

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 3 novembre
2015
16 h 45

Compte rendu n° 237

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente

- I. Examen du rapport d'information de MM. Philip Cordery et Pierre Lequiller sur la prise en compte des questions européennes à l'Assemblée nationale..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 20



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 3 novembre 2015

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 50

I. Examen du rapport d'information de MM. Philip Cordery et Pierre Lequiller sur la prise en compte des questions européennes à l'Assemblée nationale

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Madame la Présidente, mes chers collègues.

Pierre Lequiller et moi-même avons été chargés il y a quelques mois de mener une réflexion sur la manière dont pourrait être amélioré le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale. Pour mener à bien cette mission, nous nous sommes rendus dans des parlements souvent présentés comme des « modèles » dans ce domaine : au Parlement finlandais, au Bundestag allemand, à la Tweede Kamer néerlandaise et à Westminster, au Royaume-Uni.

Ces différents déplacements nous ont permis d'aboutir à de nombreuses propositions, développées dans le rapport que vous avez reçu vendredi. L'objectif est d'avoir un débat approfondi sur ces propositions cet après-midi.

Notre réflexion a été dirigée par deux objectifs : renforcer le pouvoir de contrôle de l'Assemblée sur l'action de l'exécutif en matière européenne et faire en sorte que le plus grand nombre de parlementaires possible s'empare de ces sujets.

Notre rapport revient sur les nombreux progrès qui ont été faits dans le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale grâce aux différentes révisions constitutionnelles de 1992 et 1999, évolution qui a été parachevée grâce à la révision constitutionnelle de 2008. Au-delà de ces évolutions juridiques, ce rapport montre comment, dans la pratique, notre Assemblée a su s'adapter à la montée en puissance de l'Europe.

Cependant, au vu de la place que l'Union européenne prend aujourd'hui dans notre vie politique et dans notre environnement juridique, ces progrès restent, à mon sens, insuffisants.

Les déplacements que nous avons effectués nous ont permis d'identifier la faiblesse majeure de notre système : le contrôle du Gouvernement reste largement insuffisant sur les sujets européens. Cela nous a frappé en découvrant le système finlandais, qui a mis en place un système de « mandat », s'inspirant du modèle danois : dans ces pays, le Gouvernement est directement lié par la position de négociation préalablement définie par le Parlement.

En Allemagne, un système plus souple que le système nordique a été mis en place, mais ce système se rapproche toutefois d'un système de mandat. En effet, la Loi fondamentale allemande dispose que : « dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les positions du Bundestag ». Si l'avis du Parlement n'a pas été suivi, le Gouvernement doit ensuite s'en expliquer auprès du Parlement.

Ces différences dans le contrôle du gouvernement expliquent aussi les différences d'approche que nous avons sur le rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne. Les allemands, finlandais ou néerlandais sont très peu friands des réunions interparlementaires alors que nous avons tendance à chercher dans ces instances les pouvoirs de contrôle que nous n'avons pas vis-à-vis de notre exécutif.

En France, le système institutionnel de la V^{ème} République limite fortement cette capacité à contrôler le Gouvernement. Une difficulté supplémentaire existe : celle de la dyarchie à la tête de l'exécutif. Le système semi-présidentiel français conduit en effet à une situation absurde, où le Premier ministre et le ministre chargé des affaires européennes sont amenés à rendre compte au Parlement de réunions auxquelles ils n'ont pas participé ! En effet, le Président de la République ne peut pas prendre la parole devant le Parlement, hors le cas très spécifique de la réunion de celui-ci en Congrès.

Pourtant, mieux contrôler les décisions prises au sein du Conseil européen est un défi auquel nous devons être en mesure de répondre, car ces sommets, qui se sont multipliés au cours des dernières années, jouent un rôle de plus en plus important au sein du processus décisionnel européen. L'opacité de ces réunions, liée au format en huit-clos, rend d'autant plus indispensable ce contrôle parlementaire.

Certes des progrès ont été faits ces dernières années. Des débats européens ont lieu en plénière, comme cet été sur la crise grecque, les séances de questions au Gouvernement préalables au Conseil européen ou des débats consacrés aux questions européennes lors des semaines de contrôle, mais ils restent peu fréquentés et ne donnent lieu à que très rarement à un vote. Je pense également aux auditions de ministres préalables aux réunions du Conseil qui ont renforcé les échanges entre l'exécutif et le législatif.

Mais comment renforcer ce contrôle ? Je vois trois axes.

Tout d'abord, le contrôle des décisions prises au Conseil européen.

Nous proposons dans le rapport que l'Assemblée nationale s'exprime avant les réunions du Conseil européen grâce à l'adoption de résolutions européennes dédiées. La concrétisation d'une telle proposition est tout à fait envisageable dans l'état actuel du droit, et ne dépend que de nous. Compte-tenu de la disponibilité tardive des projets de conclusions du Conseil européen, cela impliquera des délais très courts. Le calendrier le plus pertinent reposerait sur une adoption de la proposition de résolution européenne par la commission des affaires européennes la semaine précédant le Conseil européen, puis une réunion de la commission permanente le mardi avant un débat en séance publique le mercredi après-midi. Ces résolutions devraient se concentrer sur les points à l'ordre du jour du Conseil européen. Pour les Conseils européens les plus cruciaux, des débats avec vote pourraient systématiquement être organisés par le Gouvernement.

Par ailleurs, je propose, dans un deuxième temps, de réviser la Constitution afin de permettre au président de la République, représentant de la France au Conseil européen, de s'exprimer devant le Parlement avant ces sommets.

C'est notamment ce que propose le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone et par l'historien M. Michel Winock, qui suggère « d'instaurer un débat, en séance publique, à l'Assemblée nationale, avec le président de la République, éventuellement sous forme de questions-réponses, suivi d'un vote, en amont des Conseils européens ».

Je sais que Pierre Lequiller ne partage pas mon opinion sur cette proposition, il aura l'occasion de s'en expliquer dans un instant.

Ensuite, je n'ai pas besoin de vous rappeler à quel point l'Europe pèse désormais sur la détermination de nos politiques économiques et budgétaires. Par conséquent, il est indispensable que le Parlement français soit mieux associé aux questions liées à l'Union économique et monétaire, et notamment aux différentes étapes du semestre européen.

Nous préconisons notamment le droit de débattre et de voter chaque année les projets de programme de stabilité et de réforme ainsi qu'une meilleure articulation entre le calendrier budgétaire national et le calendrier budgétaire européen. Le succès des deux débats organisés en juillet dernier sur l'aide à la Grèce, l'un avec vote et l'un sans vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution, montre bien la très forte demande des parlementaires en ce sens.

Enfin, ce qui est sans doute le plus gros chantier, c'est de réorganiser le traitement des textes européens à l'Assemblée nationale en lien avec les Conseils thématiques.

L'objectif ici est d'influencer au mieux la position de notre gouvernement lors des réunions du Conseil, là où sont décidés les textes européens. Il faudra pour cela une volonté commune, non seulement de notre Assemblée mais aussi de l'exécutif.

Comme aux Pays-Bas, il devrait être demandé au Gouvernement un « ordre du jour annoté » explicitant les positions du Gouvernement sur chacun des points du Conseil. Ces auditions pré-Conseil devraient être assorties d'une opinion écrite adoptée en commission sur les principaux points de l'ordre du jour, énonçant à l'intention du Gouvernement les « lignes rouges » définies par l'Assemblée sur ces sujets.

