, Rapport n° 3102	Séance du 26 novembre 1996, T.A. 595
Robert Pandraud et Paul Chollet, n° 2700, 10 avril 1996	Daniel Soulage, Rapport n° 2714	Séance du 24 avril 1996, T.A. 522
Jean Tardito, n° 2703, 12 avril 1996	Daniel Soulage, Rapport n° 2714	Séance du 24 avril 1996, T.A. 522
Alain le Vern, n° 2707, 16 avril 1996	Daniel Soulage, Rapport n° 2714	Séance du 24 avril 1996, T.A. 522
Rémy Auchédé, n° 2951, 4 juillet 1996	André Angot, Rapport n° 3067	(5)
Jean-Claude Lefort, n° 2998, 26 septembre 1996	(3)	
Daniel Colliard, n° 3223, 11 décembre 1996	(1)	
Christian Bataille, n° 3284, 26 décembre 1996	(4)	
<b>11<sup>ème</sup></b>		
Claude Billard, n° 298, 7 octobre 1997	Christian Bataille, Rapport n° 325	Considérée comme définitive, 29 octobre 1997, T.A. 20
<b>12<sup>ème</sup></b>		
Jean -Claude Lefort, n° 243, 8 octobre 2002	Frédéric Soulier, Rapport n° 529	(5)
Jacques Dessalangre, n° 686, 3 mars 2003	(1)	
François Liberti, n° 28, 9 juillet 2002	Hélène Tanguy, Rapport n° 387	Considérée comme définitive, 4 décembre 2002, T.A. 41

Nombre de propositions de résolution					
Déposées			Examinées par les commissions saisies au fond	Textes Adoptés	
Législature	par les rapporteurs de la délégation	par les députés		en séance publique	en commission
10	40	17	47	12	18
11	28	1	26	5	20
12	9	3	7	1	4
Total	77	21	80	18	42

- (1) La commission compétente n'avait pas désigné de rapporteur sur cette proposition de résolution avant l'adoption définitive de la proposition d'acte communautaire en cause.
- (2) Cette proposition d'acte communautaire a été adoptée définitivement avant que la commission compétente ne présente son rapport sur la proposition de résolution y afférente.
- (3) La commission compétente n'avait pas présenté son rapport à la date du 21 avril 1997 (dissolution de l'Assemblée nationale).
- (4) La commission compétente n'avait pas désigné de rapporteur à la date du 21 avril 1997 (dissolution de l'Assemblée nationale).
- (5) La commission compétente a conclu au rejet de cette proposition de résolution.

**TABLEAU RECAPITULATIF**

Commission	Nombre de propositions de résolution		Examinées par les commissions saisies au fond	Textes Adoptés	
	Déposées			en séance publique	en commission
	par les rapporteurs de la délégation	par les députés			
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>					
Affaires culturelles	5	1	5	3	2
Affaires étrangères	8	0	7	4	2
Finances	18	20	38	9	16
Lois	9	4	9	5	3
Affaires économiques	40	17	45	12	18
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>42</b>	<b>107</b>	<b>33</b>	<b>41</b>
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>					
Affaires culturelles	6	0	6	0	6
Affaires étrangères	3	1	3	0	3
Finances	12	6	16	3	11
Lois	6	0	3	0	3
Affaires économiques	28	1	26	5	20
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>8</b>	<b>54</b>	<b>8</b>	<b>43</b>
<b>12<sup>ème</sup> législature (situation au 31/12/2004)</b>					
Affaires culturelles	1	0	1	1	0
Affaires étrangères	2	1	2	0	1
Finances	4	1	5	0	4
Lois	6	0	5	2	3
Affaires économiques	9	3	7	1	4
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>55</b>	<b>180</b>	<b>45</b>	<b>96</b>



**Annexe 5 :**  
**Les dispositions de la Constitution européenne relatives  
aux parlements nationaux**

\*

**1. PROTOCOLE SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX  
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque Etat membre ;

DÉSIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

**TITRE I**  
**INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

ARTICLE PREMIER

Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

ARTICLE 2

Les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux.

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif européen", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'Etats membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la

Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

Les projets d'actes législatifs européens émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs européens émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'Etats membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

### ARTICLE 3

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces Etats membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

### ARTICLE 4

Un délai de six semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif européen à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

### ARTICLE 5

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres.

#### ARTICLE 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article IV-444, paragraphe 1 ou 2, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision européenne ne soit adoptée.

#### ARTICLE 7

La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

#### ARTICLE 8

Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

### **TITRE II COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

#### ARTICLE 9

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

#### ARTICLE 10

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

### **2. PROTOCOLE SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union ;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article I-11 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe :

#### ARTICLE PREMIER

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article I-11 de la Constitution.

#### ARTICLE 2

Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations.

Elle motive sa décision dans sa proposition.

#### ARTICLE 3

Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte législatif européen », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'Etats membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

#### ARTICLE 4

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'Etats membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

#### ARTICLE 5

Les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en oeuvre par les Etats

membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

#### ARTICLE 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces Etats membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

#### ARTICLE 7

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'Etats membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'Etats membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif européen émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

## ARTICLE 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

## ARTICLE 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article I-11 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.

### **3. ARTICLE IV-444** **PROCEDURE DE REVISION SIMPLIFIEE**

*[Droit d'opposition d'un Parlement national]*

1. Lorsque la partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

2. Lorsque la partie III prévoit que des lois ou lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption desdites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.

3. Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

**4. DISPOSITIONS RELATIVES AU ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX  
DANS L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE**<sup>(47)</sup>

**CHAPITRE IV  
ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE  
*[extraits]***

**Article III-259  
*[Droit d'alerte renforcé]***

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des sections 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

**Article III-260  
*[Parlements nationaux informés  
de la teneur et des résultats de l'évaluation mutuelle]***

Sans préjudice des articles III-360 à III-362, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou décisions européens établissant des modalités par lesquelles les Etats membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en oeuvre, par les autorités des Etats membres, des politiques de l'Union visées au présent chapitre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

**Article III-261  
*[Parlements nationaux informés  
des travaux du Comité de sécurité intérieure]***

Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article III-344, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des Etats membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.

**Article III-273  
*[Association à l'évaluation d'Eurojust]***

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la

---

<sup>(47)</sup> L'espace de liberté, de sécurité et de justice recouvre les politiques relatives au contrôle aux frontières, à l'asile et à l'immigration, à la coopération judiciaire en matière civile et pénale et à la coopération policière.

criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol.

À cet égard, la loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre:

- a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;
- b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;
- c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

La loi européenne fixe également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article III-274, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.

#### **Article III-276**

*[Association au contrôle d'Europol]*

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des Etats membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. La loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des Etats membres ou de pays ou instances tiers ;
- b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des Etats membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

La loi européenne fixe également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des Etats membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

**ARTICLE IV-445**  
**PROCEDURE DE REVISION SIMPLIFIEE**  
**CONCERNANT LES POLITIQUES ET ACTIONS INTERNES DE L'UNION**

1. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

2. Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

3. La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité.