



N° 3195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur **le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale**,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. PHILIP CORDERY ET PIERRE LEQUILLER,

Députés

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

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIEBSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| PREMIERE PARTIE : UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DES QUESTIONS EUROPÉENNES PAR LES DÉPUTÉS FRANÇAIS | 11 |
| I. L'ÉMERGENCE D'UN POUVOIR DE CONTRÔLE DU PARLEMENT FRANÇAIS EN MATIÈRE EUROPÉENNE | 11 |
| A. LES RÉVISIONS SUCCESSIVES DE LA CONSTITUTION ONT FAIT ENTRER L'EUROPE A L'ASSEMBLEE NATIONALE | 11 |
| 1. D'un simple droit à l'information à un « droit de regard » sur l'élaboration des normes européennes | 11 |
| 2. La révision constitutionnelle de 2008 a permis d'intégrer les nouveaux pouvoirs dévolus aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne | 13 |
| a. En matière de subsidiarité | 13 |
| b. Pour la mise en œuvre des clauses passerelles | 14 |
| B. LE RÔLE PIVOT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES | 14 |
| 1. De la délégation à la commission des affaires européennes, une lente évolution .. | 14 |
| 2. Un rôle central dans l'examen des textes européens et dans l'élaboration des propositions de résolutions européennes | 15 |
| 3. Un éclairage européen sur les travaux de l'Assemblée nationale | 17 |
| 4. Construire un « espace public européen » (J. Habermas) : la commission des affaires européennes comme laboratoire d'idées | 18 |
| II. DES RELATIONS DYNAMIQUES AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES PARLEMENTS DES AUTRES ETATS MEMBRES : UNE NÉCESSITÉ POUR INFLUENCER LE DEBAT EUROPÉEN | 18 |
| A. AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE | 18 |
| 1. Les avis formels sur les propositions de la Commission européenne : une intervention le plus en amont possible pour peser dans le débat | 18 |

| | |
|---|-----------|
| 2. Une grande importance donnée aux contacts directs entre les parlementaires et les représentants de la Commission européenne..... | 19 |
| B. LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES | 20 |
| 1. Avec le Parlement européen | 20 |
| 2. Avec les autres parlements nationaux..... | 20 |
| III. AU-DELÀ DU DROIT : L'ÉMERGENCE D'UN « REFLEXE EUROPÉEN » A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ?..... | 22 |
| 1. Une meilleure diffusion des questions européennes dans toute l'Assemblée..... | 22 |
| a. L'« européanisation » des commissions permanentes | 22 |
| b. Une Union européenne de plus en plus présente dans l'hémicycle..... | 23 |
| 2. Les auditions préalables aux réunions du Conseil | 24 |
| DEUXIEME PARTIE : AU PRISME DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES, UN RÔLE QUI RESTE INSUFFISANT | 27 |
| I. LA FAIBLESSE MAJEURE : UN CONTRÔLE DE L'EXECUTIF PEU CONTRAIGNANT..... | 27 |
| A. MANDATER LE GOUVERNEMENT : LE SYSTÈME NORDIQUE | 27 |
| 1. Le « modèle danois » | 27 |
| 2. L'adoption par d'autres parlements d'un système de mandat, à la suite du Folketing | 27 |
| B. L'INFORMATION DU PARLEMENT, ÉLÉMENT CLE D'UN CONTRÔLE EXIGEANT | 29 |
| C. EN FRANCE, UN CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT FAIBLE, FRUIT DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE LA VÈME RÉPUBLIQUE..... | 30 |
| II. FACE À L'ÉVOLUTION DE L'UNION EUROPÉENNE, UNE INADÉQUATION CROISSANTE DE NOS MÉCANISMES DE CONTRÔLE | 31 |
| 1. Le rôle désormais central du Conseil européen, un défi pour le contrôle parlementaire..... | 31 |
| 2. Un parlement français qui peine à exister face au Gouvernement en matière de gouvernance économique et budgétaire | 32 |
| a. L'Assemblée nationale et le « Semestre européen » : une association encore insuffisante..... | 32 |
| b. L'Assemblée nationale et la crise de la zone euro..... | 33 |
| III. UN SUJET QUI RESTE « CONFIDENTIEL »..... | 35 |
| A. UNE MOINDRE MOBILISATION DES PARLEMENTAIRES SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES... .. | 35 |
| B. ...QUI RESTENT DES QUESTIONS RÉSERVÉES À DES « EXPERTS » .. | 36 |
| C. UNE COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES INSUFFISAMMENT VALORISÉE | 38 |