En amont cela implique également que les avis de l'Assemblée sur les textes européens soient à ce stade effectués et donc que les avis du gouvernement soient reçus suffisamment à l'avance. Concernant l'élaboration des avis sur les textes européens, je propose un traitement plus transversal qui associe les commissions permanentes.

J'ai été frappé par la manière dont s'articule le travail dans d'autres parlements entre les commissions que nous appelons dans le rapport des commissions « sectorielles » – il serait en effet impropre de parler de commissions « permanentes » – avec le travail de la commission des affaires européennes.

Ainsi, au Bundestag, les textes européens techniques sont traités directement par les commissions sectorielles concernées. La commission des affaires européennes est quant à elle en charge des sujets transversaux : la révision des traités, les affaires générales et institutionnelles ; les éventuels élargissements de l'Union ou de la zone euro, la gouvernance

de la zone euro et le semestre européen. Sur tous les sujets européens dont les commissions sectorielles décident de se saisir, la commission des affaires européennes peut se saisir pour avis, ce qu'elle fait fréquemment.

De la même manière, au sein de la Tweede Kamer néerlandaise, les commissions sectorielles sont directement en charge des affaires européennes, et la commission des affaires européennes intervient essentiellement à titre de coordination et sur les aspects transversaux. Elle veille également à la bonne transposition des directives.

En Finlande, les textes européens sont automatiquement transférés à une ou plusieurs des dix-sept commissions de l'Eduskunta par la « Grande commission », qui joue le rôle d'une commission des affaires européennes. Les commissions concernées par le texte transmettent leur avis à la Grande commission, qui s'appuie sur celui-ci pour émettre son mandat au Gouvernement.

Je pense que l'Assemblée nationale devrait s'inspirer de ces systèmes, en attribuant aux commissions sectorielles la compétence de l'examen au fond des centaines de textes que nous recevons chaque année.

Quels sont les avantages d'une telle organisation ? Donner aux commissions sectorielles la responsabilité de l'examen des textes européens relevant de leur compétence favoriserait une réelle diffusion des affaires européennes dans tout le Parlement, en permettant à un maximum de députés de travailler sur les sujets européens, ou pour le moins de se tenir au courant sur ces sujets. Une telle organisation correspond également mieux à la réalité de ce qu'est l'Europe aujourd'hui : plus qu'un sujet à part entière, le droit européen, transversal, irrigue désormais tous les pans du droit national. Décentraliser l'examen des textes européens permettrait également de réaliser d'importantes synergies, en favorisant la continuité entre la négociation des textes et leur intégration au droit national.

Pour réussir, une telle réforme devrait s'accompagner de garde-fous, afin de s'assurer que les commissions prennent véritablement en charge ce nouveau rôle. En effet, il faut absolument éviter qu'avec une telle décentralisation, les sujets européens tombent dans un « trou noir », et qu'en souhaitant que les affaires européennes soient traitées par tout le monde, elles ne soient plus traitées par personne. L'engorgement de l'agenda législatif national risque en effet de faire passer le traitement des sujets européens au second plan.

Il faudrait prévoir qu'un moment de l'agenda des commissions soit uniquement dédié à l'examen de ces textes, et que des députés « référents » dans chaque commission, qui composeraient également la commission des Affaires européennes soient chargés des questions européennes.

Pour cela, il me paraît important que la commission des affaires européennes soit composée d'un nombre égal de parlementaires de chaque commission sectorielle.

La suppression du plafond du nombre de commissions sectorielles, tel que le propose le rapport Bartolone – Winock sur l'avenir des institutions, faciliterait la mise en place d'un tel système décentralisé.

Dans une telle configuration, la commission des affaires européennes pourrait disposer d'une triple compétence : coordination du contrôle du Gouvernement, compétence exclusive sur les questions institutionnelles – révision des traités et élargissements

notamment, traitement des questions transversales – semestre européen par exemple – et d’actualité.

Pour conclure et avant de céder la parole à Pierre Lequiller qui fera état des autres propositions que nous faisons dans le rapport et qui donnera son point de vue sur nos points de désaccords, je voudrais ajouter un dernier mot.

Nous constatons aujourd'hui une vraie désaffection dans la population pour les questions européennes. Nos propres collègues ne maîtrisent pas toujours bien ces questions souvent présentées comme techniques alors qu'elles sont intrinsèquement liées aux enjeux de politique nationale.

La réforme proposée aujourd'hui, qui ne nécessite un changement de Constitution que pour certaines propositions, permettrait à la représentation nationale d'être en dialogue réel et constant avec l'exécutif sur les enjeux européens et de se les approprier pleinement, permettant ainsi aux affaires européennes de mieux infuser dans la société.

Tout le monde y trouvera son compte. Notre assemblée. L'exécutif et surtout le projet européen.

M. Pierre Lequiller, co-rapporteur. Travailler sur ce rapport a été passionnant. La perspective comparative, qui nous a amenée à nous rendre dans plusieurs autres parlements nationaux de l'Union, a été très instructive.

Je suis d'accord avec de nombreuses propositions de ce rapport.

Comme mon collègue Philip Cordery, je pense que nous devons aller plus loin que ce qui a été fait avec la révision de 2008, qui a profondément changé la place des affaires européennes à l'Assemblée nationale. Les auditions des ministres préalables au Conseil ont été une grande avancée, et il faut continuer dans ce sens.

En ce qui concerne la gouvernance économique et monétaire, il est nécessaire que l'Assemblée nationale s'empare de nouveaux droits. Je rappelle que depuis 2011, la loi prévoit que « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ». Malgré cette disposition, le Gouvernement n'a pas soumis ce programme de stabilité au vote du Parlement à l'Assemblée cette année, ni au Sénat depuis trois ans. C'est inacceptable.

Par ailleurs, je pense que la méthode des « petits pas » pourrait permettre de faire beaucoup de progrès dans le traitement des affaires européennes, et le rapport contient beaucoup de propositions en ce sens. C'est peut-être lié à notre différence d'âge, mais mon co-rapporteur est beaucoup plus ambitieux que moi, et se projette dans un horizon plus lointain : je crois surtout aux changements dans la pratique.

La première de ces propositions serait de permettre à la commission des Affaires européennes de se saisir pour avis des projets et de propositions de lois qui la concerne, et non plus simplement pour observations, lui permettant ainsi de proposer des amendements.

Il faudrait également augmenter le nombre de députés membres de la commission, en l'alignant par exemple sur le nombre de membres des commissions permanentes.

Nous devons également assurer le respect de la disposition du règlement qui prévoit que les députés de la commission des affaires européennes sont désignés de façon à représenter les commissions permanentes de façon équilibrée.

Je crois que nous devons également systématiser les visio-conférences avec les institutions européennes, et notamment avec le Parlement européen. Nous en avons fait une très récemment, qui a été très intéressante.

Nous pourrions également étoffer le bureau de représentation de l'Assemblée nationale à Bruxelles, en y envoyant par exemple des représentants des groupes politiques.

Nous ne pouvons pas aller jusqu'au mandat : on ne peut pas aller jusqu'au système danois, finlandais, ou même allemand, nous ne sommes pas un régime parlementaire ! D'ailleurs, ce système de mandat n'a pas que des avantages : le Gouvernement est ensuite pieds et poings liés au Conseil.

Je n'adhère pas à la totalité du contenu du rapport.

Tout d'abord, je considère que le ton général du rapport est trop négatif.

Je ne crois pas qu'il existe un problème dans le traitement des affaires européennes qui serait spécifique au fonctionnement de l'Assemblée nationale. La plupart des faiblesses identifiées par le rapport existent également dans les parlements dans lesquels nous sommes rendus. Notre système n'est pas plus mauvais que les autres ! Partout, il est difficile d'intéresser sur la durée les parlementaires nationaux aux textes européens alors que leur pouvoir réellement décisionnel en la matière est par essence très limité. Partout, la répartition des compétences entre la commission des affaires européennes et les autres commissions parlementaires, et en particulier la commission des affaires étrangères, est complexe. Le rôle des parlements nationaux en matière européenne est en effet d'abord un rôle politique, d'influence, essentiel pour contribuer à résorber le « déficit démocratique » dont souffre l'Union, complémentaire du Parlement européen.

Il existe bien sûr une spécificité française, qui explique que les parlementaires français aient moins leur mot à dire sur les affaires européennes que leurs homologues finlandais ou allemands, et qui limite considérablement notre pouvoir de contrôle : cette limite est intrinsèquement liée à la V^{ème} République. Evidemment, le Bundestag ou le Parlement finlandais sont plus puissants que nous sur les questions européennes, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit là de véritables régimes parlementaires : ces parlements sont plus puissants que l'Assemblée nationale d'une manière générale ! À contrario, nous pourrions dire que nous ne sommes pas plus faibles sur les sujets européens que sur les autres sujets...

Toutefois, contrairement à mon collègue Philip Cordery, je ne crois pas que ce rapport devrait avoir pour objet de refaire nos institutions, ou même de repenser le fonctionnement de l'Assemblée nationale dans sa globalité. Je crois que nous devons avant tout réfléchir aux améliorations possibles dans le cadre existant, à partir du chemin parcouru.

De grands progrès ont été faits avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : je rappelle notamment que notre commission est la seule consacrée par la Constitution !

Il faut souligner les aspects positifs de notre système : le véritable rôle de « laboratoire d'idées » de la commission des affaires européennes, notamment grâce à ses rapports, le caractère transparent et ouvert sur la société civile de ses travaux.

Je tiens également à souligner que notre Assemblée entretient des relations très étroites avec les institutions européennes. Des commissaires européens sont auditionnés ici de manière régulière. Au Royaume-Uni, seul le commissaire britannique a été auditionné !

C'est désormais devenu un réflexe pour les rapporteurs de toutes les commissions de se rendre à Bruxelles : nous devons nous en féliciter.

L'Europe est de plus en plus présente dans l'hémicycle. Nous organisons désormais de manière quasi-systématique des séances de questions au Gouvernement préalables au Conseil européen, et, depuis 2008, une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle est consacrée par priorité aux questions européennes.

Je tenais donc à souligner ces aspects positifs.

Par ailleurs, je suis en complète opposition avec deux propositions majeures de ce rapport.

Tout d'abord, le rapport reprend la proposition du président Bartolone « d'instaurer un débat, en séance publique, à l'Assemblée nationale, avec le président de la République, éventuellement sous forme de questions-réponses, suivi d'un vote, en amont des Conseils européens ». Je vois bien l'intention, qui est bonne, mais une telle révision constitutionnelle impliquerait une modification drastique de l'équilibre entre les pouvoirs de la V^{ème} République. Cela serait dangereux et désacraliserait la figure du chef de l'Etat. Ce serait d'autant plus le cas si le débat est assorti d'un vote.

Je vous rappelle que depuis la révision de 2008, le Président de la République peut déjà prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès : or, cette possibilité n'a été utilisée qu'une seule fois pour le moment. Je pense au spectacle que donnerait l'Assemblée nationale devant le président de la République aujourd'hui...

Comme vous le savez, mon groupe politique est opposé à une révision constitutionnelle d'ici la fin de la législature, considérant, comme le président du Sénat l'a rappelé lors de la publication du rapport Bartolone-Winock, que la réponse à la crise de défiance que nous connaissons n'est pas institutionnelle, et que la priorité est de répondre aux véritables préoccupations des français, et à celle de l'emploi en particulier.

Enfin, je suis très réticent – pour ne pas dire opposé – à la proposition du rapport qui suggère de transférer le traitement des textes européens aux commissions sectorielles.

Ce n'est pas une mauvaise idée dans l'absolu, mais c'est totalement inenvisageable dans la pratique : au vu de l'encombrement de l'ordre du jour, les commissions permanentes n'auraient pas le temps ni les moyens de se consacrer à l'examen des textes européens. La commission des affaires européennes du Bundestag ne me semble pas être un modèle : de ce que j'en ai vu, elle joue surtout un rôle de « transmetteur » !

Pour que cela marche, le fonctionnement du Parlement devrait changer du tout au tout, et je ne pense pas que ce soit l'objet de notre rapport que de proposer de tels changements – sinon, il faudrait également, à mon sens, repenser l'organisation du calendrier

parlementaire, en s'inspirant du Bundestag, avec un système de semaines de séance et de semaines de circonscription ! D'autres changements pourraient être proposés mais tel n'est pas le sujet de notre rapport.

Donner cette compétence aux commissions sectorielles ne pourrait s'envisager que si un transfert de compétence s'opère parallèlement au profit de la commission des affaires européennes en lui permettant notamment d'autoriser la ratification des traités et de se saisir pour avis. Dans le cas contraire, nous risquerions de faire de cette commission une « coquille vide », ce qui constituerait une régression dangereuse.

Enfin, je voudrais atténuer les critiques sous-jacentes formulées par le rapport à l'égard de l'inter parlementarisme. Les réunions interparlementaires ne sont certes pas des instances de décision mais elles sont des instances de débat et d'échanges d'idées, toujours très bénéfiques aux parlementaires qui y participent : c'est à l'aune de cet objectif qu'il faut les juger. Le rapport sous-entend notamment que les députés allemands négligeraient ces réunions, je peux vous dire, au vu de mon expérience personnelle, que ce n'est pas le cas. Donner de l'importance à l'inter parlementarisme ne signifie évidemment pas que l'on doit négliger le contrôle de son propre gouvernement, les deux sont complémentaires.

J'ai la conviction que nous sommes à un tournant, que les parlements nationaux et le Parlement européen doivent plus que jamais travailler ensemble. À ce titre, je crois que la conférence budgétaire mise en place par l'article 13 du traité sur la stabilité est une étape essentielle, et préfigure un futur parlement de la zone euro. C'est d'ailleurs pourquoi je m'étais personnellement efforcé à ce que cet article 13 soit introduit dans le traité sur la stabilité et pourquoi Danielle Auroi et Christophe Caresche cherchent à ce qu'il soit pleinement mis en application.

La Présidente Danielle Auroi. Merci beaucoup pour ce rapport très instructif, que j'ai lu avec un grand intérêt.

C'est un exercice très utile, qui nous permet de prendre du recul, notamment grâce au prisme du droit comparé, particulièrement enrichissant.

Je ne vais pas revenir sur chacune des très nombreuses propositions de votre rapport, une par une, mais je souhaite vous présenter mon ressenti général. Il me semble qu'il y a tout de même beaucoup de points de convergence entre vous, et c'est sur ce socle commun sur lequel vous êtes d'accord que nous nous appuierons.