| | |
|---|----|
| TROISIEME PARTIE : QUELLES PERSPECTIVES À COURT ET MOYEN TERME POUR L'EUROPE A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ? | 41 |
| I. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE SUR LE GOUVERNEMENT EN MATIERE EUROPÉENNE | 41 |
| A. MIEUX CONTRÔLER LES DÉCISIONS PRISES PAR L'EXECUTIF AU CONSEIL ET AU CONSEIL EUROPÉEN..... | 41 |
| 1. Mieux contrôler les décisions prises au niveau du Conseil européen..... | 42 |
| 2. Progresser dans le contrôle des Conseils sectoriels..... | 43 |
| B. LE DROIT À L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES, COROLLAIRE DE SON POUVOIR DE CONTRÔLE..... | 43 |
| 1. L'information du Parlement par le Gouvernement : exiger l'envoi de mémorandums explicatifs, sur le modèle britannique..... | 44 |
| 2. À la recherche d'informations indépendantes du Gouvernement : vers un renforcement du bureau de représentation de l'Assemblée nationale à Bruxelles ?..... | 44 |
| C. MIEUX UTILISER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE EXISTANTS..... | 44 |
| II. DONNER LA PRIORITÉ AUX ENJEUX RELATIFS À L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE | 45 |
| A. MIEUX ASSOCIER LE PARLEMENT AU SEMESTRE EUROPÉEN..... | 45 |
| 1. Assurer le contrôle du Parlement sur les programmes de stabilité et de réforme... | 45 |
| 2. Mieux articuler le calendrier budgétaire national et le calendrier budgétaire européen..... | 46 |
| B. MIEUX CONTRÔLER LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ..... | 46 |
| III. REPENSER L'ORGANISATION INTERNE DE L'ASSEMBLÉE DANS LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES | 46 |
| A. UN CHANGEMENT DE PARADIGME : VERS UN SYSTÈME DE CONTROLE DÉCENTRALISÉ DANS LES COMMISSIONS PERMANENTES ?..... | 46 |
| B. QUEL RÔLE POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ?..... | 48 |
| 1. Dans le cadre d'un système décentralisé de traitement des textes européens : une commission transversale, un rôle de coordination..... | 48 |
| 2. À plus court terme, d'autres pistes peuvent être envisagées pour renforcer le rôle de la commission des affaires européennes..... | 49 |
| CONCLUSION ET PRINCIPALES PROPOSITIONS | 51 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 57 |
| ANNEXES | 69 |

| | |
|--|------------|
| ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS | 71 |
| ANNEXE N° 2 : L'EUROPE À L'ASSEMBLEE NATIONALE - CORPUS JURIDIQUE | 75 |
| ANNEXE N°3 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES AU BUNDESTAG | 91 |
| ANNEXE N°4 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À LA TWEEDE KAMER | 95 |
| ANNEXE N°5 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À WESTMINSTER | 97 |
| ANNEXE N°6 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À L'EDUSKUNTA FINLANDAISE | 101 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne prend désormais une importance considérable dans notre vie politique et dans notre environnement juridique. Pourtant, et ce malgré de grands progrès, la place qui lui est accordée au sein de notre Chambre reflète encore insuffisamment ce rôle croissant.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a constitué un tournant décisif, en donnant une nouvelle impulsion à l'eupéanisation de nos institutions. En transformant la délégation en commission des affaires européennes, elle a permis d'imposer cette dernière dans notre paysage parlementaire.

Mais il est temps désormais d'aller encore plus loin.

C'est pour cette raison également que votre co-rapporteur, M. Philip Cordery, a présenté, lors des débats relatifs à la modification du règlement de l'Assemblée nationale en novembre 2014, des amendements visant à modifier en profondeur la façon dont l'Assemblée nationale traite les questions européennes.

Ces amendements, co-signés par des députés du groupe « Socialiste, Républicain et Citoyen », avaient pour objet de transformer la commission des affaires européennes en commission permanente, afin de l'autoriser à examiner au fond les projets et propositions de loi rentrant dans le champ de ses compétences, mais également de permettre à ses membres de consacrer toute leur activité en commission aux questions européennes, en mettant fin au principe actuel de la double appartenance.

Pour respecter le plafond de huit commissions permanentes fixé par l'article 43 de la Constitution, il était proposé en contrepartie de fusionner les attributions de la commission des affaires étrangères et de la commission de la défense. La commission issue de cette fusion n'aurait plus eu de compétence en matière européenne.

Les discussions auxquelles ont donné lieu ces amendements ont souligné la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur le traitement des affaires européennes au sein de l'Assemblée, qui recouvre un champ bien plus vaste que celui des seules compétences de la commission des affaires européennes.

Pour mener à bien cette réflexion, vos rapporteurs ont été chargés d'une mission d'information par la présidente de la commission des affaires européennes. Cette mission d'information les a conduits à se déplacer dans d'autres parlements de l'Union.

À Londres, tout d'abord, parce que le Royaume-Uni est un véritable régime parlementaire, dans lequel le concept de souveraineté du parlement est profondément ancré : l'adage veut d'ailleurs que « *le Parlement de Westminster peut tout faire sauf changer un homme en femme* ». Par ailleurs, la question des pouvoirs du Parlement est aujourd'hui au cœur des débats sur le « Brexit ». Vos rapporteurs y ont observé un système de contrôle parlementaire des affaires européennes relativement proche de celui existant au Parlement français, malgré les grandes différences d'approche entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

À Berlin, ensuite, pour des raisons aujourd'hui évidentes : l'exemple du Bundestag est désormais systématiquement mis en exergue lorsqu'il est question du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, du fait des nouveaux droits de participation qui lui sont garantis par la jurisprudence de la Cour de Karlsruhe. Vos rapporteurs ont pu voir comment, au cours des dernières années, l'organisation interne du Bundestag a évolué pour s'adapter à ces nouveaux pouvoirs.

À La Haye, pour observer les « bonnes pratiques » mises en place par la Tweede Kamer, extrêmement active en matière européenne : le système néerlandais, empreint de pragmatisme, repose essentiellement sur une délégation des questions européennes aux commissions sectorielles et sur l'examen du programme de travail annuel de la Commission européenne.