Votre rapport montre bien tous les progrès qui ont été faits au cours des vingt dernières années dans le traitement des affaires européennes à l'Assemblée, à la fois juridiquement – avec les différentes révisions constitutionnelles qui ont eu lieu, et notamment celle de 2008, grâce au travail de Pierre Lequiller – mais aussi dans la pratique.

Notre Parlement est aujourd'hui l'un des plus actifs sur les sujets européens, analysant les textes en profondeur et dialoguant de manière particulière active avec ses partenaires européens, institutions européennes ou parlements nationaux. Je reviens d'une réunion interparlementaire à Luxembourg où nous avons parlé du « carton vert », avec une proposition d'ailleurs émise par notre commission.

L'essentiel de son rôle, discret, est avant tout un rôle d'influence politique qui a vocation à s'exercer le plus en amont possible de la négociation des textes européens, par un travail d'avis et de propositions.

C'est pour cela que nous entretenons des relations extrêmement denses avec les institutions européennes.

Nous recevons très régulièrement les commissaires européens dans cette commission, conjointement, le plus souvent possible, avec les commissions permanentes. Si je faisais la liste de tous les commissaires européens que nous avons auditionné depuis trois ans, je vous assure qu'elle serait très longue !

Nous nous réunissons très régulièrement avec la délégation française au Parlement européen, comme ce sera encore le cas juste après cette réunion. La visioconférence organisée il y a quelques semaines avec la commission « libertés civiles » du Parlement européen a également été un succès.

Comme le montre ce rapport, les rapporteurs de toutes les commissions sont désormais très nombreux à se rendre à Bruxelles, preuve qu'ils ont pleinement intégré le rôle de l'Europe dans l'élaboration de la législation nationale. Nous devons nous en féliciter.

Enfin, vous soulignez l'originalité du rôle de « laboratoire d'idées » de notre commission, qui contraste avec l'activité de la plupart des autres parlements nationaux. Comme vous l'écrivez, je crois qu'il est primordial que nous contribuions à la construction d'un « espace public européen », en organisant des auditions d'experts, des tables-rondes avec des représentants de la société civile, toujours publiques.

Je voulais revenir sur votre principal constat, que je partage pleinement : notre Parlement n'est pas assez fort dans le contrôle du Gouvernement.

Le système institutionnel de la Vème République est un véritable obstacle à ce contrôle, et je suis intimement persuadée que c'est le nœud du problème. Pour résumer, si nous voulons avoir un parlement puissant sur les questions européennes... il faudrait déjà avoir un parlement fort tout court ! C'est évidemment le cas du Bundestag, du parlement finlandais ou de la Chambre des communes.

Nous avons fait des progrès, notamment avec l'instauration des auditions pré-Conseil depuis un an. Mais force est de constater que le contrôle des affaires européennes aujourd'hui est encore trop lié à la bonne volonté du Gouvernement.

Par exemple, la décision d'organiser des débats et de les assortir d'un vote comme cela a été le cas pour la Grèce relève pleinement du Gouvernement, et en aucun cas ce vote ne peut engager la responsabilité de celui. C'est également ce que nous rappelle le fait que le Gouvernement ait fait le choix cette année de ne pas faire voter le programme de stabilité, alors que c'est prévu par la loi. De même, rien ne peut forcer les ministres à venir lors de ces auditions pré-Conseil, ni à tenir compte de l'avis du Parlement lors des négociations à Bruxelles. Pour le moment, aucun ministre n'a opposé de refus de venir à une audition pré-Conseil, ce qui montre bien qu'il y a une volonté partagée d'avancer sur ce sujet. Les difficultés rencontrées tiennent plutôt, en pratique, à des problèmes d'agenda et de disponibilité.

La mise en place de certaines de vos propositions – demander au Gouvernement de fournir un « mémorandum » de manière systématique deux semaines après l’adoption d’un texte par la Commission européenne, organiser des débats avec vote sur les Conseils européens les plus importants et sur le déblocage de nouvelles tranches d’aides dans le cas du MES – dépendra donc du bon vouloir du Gouvernement.

Je trouve la proposition du président Bartolone de permettre au Président de la République de s’exprimer dans l’hémicycle avec les Conseils européens très intéressante. Cela montre bien qu’il y a un problème dans notre système institutionnel actuel : des décisions majeures sont aujourd’hui prises au niveau européen par les chefs d’État et de Gouvernement, dans un cadre qui n’est absolument pas transparent. Ce manque de transparence est compensé, dans les autres États membres, par le fait que le Premier ministre qui s’y rend doit rendre des comptes au Parlement, parfois avant et après le sommet. Quant à nous, nous écoutons le ministre Harlem Désir nous faire le compte-rendu d’une réunion... à laquelle il n’était pas présent ! Les comptes rendus qu’il nous fait du Conseil européen restent très intéressants, mais il serait néanmoins utile, et symbolique politiquement, d’entendre parfois le Premier ministre.

Cette situation pose à mon sens une question beaucoup plus large, celle du caractère démocratique de nos institutions et du rôle du Président de la République. J’ai noté avec grand intérêt qu’une situation similaire à la nôtre existait en Finlande auparavant : le Président de la République et le Premier ministre se rendaient à tour de rôle aux Conseils européens. Une révision constitutionnelle en 2012 est venue clarifier cette situation, et c’est désormais obligatoirement le Premier ministre qui représente la Finlande au Conseil européen. Nous pourrions faire la même chose.

À plus-court terme, je suis tout à fait d’accord pour que nous propositions des résolutions préalables au Conseil européen. Comme vous l’avez souligné, cela nécessitera une grande coordination entre les différents organes de l’Assemblée, et je vais en parler avec les autres présidents de commission pour que nous puissions mettre cela en place dès que possible. Je suis également favorable à ce qu’un rapporteur propose au moment des auditions des ministres avant un Conseil des conclusions déterminant les « lignes rouges » de notre commission sur les différents sujets inscrits à l’ordre du jour.

Je suis cependant un peu déçue, je dois l’avouer, que vous ayez laissé de côté la proposition de mettre en place un système de mandat, même souple. Évidemment, cela nécessiterait une révision constitutionnelle, mais votre rapport est très prospectif, donc je pense qu’il faut aller jusqu’au bout de cette démarche et être ambitieux ! Pour véritablement renforcer la légitimité démocratique de l’Union, le système de mandat tel qu’il existe dans les pays nordiques, est, je crois, la clef.

Je suis dubitative quant à l’idée de décentraliser le traitement des affaires européennes dans les commissions sectorielles... Je pense que c’est sans doute une bonne idée dans l’absolu, mais, au vu du fonctionnement actuel de notre Parlement, nous ne sommes vraiment pas prêts. Par ailleurs, je crois que l’on ne pourrait concevoir une telle évolution que si la commission des affaires européennes récupérait une compétence exclusive sur les questions européennes transversales, aujourd’hui partagée avec la commission des affaires étrangères.

Enfin, je pense qu'il faut relier ce débat avec celui du rôle des parlements nationaux dans le système institutionnel de l'Union européenne. Il est important d'améliorer notre système en interne, mais cela ne suffit pas.

L'Europe a plus que jamais besoin des parlements nationaux, et les avancées du traité de Lisbonne ne sont aujourd'hui plus suffisantes. Les parlements doivent être moteur de la construction européenne, d'où le projet d'un mécanisme de « carton vert » qui permettrait à un certain nombre de parlements de proposer un texte aux institutions européennes. Surtout, les parlements nationaux doivent être pleinement associés aux choix européens qui pèsent de plus en plus sur la détermination des politiques économiques et budgétaires nationales : c'est l'objet de la Conférence budgétaire prévue à l'article 13 du TSCG. À terme, cette conférence pourrait servir de base à la création d'un « parlement de la zone euro », composé de parlementaires nationaux, que le Président de la République a appelé de ces vœux le 14 juillet dernier.

M^{me} Marie-Louise Fort. Je voudrais appuyer le positionnement de Pierre Lequiller en ce qui concerne la séparation des pouvoirs et le rôle particulier du président de la République. Bien qu'ayant voté en 2008 la révision constitutionnelle, je pense que l'heure n'est pas à la réforme institutionnelle telle que préconisée par l'un de nos rapporteurs. Cette révision constitutionnelle ferait évoluer profondément le cadre de notre Vème république et cela doit être évoqué lors d'un grand débat national, au moment des élections présidentielles par exemple. Je pense que si le président de la République devait venir devant nous, le risque est grand de désacraliser une partie sa fonction et de déstabiliser un système qui fonctionne. Je n'y suis pas favorable.

Je suis d'accord avec vous sur ce que vous disiez, Madame la présidente, au sujet du rôle de laboratoire d'idées joué par notre commission des affaires européennes. J'en profite pour vous féliciter des avancées de cette commission, impulsées sous le mandat de Pierre Lequiller mais continuées durant ce mandat. Je pense qu'il faudrait aussi associer à nos débats les réflexions du Conseil de l'Europe, qui est aussi une instance de l'Europe, dont les réflexions sont très utiles dans le contexte actuel.

M. Jacques Myard. Je me félicite de ce rapport mais pas tout à fait pour les mêmes motifs que ceux que vous avez mis en avant. Ce rapport, en réalité, traduit bien un profond malaise, malaise qui s'est institué actuellement en Europe entre le Parlement français et l'Assemblée de Strasbourg qui est qualifiée parait-il de Parlement. Pourquoi ? Tout simplement parce que la matière législative échappe au parlement français, qui est devenu un théâtre d'ombres.

Tout d'abord, parce qu'il y a une opacité du fonctionnement de l'Union européenne, ne serait-ce qu'à travers la comitologie bien connue d'un certain nombre de nos députés européens. Le système est devenu extrêmement complexe.

Le deuxième problème, c'est la masse des sujets qui sont traités par l'Union européenne. Lisbonne a transféré à Bruxelles cinquante-sept nouvelles matières ! Le système européen est devenu obèse, et l'obésité n'est bonne ni pour nous ni pour une institution. On voit très bien que l'Union européenne se mêle de tout, parle de tout, fait des rapports sur tout et rend encore beaucoup plus complexes les prises de décisions.

Troisièmement, qu'on le veuille ou non il règne en France une euro-béatitude et il y a aujourd'hui une prise de conscience que cette euro-béatitude n'est plus de mise. On voit

très bien qu'il y a un certain nombre d'Etats qui ont une plus grande conscience que nous de leurs intérêts nationaux. Il n'y a pas que l'Angleterre, il y a l'Allemagne par exemple. Et je vous rappelle qu'il y a eu un certain nombre de décisions fédérales de la Cour de Karlsruhe qui a rappelé d'une manière brutale que la décision finale dans un certain nombre de cas appartiendra à la diète fédérale. C'est la décision de juin 2010 que l'on connaît bien et qui mérite d'être lue. Il y a donc ce hiatus entre l'euro-béatitude qui règne parmi les institutionnels français et le discours compassé de tous les chefs politiques, à droite comme à gauche. Il y a enfin le sentiment que ça se fait dans le dos du parlement, parce que, qu'on le veuille ou non, les résolutions européennes sont des résolutions sans suites. Combien de résolutions y a-t-il eu depuis la réforme de 2008 ? Je crois qu'il y en a trois ou quatre. Il y a des résolutions qui sont adoptées ici mais en plénière il y en a beaucoup moins.

Si vous voulez réconcilier la construction européenne avec le fait national, ce n'est pas au parlement de se réformer, c'est à l'Europe de se réformer. Donc vous vous trompez d'objectif. Le problème, c'est la subsidiarité. Je rappelle que l'étude de la diète fédérale montre clairement que 85 % de nos lois et règlements proviennent de Bruxelles, donc nous sommes devenus inexistants sur la législation. Pierre Lequiller parlait de l'article 13 du traité sur la stabilité : or, nous savons très bien que vous avez de plus en plus de difficultés vis-à-vis du Parlement européen à faire valoir ce que pensent les parlements nationaux, et qu'il y a une sorte de « mépris » - pas individuel évidemment, mais institutionnel - à l'égard des parlements nationaux. On voit très bien aujourd'hui qu'il faut tout réformer, que cette Europe s'est élargie, est devenue obèse : qu'elle s'amaigrisse et s'en tienne à certaines grandes politiques nécessaires au niveau européen, et que quatre-vingt pour cent des compétences qui sont remontées à Bruxelles reviennent aux parlements nationaux ! Nous sommes dans une crise institutionnelle qui est celle de l'Europe et non celle du parlement français. C'est à nous de nous prononcer, c'est à nous d'agir politiquement, mais cela n'est qu'une question de volonté politique.

La Présidente Danielle Auroi. Je voudrai rappeler à notre collègue Jacques Myard que depuis trois ans quarante-neuf résolutions européennes ont été adoptées par l'Assemblée nationale dont sept ont été débattues en séance plénière.

M. Michel Piron. C'est un travail qui a le mérite d'être stimulant, même si ces conclusions peuvent être discutées, et c'était peut-être son but.

J'ai envie de rebondir sur un certain nombre de points qui ont été évoqués.

Approche sectorielle ou pas sectorielle des questions européennes ? J'avoue qu'il y a un argument qui ne me plaît qu'à moitié : « nous ne pouvons pas faire ça, il faudrait changer le fonctionnement de l'Assemblée ». Est-ce que la situation est satisfaisante au point que rien ne mérite d'être changé ? Je ne défends pas forcément le transfert de l'examen des textes européens aux commissions permanentes, mais quand on dit que c'est l'encombrement des commissions qui y ferait obstacle, c'est peut-être l'encombrement de nos commissions qu'il faudrait commencer par traiter. A-t-on vocation à légiférer sur tout, à tout propos et finalement à remplir nos temps d'hémicycle aux deux tiers de textes qui devraient relever du domaine réglementaire ? Cela nous renvoie à nos propres faiblesses dans notre travail parlementaire, mais je ne peux pas me résigner à ce que l'encombrement qui est notre défaut serve d'argument pour dire que ce n'est pas possible. Pour autant, je serai assez prudent, je me méfie d'une approche qui risquerait d'être très lourde et peut être trop spécialisée, sans vision transversale.

En revanche l'idée des avis me semble beaucoup plus intéressante si déjà nous étions capables – vous le dites page vingt-deux - de déclencher une sorte de réflexe européen dans les commissions, mais comment ? Peut-être tout simplement en ayant le plus souvent possible un comparatif européen – au moins de la législation des principaux pays ou des pays référents- par rapport aux textes que nous examinons. Avoir un comparatif européen qui tienne en deux pages maximum de telle manière que les parlementaires soient incités à le lire serait utile pour déminer nos débats trop franco-français et parfois même un peu franchouillards.