À Helsinki, enfin, parce que le Parlement finlandais est désormais considéré comme étant le plus « puissant » en matière européenne. Le système finlandais s'est en effet inspiré du Parlement danois, pionnier dans ce domaine, en mettant en place un système de « mandat » contraignant, tout en tentant de pallier le principal défaut de ce dernier : l'insuffisante association des députés n'appartenant pas à la commission des affaires européennes à ce processus.

« J'avoue que dans l'Amérique j'ai vu plus que l'Amérique ; j'y ai cherché une image de la démocratie elle-même, de ses penchants, de son caractère, de ses préjugés, de ses passions », proclamait Tocqueville, faisant l'éloge du droit comparé. De la même manière, ces différents déplacements ont permis à vos rapporteurs d'identifier des problématiques communes à tous les parlements nationaux - celles-ci sont nombreuses - ; de découvrir, en creux, ce qui fait la spécificité de notre propre parlement ; mais aussi de s'inspirer d'exemples qui fonctionnent ailleurs pour améliorer le traitement des questions européennes dans votre Assemblée.

De nombreux obstacles auxquels se heurte l'Assemblée nationale sont en effet partagés par l'ensemble des parlements dans lesquels vos rapporteurs se sont rendus. Comment contrôler un exécutif national agissant en tant que co-législateur au niveau européen ? Comment développer une véritable capacité d'influence auprès des institutions européennes tout en disposant de très peu de pouvoirs formels ? Comment inciter le plus grand nombre de parlementaires à s'investir sur

les sujets européens, pourtant particulièrement techniques et complexes, et apportant peu de bénéfice politique et médiatique à ceux qui décident de s'en emparer ?

Ces questions se posent avec une acuité plus ou moins forte dans tous les parlements de l'Union européenne.

Elles sont intrinsèquement liées à la nature même du contrôle parlementaire dans les démocraties contemporaines, mais également à la difficulté pour les parlements nationaux de définir le rôle qu'ils devraient jouer dans la structure institutionnelle inédite qu'est l'Union européenne : ils ne sont pas des institutions de l'Union européenne, mais ne peuvent pas pour autant rester en dehors du jeu européen, tant les décisions prises à Bruxelles et à Strasbourg pèsent sur la législation nationale. Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et son évolution émergent donc à l'arrière-plan de ce rapport qui se focalise toutefois sur la manière donc chaque parlement a su s'organiser en interne pour traiter les questions européennes - votre co-rapporteur Philip Cordery souligne qu'il est d'ailleurs frappant que le degré de contrôle ou d'influence d'un parlement sur son exécutif est souvent inversement proportionnel à sa recherche d'influence directement au niveau européen.

Enfin, au fur et à mesure de ces auditions, il est apparu à vos rapporteurs que le système institutionnel et politique de chaque pays est un déterminant important pour comprendre la manière dont chaque parlement national contrôle les affaires européennes : parmi les nombreuses « bonnes pratiques » que vos rapporteurs ont pu observer lors de leurs différents déplacements, la plupart ne sont bien sûr pas transposables telles quelles à notre propre système, mais elles constituent une source d'inspiration utile.

Ainsi, la puissance du Bundestag ou des parlements des pays du Nord de l'Europe dans ce domaine est avant tout le reflet de la place prépondérante de la Représentation nationale au sein de la vie politique de ces États, véritables régimes parlementaires.

À contrario, la faiblesse du Parlement français sur l'Europe est aussi le reflet de sa faiblesse plus générale au sein d'une V^{ème} République dans laquelle le rôle du parlement reste minoré. Dès lors, comment envisager le renforcement du contrôle des affaires européennes dans ce cadre contraignant ?

Ce lien entre nos institutions et l'implication du Parlement sur les sujets européens n'a pas échappé au groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, par M. Michel Winock, historien. Le rapport de ce groupe de travail, adopté le 2 octobre 2015 et intitulé *Refaire la démocratie*, s'appuie sur les propos de M. Yves Bertoncini, selon lequel le profond déséquilibre, en France, entre l'exécutif et le législatif, tient « *d'avantage à la nature de la V^{ème} République qu'à la construction européenne, laquelle ne fait que l'aggraver* ». Les conclusions de

ce rapport soulignent la nécessité de « *faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement* » et d'améliorer le contrôle de l'action gouvernementale dans ce domaine, en proposant notamment :

- d'instaurer un débat en séance publique, à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République, suivi d'un vote, en amont des Conseils européens ;
- de créer une commission des affaires européennes « *de plein exercice* » ;
- de consacrer une séance mensuelle de questions au Gouvernement aux affaires européennes.

Le présent rapport revient sur certaines de ces propositions, et dresse un inventaire le plus large possible des améliorations qui pourraient être apportées, en identifiant deux objectifs principaux pour une éventuelle réforme :

- **renforcer le pouvoir de contrôle** de l'Assemblée sur l'action de l'exécutif en matière européenne ;
- **inciter le plus grand nombre de parlementaires possible à s'emparer de ces sujets.**

Ce rapport ne traite que des liens entre l'Assemblée nationale et l'Union européenne. Pour autant, il faut conserver à l'esprit que l'organisation du continent européen ne se résume pas à l'Union, le Conseil de l'Europe en est également un acteur important. Des liens forts existent entre les sujets traités par les deux organisations, s'agissant en particulier des questions relatives aux droits de l'homme, à la démocratie, à la politique de voisinage et au processus d'élargissement, mais aussi des domaines de l'éducation et de la culture, de la coopération judiciaire, de la santé, et du social. L'Assemblée est très investie sur les sujets liés au Conseil de l'Europe, grâce à l'action de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Une bonne information mutuelle entre cette délégation et la commission des Affaires européennes doit être développée.