Sur la question de la subsidiarité, ce que vous dites dans le rapport m'ennuie un petit peu. Je sens une résignation. Vous faites un constat et vous semblez vous en satisfaire. Je crois qu'en effet le principe de subsidiarité mérite que tous les parlements nationaux s'en saisissent et se battent pour le faire un peu mieux respecter. Aujourd'hui on ne peut pas dire « la subsidiarité fonctionne mal, prenons en acte ». Non ! Je crois que nous avons là un vrai travail à faire, notamment avec nos collègues d'autres parlements européens : je sais que le Parlement européen s'en est lui-même ému à plusieurs reprises.

Juste une remarque pour mon collègue Pierre Lequiller sur sa remarque sur l'âge. Je pense qu'avec l'âge on peut éventuellement prendre de la hauteur et voir un peu plus loin.

S'agissant du mandat à donner au Gouvernement, vous dites qu'enserrer le ministre ou l'exécutif dans un mandat trop précis ne fonctionnerait pas. En même temps tout est une question de contenu ! Si le contenu est suffisamment général, le mandat n'est pas forcément inutile.

Enfin, sur la V^{ème} République que j'ai entendu citer abondamment et surabondamment, permettez-moi de vous le dire j'ai envie de demander quelle V^{ème} République ? Il y a très longtemps que nous ne sommes plus dans la première V^{ème} République. Quand j'entends parler de sacralisation je voudrais simplement rappeler que la première V^{ème} République élisait le président de la République avec quelques 80 000 électeurs. Il me semble en effet que nous ne sommes plus dans cette V^{ème} République au parlementarisme rationalisé – c'est la définition qu'avait donné de la Constitution l'un de ces rédacteurs, Michel Debré. N'en rajoutons donc pas en matière de sacralisation, sauf à rêver éventuellement d'un retour à Reims mais cela n'est peut-être pas, tout de même, à l'ordre du jour. J'entends dire que sur un certain nombre de sujet notre Parlement a des faiblesses : oui, mais nous ne sommes pas obligés de nous en contenter. Nous ne pouvons peut être pas changer le système, mais cela ne veut pas dire que l'on doit s'interdire l'envie d'en changer ! Alors l'objectif raisonnable ce n'est peut-être pas de dire que l'on doit décider, mais peut-être d'essayer d'influer sur les décisions malgré tout.

M. Charles de La Verpillière. Madame la Présidente, je serai plus bref et certainement moins lyrique que les orateurs qui m'ont précédés pour dire un certain nombre de choses très simples. La première, je crois que nous faisons tous le constat que l'Europe ne fonctionne pas très bien. Pour ma part, je ne verrais pas d'inconvénients à ce qu'elle évolue vers un système plus efficace dans lequel, peut-être, le Parlement européen pourrait jouer un rôle plus fort, plus décisif ; mais cela n'est pas le cas, c'est le constat que l'on peut faire actuellement. Dans cette situation, je crois que l'intervention des parlements nationaux n'est pas contradictoire, ce n'est pas l'intervention des parlements nationaux qui empêche l'Europe de mieux fonctionner. Je crois qu'au contraire, elle est indispensable pour justement donner des coups de phares sur des choses qui ne vont pas, sur des sujets qui nous tiennent à cœur. Cela m'amène au troisième point : il me semble qu'à l'Assemblée nationale, notre

commission des Affaires européennes fonctionne bien. Je suis assez surpris de me trouver en accord avec beaucoup de choses que vous avez dites Madame la présidente, cela m'inquiète même un peu, il va falloir que je fasse un examen de conscience ! En tout cas, je crois qu'il faut vraiment que cette commission des Affaires européennes poursuive sur sa lancée. Je suis en revanche tout à fait opposé à l'idée d'une audition du président de la République devant l'Assemblée Nationale. Je crois vraiment - mais pas pour des raisons théologiques - que l'on introduirait encore un peu plus de confusion dans notre système institutionnel français. Ce qui est sûr, c'est que l'Assemblée Nationale doit contrôler le gouvernement, le Premier ministre. Il faut auditionner le Premier Ministre et ses ministres autant que l'on voudra. Je crois également que c'est une bonne idée de dire que les programmes de stabilité budgétaire devront nous être soumis avant d'être transmis à la Commission européenne. En revanche, je crois qu'il ne faut pas aller au-delà.

M^{me} Estelle Grelier. Mon intervention portera peut être une vision un peu moins consensuelle que celle qui vient d'être présentée sur le fonctionnement de la commission des Affaires européennes et la prise en compte des questions européennes à l'Assemblée. Cette vision est peut-être liée aussi à l'histoire personnelle de chacun. La question qui nous est posée, c'est non pas de savoir si l'Europe fonctionne bien ou fonctionne mal, si elle est trop grosse, pas assez grosse, et quel est le volume d'activité qu'elle génère, mais c'est la question de notre efficacité à traiter les sujets européens à l'intérieur de l'Assemblée nationale, dans un cadre qui est très intergouvernemental, vous l'avez rappelé. L'activité de cette commission des Affaires européennes est réelle, sa production est importante, et son expertise l'est tout autant. Mais nous avons à peser sur des décisions qui sont prises au niveau européen, et je trouve qu'il ne faut pas confondre l'activité avec l'efficacité que nous avons éventuellement les uns et les autres. De ce point de vue, nous faisons preuve d'une forme de naïveté, sur des avis qui, et je le regrette, sont plutôt des avis d'ordre cosmétique. Par exemple, sur les questions budgétaires, qui sont des questions que nous traitons avec constance avec notre collègue Marc Laffineur, quand il a fallu récemment donner un avis sur la décision ressources propres, c'est passé en procédure accélérée, c'est à dire par voie d'affichage à l'Assemblée nationale. Nous pouvons dire que c'est génial, d'écrire des rapports et de dire ce que l'on pense, sauf qu'au moment où il faut donner un avis sur un sujet important, cela passe à l'affichage en procédure accélérée. Par ce témoignage nous voyons bien là où on place le curseur d'une éventuelle intervention de l'Assemblée sur ces sujets. Je ne partage donc pas la vision qui consisterait à dire que finalement nous ne nous en sortons pas trop mal dans cette commission, sans regarder la réalité de notre influence qui à mon avis est quasi nulle. Sur les questions au gouvernement, sur les questions européennes, nous voyons tous les uns et les autres comment ça se passe. Alain Lamassoure a toujours dit « ceux qui ont décidé de s'inquiéter des sujets européens ont fait un vœu de chasteté médiatique » : la fréquentation par nos collègues de ces séances de questions est moindre, et les sujets sont de plus en plus éloignés des sujets européens – y compris pour s'assurer du « buzz » traditionnel des questions au gouvernement qui, par ailleurs, est un exercice que je n'affectionne pas particulièrement.

Sur le prélèvement sur recettes, il y a un débat préalable qui n'est même pas un vrai débat. Il y a trois interventions, on discute de vingt-deux milliards d'euros en à peine deux heures, et encore, c'est depuis que nous avons obtenu qu'il y ait un débat !

Notre influence sur les sujets européens n'est pas importante, à un moment où par ailleurs on dit qu'il faut faire des conférences interparlementaires entre les parlements nationaux. De ce point de vue, je considère qu'un certain nombre de propositions qui sont faites sont intéressantes, et l'analyse des textes européennes dans les commissions

permanentes me semble être une proposition intéressante. Pourquoi ? Parce que dans les commissions permanentes, les députés ont une expertise très pointue, très spécifique. Faire en sorte qu'ils s'intéressent au projet européen est une bonne mesure à laquelle je souscris. Je souscris aussi totalement à la question de l'harmonisation des calendriers budgétaires européens et nationaux. Comment peut-on demander à un député français de s'intéresser au semestre européen, quand les calendriers ne permettent pas des examens coordonnés ? Je soutiens donc complètement cette proposition faite par nos collègues. Sur la question de faire venir le président de la République dans l'hémicycle, je pense que c'est une proposition qui a le mérite d'être posée et qui va susciter forcément le débat. Je crois que l'on a tout autant intérêt à auditionner de manière plus régulière les membres du Secrétariat général des affaires européennes qui sont les véritables sherpas de notre gouvernement.

La Présidente Danielle Auroi. Il y aura beaucoup d'actualité sur la question des ressources propres l'année prochaine. Notre commission aura l'occasion de s'en saisir à ce moment-là.

M. Marc Laffineur. Il y a un problème de fonctionnement de notre parlement depuis très longtemps, nous légiférons beaucoup trop et du coup il n'y a plus de temps pour les affaires européennes qui sont évidemment extrêmement importantes, et dont je regrette que nous ne discutons pas suffisamment. Je crois que c'est plus globalement un problème d'organisation de notre travail, quel que soit le gouvernement en place.

Je voudrais faire quelques remarques en disant l'inverse de ce qu'a dit mon collègue Jacques Myard. La réponse à la crise européenne c'est plus d'Europe, et c'est comme cela que l'on arrivera à régler les problèmes. D'ailleurs à chaque fois qu'il y a eu une crise européenne importante, des avancées importantes pour la construction européenne ont eu lieu.

Sur les propositions qui ont été faites, je remercie nos deux collègues car ils ont fait de très bonnes propositions. C'est vrai qu'il y a deux propositions sur lesquels on peut avoir plus d'interrogations. Sur le problème de la venue du président de la République, Michel Piron a fait remarquer qu'il y a déjà eu beaucoup d'évolution dans la V^{ème} République, avec l'élection du président au suffrage universel mais aussi avec l'introduction du quinquennat. Mais il ne faut pas faire venir le président de la République dans l'hémicycle car dans ce cas, le Premier ministre ne pourra plus s'imposer. Le rôle du président de la République, c'est de pouvoir intervenir quand il y a une crise majeure dans notre pays, de rester un peu en dehors du jeu.

Sur le fait d'avoir plus de représentants à Bruxelles, il faut faire attention. Les régions ont déjà des ambassades à Bruxelles, les départements commencent à avoir des bureaux à Bruxelles : je pense que le trop est l'ennemi du mieux.

M. Jean Claude Mignon. Je partage un certain nombre de réserves qui ont été faites par Pierre Lequiller. Je me félicite de ce rapport. Mais je regrette qu'il n'évoque pas suffisamment les problèmes relatifs à d'autres grandes organisations internationales et notamment au Conseil de l'Europe, pour lequel il existe l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La différence avec le Parlement européen est qu'il y a des députés européens alors que les parlementaires siégeant au Conseil de l'Europe ont un double mandat. Nous sommes des parlementaires nationaux désignés par nos parlements respectifs pour siéger au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et les textes qui sont examinés par le Conseil de l'Europe passent totalement inaperçu dans l'indifférence générale,

ce qui est bien regrettable. Je trouverais normal que la représentation française qui nous représente à Strasbourg au Conseil de l'Europe puisse venir devant la commission des affaires européennes sur des grands sujets, je pense par exemple à la décision qui a été prise par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de suspendre les pouvoirs de la délégation de la fédération de Russie. Je pense que c'est un sujet qui aurait dû être évoqué ici. Je pourrais encore multiplier les autres sujets qui ont des répercussions directes sur notre législation et notre fonctionnement. J'ai présidé cette Assemblée parlementaire : il suffit qu'il y ait une poignée de parlementaires qui représentent des pays qui sont hors de l'Union européenne qui cosignent un texte et cela débouche sur une recommandation examinée par le Comité des ministres, avec une ambassadrice qui représente la France mais qui agit en dehors de tout contrôle parlementaire. Nous parlons de la Biélorussie, nous avons traité ce matin le problème de l'Azerbaïdjan. Ces pays sont hors des limites de l'Union européenne mais on parle bien d'affaires européennes : où cela commence ? Où cela s'arrête ?

La Présidente Danielle Auroi. Il faut effectivement que l'on travaille plus souvent de manière conjointe, nous essayons de le faire mais nous pouvons encore nous améliorer. Je propose que nous consacrons prochainement, avec notre collègue René Rouquet, président de la délégation à l'APCE, une séance de commission spécifique aux priorités du conseil de l'Europe qui intéressent aussi l'Union.

M. Philip Cordery, co-rapporteur. Je voudrais répondre rapidement sur trois points. Sur la question du mandat, nous avons déjà deux gros points de désaccords, donc il ne fallait pas en rajouter un troisième. Nous sommes arrivés à un point de consensus qui est déjà un grand pas en avant et qui est une proposition facile à instaurer dans la Vème République et que nous pourrions faire dès maintenant : avant les Conseils européens, il faudrait faire une proposition de résolution européenne qui soit votée dans l'hémicycle. Ce ne serait pas un mandat impératif mais un mandat politique. Le Gouvernement devrait ensuite s'expliquer s'il ne suit pas la ligne votée par le Parlement. De la même manière, il faudrait avoir avant chaque Conseil une audition du ministre sur un ordre du jour précis, et émettre un avis sur les textes qui sont à l'ordre du jour du Conseil. C'est une sorte de mandat qui n'aurait pas le nom de mandat, mais exprimerait la voix de l'Assemblée nationale. Je crois que ce qui est important c'est d'avoir un message politique fort auquel il serait difficile pour le Gouvernement de se soustraire.

Je crois vraiment à la proposition de traiter les textes européens dans les commissions permanentes. La différence d'approche qu'il y a entre Pierre Lequiller et moi-même, c'est que mon objectif est d'améliorer la place de l'Europe dans l'Assemblée toute entière et pas spécialement de renforcer la commission des Affaires européennes. Je crois que si nous voulons que l'Europe infuse dans la société elle doit d'abord infuser parmi nos collègues députés. Or, aujourd'hui, il y a énormément de nos collègues qui ne maîtrisent pas bien les questions européennes, ce qui pose un problème de lien avec la législation nationale. Il ne s'agit pas de faire de la commission des affaires européennes une « coquille vide » mais simplement qu'elle ait un autre rôle, moins un rôle de think tank et de production d'idée, mais un rôle plus proche de l'actualité, plus proche des actions du Gouvernement.