PREMIERE PARTIE : UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DES QUESTIONS EUROPÉENNES PAR LES DÉPUTÉS FRANÇAIS

I. L'ÉMERGENCE D'UN POUVOIR DE CONTRÔLE DU PARLEMENT FRANÇAIS EN MATIÈRE EUROPÉENNE

A. LES RÉVISIONS SUCCESSIVES DE LA CONSTITUTION ONT FAIT ENTRER L'EUROPE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les transferts de compétences successifs des États membres au profit de l'Union européenne ont révélé la nécessité pour les parlements nationaux, dépossédés d'une part croissante de leur pouvoir législatif, d'être mieux associés au processus décisionnel européen.

Mais c'est **l'élection des députés européens au suffrage universel direct en 1979, privant les parlements nationaux de leur lien organique avec les institutions européennes** – auparavant, le Parlement européen était constitué de délégations des parlements nationaux – qui a été **l'élément déclencheur de la volonté du parlement français d'obtenir, en contrepartie, de nouveaux pouvoirs de contrôle** sur les sujets européens.

1. D'un simple droit à l'information à un « droit de regard » sur l'élaboration des normes européennes

Les délégations pour l'Union européenne créées au sein des deux chambres en 1979 visaient simplement à informer les parlementaires sur les questions européennes, et ce n'est qu'avec la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, permettant la ratification du traité de Maastricht et « européenisant » la Constitution que le rôle du parlement français dans le contrôle des affaires européennes a été consacré. Elle a donné au parlement un véritable « droit de regard » sur l'élaboration des directives et des règlements européens, en prévoyant que **le Gouvernement soumette au Parlement les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions législatives**, sur lesquelles les parlementaires peuvent donner des avis en émettant des résolutions.⁽¹⁾

(1) *La loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 a ainsi introduit dans la Constitution un nouveau titre, le titre XIV, intitulé « des communautés européennes et de l'Union européenne ». Au sein de ce titre, le nouvel article 88-4 prévoit que « 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. »*

Depuis, le **champ des normes européennes contrôlées par le Parlement s'est sans cesse étendu** : alors que la rédaction initiale de cet article limitait cette obligation aux propositions comportant des dispositions de nature législative, la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 préalable à la ratification du traité d'Amsterdam ⁽¹⁾ y a ajouté une **clause « facultative » permettant au Gouvernement de soumettre aux deux assemblées des textes européens n'étant pas de nature législative**. La révision constitutionnelle de 2008 a parachevé ce processus, en étendant le champ des textes obligatoirement soumis par le Gouvernement **« sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »**.

Le type de contrôle qui a ainsi émergé est un contrôle s'approchant de l'idéal-type du système de contrôle « documentaire », puisqu'il se concentre essentiellement sur l'examen des propositions législatives présentées par la Commission européenne : c'est également le modèle qu'a adopté le Parlement britannique. Dans les faits, le système français, comme la plupart des systèmes de contrôle des affaires européennes, est en réalité un système « mixte », mêlant différents outils de contrôle.

LA RÉSERVE D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

Caractéristique du modèle de contrôle « documentaire », le mécanisme de « réserve d'examen parlementaire » (*scrutiny reserve*) garantit le droit pour le parlement de se prononcer – favorablement ou défavorablement – sur une proposition d'acte avant son adoption par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

En France, cette notion a été introduite par la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, et est aujourd'hui reprise dans la circulaire du 21 juin 2010 « *relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen* ».

En pratique, la réserve d'examen parlementaire telle qu'appliquée en France prévoit que **le Gouvernement subordonne son vote définitif sur les propositions d'actes au sein du Conseil à leur examen préalable par le Parlement**, avec un délai minimal d'un mois garanti pour se prononcer. Si une urgence se présente (ce qui arrive fréquemment en matière de politique étrangère et de sécurité commune), l'examen accéléré du texte peut être demandé par lettre signée du ministre chargé des affaires européennes adressée aux présidents des commissions des affaires européennes des assemblées.

(1) Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

2. La révision constitutionnelle de 2008 a permis d'intégrer les nouveaux pouvoirs dévolus aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne

a. En matière de subsidiarité

Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité de Lisbonne a attribué un droit de veto aux parlements nationaux. ⁽¹⁾

Le nouvel article 88-6 de la Constitution (2) permet au Parlement de se saisir pleinement de ce rôle nouveau attribué par les traités.

Comme la plupart des parlements de l'Union, notre Assemblée n'utilise que rarement cette possibilité, même si elle se situe, en 2014, parmi les 15 chambres sur 41 qui ont adopté au moins un avis de subsidiarité – seules cinq chambres ayant adopté plus d'un avis.

En effet, peu de textes se prêtent en réalité à un avis de subsidiarité si l'on s'en tient à une conception strictement juridique de celle-ci.

Une conception plus politique de ce principe pourrait être retenue – c'est ce que montre l'usage intensif fait de ce « carton jaune » par certaines chambres, le plus souvent hostiles à une intégration européenne plus poussée, telles que la Chambre des communes ou le Bundesrat autrichien.

Toutefois, les difficultés liées à la procédure définie par le Traité de Lisbonne (délais stricts de huit semaines, seuils élevés) limitent de fait la portée effective du contrôle de subsidiarité. Depuis six ans, à partir de l'entrée en vigueur du traité, le seuil du carton jaune n'a été atteint qu'à deux reprises (propositions relatives respectivement à l'exercice du droit de mener des actions collectives, dite « Monti II » en mai 2012 et à la mise en place d'un parquet européen en septembre 2013), et le seuil du carton orange n'a jamais été atteint. En outre, **la procédure de subsidiarité n'est pas le meilleur outil pour influencer la construction européenne dans un sens positif et intégrationniste.** L'usage

(1) Un projet contesté par un tiers des parlements (chaque assemblée de parlement bicaméral possède une voix, tandis que les parlements monocaméraux en possèdent deux) doit désormais être réexaminé par la Commission européenne, qui doit justifier son éventuel maintien (« carton jaune »). Une proposition dénoncée par la moitié des parlements peut être rejetée, en première lecture et à la majorité simple par le Parlement européen ou à la majorité de 55 % par le Conseil (« carton orange »). En aval, les parlements nationaux peuvent désormais demander à la Cour de justice de l'Union européenne d'annuler les actes contraires à la subsidiarité (« carton rouge ») – cette faculté n'a pour le moment jamais été utilisée.

(2) Article 88-6 de la Constitution : « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut 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 de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

indifférencié d'une seule et même procédure fait courir le risque que des assemblées aux sensibilités opposées joignent *in fine* leurs forces dans une « coalition des contraires » dont les résultats bénéficient généralement aux plus sceptiques à l'égard de l'intégration européenne, un texte fédérant contre lui une majorité de parlements ayant de fortes chances d'être retiré de l'ordre du jour européen. Ainsi, les deux seules propositions européennes ayant fait l'objet d'un « carton jaune » ont réuni des avis provenant d'assemblées aux opinions contradictoires, les chambres déçues par la timidité des projets ayant additionné leurs voix à celles de leurs partenaires résolument hostiles à toute intervention européenne dans les domaines concernés.

b. Pour la mise en œuvre des clauses passerelles

Le traité de Lisbonne a introduit une procédure de révision simplifiée des traités, dite « **clause passerelle** » **permettant au Conseil d'étendre le champ de la majorité qualifiée ou de la procédure législative ordinaire**. Le traité prévoit que **tout parlement national peut s'opposer à l'application de cette clause** (article 48 du traité de Lisbonne, alinéa 7). Une clause passerelle spécifique concerne le droit de la famille et contient une disposition similaire sur le contrôle parlementaire (article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, alinéa 2).

Le nouvel article 88-7 de la Constitution transpose ce nouveau droit du Parlement ⁽¹⁾ mais n'a jamais été appliqué, aucune clause passerelle n'ayant été mise en œuvre par le Conseil.

B. LE RÔLE PIVOT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

1. De la délégation à la commission des affaires européennes, une lente évolution

Jusqu'en 1979, aucune structure spécifique n'était chargée du suivi des affaires européennes ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat. Les deux chambres désignaient simplement leurs représentants pour siéger au Parlement européen et présenter chaque année un rapport d'information sur ses activités devant la commission des affaires étrangères. Avec l'élection des députés européens au suffrage universel direct, et afin de pallier la disparition de ce lien organique, une délégation pour les communautés européennes a été instaurée à l'Assemblée nationale et au Sénat, devenues en 1994 « délégations pour l'Union européenne ».

(1) Article 88-7 : « 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 dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a enfin transformé ces « délégations » en commissions, en créant dans chaque chambre une « **commission chargée des affaires européennes** » prévue par l'article 88-4 de la Constitution, chargée de suivre les travaux conduits par les institutions européennes. Cette commission est la **seule commission parlementaire ainsi créée par la Constitution elle-même**.

Une telle évolution ne s'est pas imposée comme une évidence : elle a au contraire été le fruit d'un long processus et de plusieurs tentatives avortées – le projet de loi de révision constitutionnelle ne faisait d'ailleurs pas mention d'une véritable commission mais seulement d'un « comité » des affaires européennes.

Afin de renforcer le rôle de cet organe, le nombre de ses membres a été porté à 48 (initialement composée de 18 membres, la délégation pour l'Union européenne était composée de 36 membres depuis 1990), désignés « *de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes* ». ⁽¹⁾ Le fonctionnement de la commission des affaires européennes est désormais très proche de celui des commissions permanentes (règles de nomination, de convocation, d'organisation des réunions et des travaux identiques, composition du bureau), tout en maintenant deux spécificités liées à la nature et au rythme des questions européennes : le principe de **double appartenance des membres de la commission** et la **nomination des membres pour l'ensemble de la législature**.

2. Un rôle central dans l'examen des textes européens et dans l'élaboration des propositions de résolutions européennes

La commission **examine tous les projets et propositions d'actes de l'Union européenne soumis par le Gouvernement** ⁽²⁾ en application de l'article 88-4 de la Constitution. Cet examen est au cœur des missions de la commission des affaires européennes, et de son rôle constitutionnel : donner un avis au Gouvernement pour soutenir, s'opposer globalement ou partiellement, proposer des dispositifs complémentaires. Cet avis est également porté à la connaissance des institutions européennes. Pour cela la commission des affaires européennes adopte des positions, conclusions ou propositions de résolutions, basées sur des communications ou des rapports d'information. ⁽³⁾

(1) Article 151-1 du règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Soit, depuis le début de la 14^{ème} législature et jusqu'au 31 juillet 2015, 3 005 textes, dont 299 ont fait l'objet d'un examen approfondi.