Enfin, un dernier point car je pense effectivement que tout cela est lié, nous avons aujourd'hui dans le système institutionnel européen deux législateurs qui sont le Parlement européen et le Conseil européen. Derrière tout cela, il y a donc la question de quel doit être le rôle des parlements nationaux: est-ce qu'ils ont un rôle de législateur ou de contrôle du gouvernement ? Je pense que notre rôle c'est de contrôler le gouvernement qui lui participe au

Conseil européen, et pas d'être un législateur en tant que tel sur les questions européennes. Ce n'est pas de l'abandon mais du partage de souveraineté.

M. Pierre Lequiller, co-rapporteur. S'il y a une conclusion de ce rapport, c'est qu'il faut avancer dans le sens d'un contrôle renforcé du Gouvernement, notamment en adoptant un avis adressé aux ministres avant qu'ils se rendent aux réunions du Conseil. Cela ne sera pas un mandat impératif parce que nous sommes sous la V^{ème} République. Cela leur donne également une légitimité plus grande lors des Conseils, en s'appuyant sur l'avis de leur Parlement.

Sur la subsidiarité je suis totalement d'accord. Il faut qu'on exerce le principe de subsidiarité de façon plus importante pour pouvoir répondre aux eurosceptiques qui critiquent le fait que le Parlement national n'a pas sanctionné des textes qui auraient dû l'être.

Quant à l'Assemblée du Conseil de l'Europe, je fais amende honorable, nous allons faire un addendum car il faut que le travail de l'Assemblée nationale sur ces questions soit cité.

La Présidente Danielle Auroi. Merci à vous. C'est un rapport extrêmement riche et les propositions sont nombreuses. Sur la subsidiarité, nous essayons de la prendre en compte un peu plus souvent, mais il faut y faire attention, comme l'a montré l'expérience sur le parquet européen. Le contrôle de subsidiarité doit rester centré sur ce qu'il est intrinsèquement, c'est-à-dire la question de l'opportunité ou non, pour l'Union, d'agir dans le domaine concerné par le projet de texte. Je crois plus au carton vert, à notre capacité de proposition !

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● **Communications**

La Commission *a examiné* les textes suivants :

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (**13025/15 – E 10642**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (**13027/15 – E 10643**).

- Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (**13032/15 – E 10644**).

● **Textes « actés »**

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *COMMERCE EXTERIEUR*

- Proposition de Décision du Conseil établissant la position à prendre par l'Union européenne au sein de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en ce qui concerne la prorogation du moratoire sur les droits de douane sur les transmissions électroniques et du moratoire sur les plaintes en situation de non-violation ou motivées par une autre situation (**COM(2015) 483 final – E 10611**).

➤ *FISCALITE*

- Proposition de Décision d'exécution du Conseil autorisant le Royaume-Uni à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 bis de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (**COM(2015) 494 final – E 10616**).

● **Textes « actés » de manière tacite**

Accords tacites de la Commission

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), et 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), celle-ci *a pris acte tacitement* des documents suivants :

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination de deux suppléants allemands du Comité des régions (**13097/15 – E 10629**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre et de deux suppléants maltais du Comité des régions (**13135/15 – E 10635**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs - Nomination de M^{me} Tiia E. TAMMELEHT, membre suppléant estonien, en remplacement de M^{me} Aija MAASIKAS, démissionnaire (**13191/15 – E 10636**).

- Conseil de direction de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail - Nomination de M. Michael GILLEN, membre irlandais, en remplacement de M^{me} Theresa DOYLE, démissionnaire (**13221/15 – E 10637**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un suppléant suédois du Comité des régions (**12950/15 – E 10645**).

- Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail - Nomination de M. Dominic FROST, membre suppléant du Royaume-Uni, en remplacement de Mme Katy PELL, démissionnaire (**13196/15 – E 10646**).

- Conseil de direction de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail - Nomination de M. Dominic FROST, membre suppléant pour le Royaume-Uni, en remplacement de M^{me} Katy PELL, démissionnaire (**13231/15 – E 10647**).

- Conseil d'administration de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes - Nomination de M^{me} Katarzyna WOLSKA-WRONA, membre titulaire polonais, en remplacement de M^{me} Sylwia SPUREK, démissionnaire (**13237/15 – E 10648**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs - Nomination de M^{me} Fionnuala HORROCKS-BURNS, membre suppléant pour le Royaume-Uni, en remplacement de M. Tom SALLIS, démissionnaire (**13282/15 – E 10649**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs - Nomination de M. Matthew PERCIVAL, membre titulaire pour le Royaume-Uni, en remplacement de M. Rob WALL, membre démissionnaire (**13283/15 – E 10650**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs - Nomination de M^{me} Aija MAASIKAS, membre estonien, en remplacement de M^{me} Liina CARR, démissionnaire (SN 13190/15 – E 10651).

Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *ELARGISSEMENT et VOISINAGE*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (13025/15 – E 10642).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (13027/15 – E 10643).

- Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie (13032/15 – E 10644).

➤ *ENVIRONNEMENT*

- Proposition de règlement du Conseil modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants (COM(2015) 409 final – E 10630).

➤ *FISCALITE*

- Proposition de Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole de modification de l'accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Liechtenstein prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (COM(2015) 394 final – E 10498).

➤ *POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)*

- Décision du Conseil modifiant la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (12445/15 – E 10621).

- Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 314/2004 concernant certaines mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe (12446/15 – E 10622).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République islamique d'Afghanistan en vue d'un accord portant prorogation de l'accord concernant le statut de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) (12758/15 E 10624).

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2014/932/PESC concernant des mesures restrictives eu égard à la situation au Yémen (**12863/15 – E 10625**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 1352/2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation au Yémen (**12868/15 – E 10626**).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République islamique d'Afghanistan en vue d'un accord portant prolongation de l'accord concernant le statut de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) - adoption (**13108/15 – E 10627**).

➤ *POLITIQUE SÉCURITÉ & DÉFENSE COMMUNE (PSDC)*

- Proposition conjointe de Décision du Conseil relative à la signature de l'accord relatif à la poursuite des activités du Centre international pour la science et la technologie entre l'Union européenne et Euratom, agissant en tant que partie unique, et la Géorgie, le Japon, le Royaume de Norvège, la République kirghize, la République d'Arménie, la République du Kazakhstan, la République de Corée, la République du Tadjikistan et les États-Unis d'Amérique (**JOIN(2015) 29 final – E 10480**).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec les États-Unis d'Amérique en vue d'un accord d'acquisition et de services croisés (ACSA) qui servira dans le cadre des opérations et exercices militaires menés dans le cadre de la PSDC (**11932/15 – E 10620**).

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (**12703/15 – E 10623**).

➤ *TRANSPORTS*

- Règlement de la Commission portant adaptation au progrès technique du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (**D040423/02 – E 10634**).

La séance est levée à 18 h 05

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 3 novembre 2015 à 16 h 50

Présents. - M. Kader Arif, M^{me} Danielle Auroi, M^{me} Isabelle Bruneau, M. Philip Cordery, M. Yves Daniel, M^{me} Sandrine Doucet, Mme Marie-Louise Fort, M^{me} Estelle Grelier, M. Marc Laffineur, M. Charles de La Verpillière, M. Pierre Lequiller, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, M. Michel Piron, M. Joaquim Pueyo, M. Didier Quentin, M. Jean-Louis Roumégas

Excusés. - M^{me} Seybah Dagoma, M^{me} Marietta Karamanli, M. Rémi Pavros

Membres français du PE présents : M^{me} Pervenche Bérès, M^{me} Sylvie Guillaume