(3) Dans cette démarche d'expertise, la commission des affaires européennes a su s'appuyer sur d'autres acteurs publics pour la conseiller: en 2011, l'Assemblée nationale a été à l'origine de l'étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 24 février 2011, intitulée « Réflexions sur l'institution d'un parquet européen », le Conseil d'État ayant été saisi d'une demande d'étude en ce sens du Premier ministre faisant droit à une suggestion de l'Assemblée nationale à laquelle le Président de la commission de Affaires européennes du Sénat s'est associé.

**EXAMEN DES TEXTES EUROPEENS ET AUDITIONS DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPEENNES XIV^{EME} LEGISLATURE
ANNEES 2012 - 2013 – 2014 -2015**

(au 9/11/2015)

| | 2012 (XIV^e) | 2013 | 2014 | 2015 | TG ANNÉES |
|---|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Textes 88-4 examinés | 461 | 804 | 1003 | 612 | 2680 |
| Propositions de résolutions européennes déposées par la CAE | 2 | 18 | 12 | 7 | 39 |
| Conclusions | 11 | 17 | 29 | 10 | 67 |
| Communications en commission | 16 | 39 | 54 | 26 | 135 |
| Rapports d'information | 11 | 32 | 21 | 15 | 79 |

Afin que ce contrôle soit efficace politiquement, vis-à-vis du Conseil, via le Gouvernement mais également vis-à-vis du Parlement européen, co-législateur, la commission des affaires européennes s'efforce d'intervenir ni trop en amont – pour que les positions des différents partenaires soient suffisamment connues et décantées – ni trop tard – à un moment où les décisions ne sont pas déjà déterminées.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, elle détient le **monopole de l'examen préparatoire des résolutions européennes**.

En effet, la commission des affaires européennes examine désormais chaque proposition de résolution européenne, tout député pouvant déposer une telle proposition. Une fois examinée par la commission des affaires européennes, une proposition de résolution est ensuite renvoyée à la commission permanente concernée au fond, qui peut l'adopter explicitement ou, si elle ne se prononce pas dans le délai d'un mois, tacitement – ce qui évite à certaines propositions de résolutions de tomber dans l'oubli comme c'était parfois le cas avant 2008.

La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes et par la commission permanente peut ensuite être débattue en séance publique, à la demande d'un président de groupe ou de commission ou du Gouvernement, dans un délai de quinze jours. Passé ce délai, la résolution considérée comme définitive, avant d'être transmise au Gouvernement et aux

institutions européennes (articles 151-4 à 151-7 du règlement de l'Assemblée nationale).

La portée réelle des prises de position formelles de l'Assemblée en matière européenne par des conclusions de la commission des affaires européennes ou par des résolutions sur les positions du Gouvernement et sur les textes in fine adoptés est difficile à mesurer. Elle a néanmoins été effective de manière directe sur de nombreux dossiers, comme par exemple l'aménagement du temps de travail des chauffeurs routiers indépendants (1), le contrôle parlementaire d'Europol (2) ou la création de la conférence prévue par l'article 13 du TSCG (cf. infra). De même, les prises de position de la commission des affaires européennes sur la révision de la directive sur les travailleurs détachés (3) ont conduit à l'adoption de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, qui renforce les obligations des entreprises ayant recours au détachement ainsi que les sanctions encourues en cas de fraude. La nouvelle directive relative au détachement des travailleurs, adoptée en 2014, reprend également les préoccupations de notre Assemblée, et vise à « améliorer la mise en œuvre, le suivi et l'application des règles sur le détachement de travailleurs ». (4)

Renforcer cette capacité d'influence suppose notamment de poursuivre le travail engagé dans la durée, au-delà des positions formelles, grâce notamment à l'existence de rapporteurs thématiques sur toute la durée de la législature.

3. Un éclairage européen sur les travaux de l'Assemblée nationale

Enfin, la commission des affaires européennes a pour mission d'apporter un éclairage européen sur les textes nationaux.

Sur les projets et propositions de lois portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne, elle peut **formuler des observations** (article 151-1-1 du règlement), d'une part, devant la commission permanente saisie au fond du projet ou de la proposition et, d'autre part, en séance publique lorsque la Conférence des présidents l'y invite. En revanche, elle ne peut pas se saisir de ces textes pour avis et donc proposer des amendements.

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier. Texte E4047 examiné lors de la réunion de commission du 7 janvier 2009.

(2) Résolution sur le contrôle parlementaire d'Europol considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 25 avril 2011, TA n° 652.

(3) Résolution sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement de travailleurs, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 11 juillet 2013, TA n° 185.

(4) Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

Elle est également en charge de la **rédaction des annexes européennes aux projets et propositions de loi** prévues par l'article 86, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée.

4. Construire un « espace public européen » (J. Habermas) : la commission des affaires européennes comme laboratoire d'idées

Lors des auditions menées à l'étranger, il est apparu à vos rapporteurs que l'une des spécificités de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale est son rôle dans l'animation du débat public européen, dans la construction d'une opinion publique européenne. Elle agit en effet comme un véritable « laboratoire d'idées », par les nombreux rapports qu'elle adopte dans le cadre de missions d'information, d'une part, mais également par les table-rondes, les auditions d'experts et les rencontres avec la société civile qu'elle organise très régulièrement sur tous les sujets sur lesquels agit l'Union européenne, d'autre part. Ces débats organisés lors des réunions de commission sont, sauf rares exceptions, ouverts à la presse et retransmis sur le site internet de l'Assemblée nationale. La commission joue donc un rôle comparable à celui d'un « think-tank », essentiel à l'approfondissement de la construction européenne.

Ce n'est pas le cas de tous les parlements nationaux : chez la plupart de nos voisins, des débats et auditions d'experts ont également lieu en commission des affaires européennes, mais ceux-ci ont pour but d'informer les parlementaires uniquement. Ils ne font en général pas l'objet d'une publicité particulière.

II. DES RELATIONS DYNAMIQUES AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES PARLEMENTS DES AUTRES ETATS MEMBRES : UNE NECESSITÉ POUR INFLUENCER LE DEBAT EUROPEEN

A. AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE

1. Les avis formels sur les propositions de la Commission européenne : une intervention le plus en amont possible pour peser dans le débat

L'Assemblée nationale utilise de manière relativement intensive la procédure dite du « **dialogue politique** » mis en place par la Commission européenne (40 avis envoyés à la Commission européenne en 2013, dont un avis au titre de la subsidiarité ; 35 avis envoyés en 2014, dont un avis au titre de la subsidiarité). Cela en fait, en 2014, la **cinquième chambre la plus active sur les 41 chambres de l'Union** (la quatrième en 2013).

Les avis transmis portent le plus souvent sur les propositions législatives transmises au Parlement. Ils mettent en exergue la position de la commission des affaires européennes ou de l'Assemblée nationale sur le texte présenté par la Commission européenne, cette transmission permet d'obtenir des réponses de la Commission européenne sur les points soulevés.

La Commission européenne est une institution très ouverte sur l'extérieur, reprenant souvent à son compte les propositions des différentes parties prenantes lors des phases préparatoires à la publication d'une proposition législative. A contrario, il est très difficile pour un État isolé d'influencer la prise de décision au sein du Conseil une fois les négociations entamées. Afin d'être influent au sein de l'Union européenne, il est donc primordial de **formuler des propositions le plus en amont possible de la prise de décision**. Pour cette raison, la commission des affaires européennes participe très régulièrement aux **consultations publiques engagées par la Commission européenne**. Par exemple, elle a récemment participé aux consultations publiques ouvertes par la Commission européenne sur les perturbateurs endocriniens (novembre 2014), sur la qualité de l'eau potable (septembre 2014) ou sur la sécurité des patients (février 2014) ou sur le bilan des directives « Oiseaux » et « Habitats » (juillet 2015). Pour chacune de ces consultations, un rapporteur a été nommé et des conclusions ont été adoptées par la commission des affaires européennes. Il faut toutefois noter que la formulation concrète par la Commission de ces consultations, principalement destinées à la société civile, ne facilite pas toujours la pratique de cet exercice.

2. Une grande importance donnée aux contacts directs entre les parlementaires et les représentants de la Commission européenne

Ces contacts directs passent tout d'abord par l'organisation d'auditions de commissaires européens par les commissions de l'Assemblée nationale. La commission des affaires européennes, le plus souvent de façon conjointe avec la commission permanente concernée, a ainsi organisé onze auditions de commissaires depuis le début de la XIV^{ème} législature. **Depuis le début de la nouvelle législature européenne**, la commission des affaires européennes a ainsi auditionné :

– M. Pierre Moscovici au moment de sa désignation puis à nouveau en juin, conjointement la commission des affaires étrangères et avec la commission des finances ;

– M. Frans Timmermans, le Premier vice-président de la Commission européenne, conjointement avec la commission des Affaires européennes du Sénat ;

– M^{me} Cécilia Malmström, Commissaire européenne en charge de la politique commerciale, conjointement avec la commission des Affaires économiques et la commission des Affaires européennes du Sénat ;

– M. Carlos Moedas, Commissaire européen en charge de la recherche, de la science et de l'innovation, conjointement avec la commission des Affaires européennes du Sénat ;

– M. Maros Sefcovic, vice-président de la Commission européenne en charge de l'énergie et du climat, conjointement avec la commission des Affaires

économiques, la commission des Affaires étrangères, la commission du Développement durable et la commission des Affaires européennes du Sénat.

Ces contacts directs ont également lieu lors des déplacements des différentes missions parlementaires à Bruxelles (cf. infra).

B. LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES

1. Avec le Parlement européen

La commission des affaires européennes s'est attachée à nouer des liens étroits avec le Parlement européen. Elle a été notamment la première en Europe à débattre le 24 janvier 2010 au cours d'une réunion commune, par visioconférence avec une Commission du Parlement européen d'un projet d'acte européen (la directive sur le droit des consommateurs). Cette expérience a été renouvelée le 13 octobre 2015 avec l'organisation d'une réunion en visioconférence, avec la commission des Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures du Parlement européen, sur les questions migratoires. Vos rapporteurs considèrent que cette expérience devrait être renouvelée.

Par ailleurs, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale organise régulièrement des réunions avec les membres français du Parlement européen au cours de leur semaine de circonscription, conjointement avec la commission des Affaires européennes du Sénat. Les eurodéputés français peuvent également assister aux réunions de la commission des affaires européennes, dont ils sont tenus informés.

Comment ces relations s'organisent-elles dans les autres parlements nationaux ?

Au Bundestag, une formule innovante a été retenue afin de renforcer le lien entre députés nationaux et députés européens : seize eurodéputés allemands sont formellement membres de la commission des affaires européennes du Bundestag, sans pour autant disposer du droit de vote. Dans la pratique, les parlementaires européens n'assistent que très rarement aux réunions de commission, sauf lorsque des réunions sont organisées sur des sujets spécifiques, le vendredi.

2. Avec les autres parlements nationaux

La coopération interparlementaire s'est considérablement développée depuis la création de la **Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires** (COSAC) à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale M. Laurent Fabius en 1989, qui réunit deux fois par an des membres des commissions des affaires européennes de tous les États membres et des députés européens.

D'autres fora de coopération ont par la suite émergé, comme la Conférence pour la politique étrangère et de sécurité commune qui s'est réunie pour la première fois à Nicosie en septembre 2012, et, en matière budgétaire, la conférence prévue par l'article 13 du TSCG, qui peine toutefois encore à émerger.

**LA CONFÉRENCE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 13 DU TSCG,
UNE INITIATIVE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'encadrement plus étroit des budgets nationaux et l'impact plus important des décisions européennes sur la détermination des politiques économiques placent les parlements nationaux au centre des débats sur l'enracinement démocratique.

Dans ce contexte, à l'initiative de la France, sur une proposition de l'Assemblée nationale, **l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit que « *le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le présent traité* ».

Pour concrétiser rapidement cette Conférence, l'Assemblée a ensuite adopté au cours de la ratification du TSCG, à l'unanimité, en séance publique, le 27 novembre 2012 une **proposition de résolution européenne** présentée par M. Christophe Caresche. Cette résolution proposait que la Conférence débattenne « *de l'ensemble des enjeux relatifs à l'Union économique et monétaire, en particulier des politiques budgétaires et de leurs conséquences sociales, selon des modalités aptes à garantir que ses délibérations soient prises en compte aux diverses étapes de la coordination économique et budgétaire européenne* ».

Les débuts de cette Conférence ont été difficiles, ses quatre premières sessions, qui se sont tenues depuis octobre 2013 ayant donné lieu à une opposition nette entre les délégations des parlements nationaux et celle du Parlement européen sur l'objet et les modalités de fonctionnement de cette conférence. La conférence des présidents des parlements de l'Union, lors de leur réunion à Rome les 20 et 21 avril 2015, a permis de définir les principes directeurs de son règlement intérieur, qui ont été *in fine* adoptés lors de la session de Luxembourg, les 9 et 10 novembre 2015.

Parallèlement à ces réunions régulières, des rencontres rassemblent des représentants des 28 parlements et du Parlement européen pour débattre des grands thèmes à l'ordre du jour de l'Europe.

L'Assemblée nationale a innové en organisant elle-même de telles réunions interparlementaires : en juin 2013, sur le financement du cinéma européen ; en septembre 2014 sur deux sujets d'actualité dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures, le parquet européen et la protection des données personnelles ; le 17 juin 2015 sur la politique commerciale de l'Union européenne.

Il convient de noter que, à ce stade, ces fora de coopération interparlementaire sont des instances de débats et de rencontres : **ils ne s'inscrivent pas directement dans le processus décisionnel européen.**

Par ailleurs, l'importance donnée par les parlementaires à ces enceintes est très variable selon les États : en Finlande, par exemple, les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs à l'Eduskunta ont exprimé un certain scepticisme à l'égard de ces rencontres, considérant qu'elles ne devraient pas jouer un rôle

politique institutionnalisé, le rôle des parlements nationaux devant être avant tout de contrôler leurs propres gouvernements. Votre co-rapporteur Philip Cordery a constaté qu'une logique similaire prévaut au Bundestag, le degré d'attachement à l'interparlementarisme étant probablement lié aux pouvoirs dont dispose le Parlement au niveau national sur les questions européennes.

III. AU DELA DU DROIT : L'EMERGENCE D'UN « REFLEXE EUROPEEN » A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ?

1. Une meilleure diffusion des questions européennes dans toute l'Assemblée

a. L'« européanisation » des commissions permanentes

Les commissions permanentes se sont progressivement emparées des questions européennes. Il convient par exemple de noter que la commission des Lois a nommé deux rapporteurs chargés de la veille européenne.

Par ailleurs, nombreux sont désormais les rapporteurs qui se déplacent à Bruxelles pour entendre les institutions européennes, dans le cadre de missions d'information ou de commissions d'enquête mais également de projets de lois, comme, au cours de cette législature, dans le cadre de la discussion du projet de loi sur le « mariage pour tous » ou de la réforme du droit d'asile.

DÉPLACEMENTS DE RAPPORTEURS AYANT EU LIEU AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES AU COURS DE LA QUATORZIÈME LÉGISLATURE (HORS COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET HORS RÉUNIONS INTERPARLEMENTAIRES)

| | |
|--|--|
| <u>Commission des affaires culturelles</u> | Rapport d'information sur le fair-play financier européen et son application au modèle économique des clubs de football professionnel français |
| <u>Commission des affaires économiques</u> | Mission d'information sur l' avenir de la PAC (conjointe avec la commission des affaires européennes) Mission d'information sur l' hydroélectricité Mission d'information sur la réforme de la politique commune de la pêche (conjointe avec les affaires européennes) Mission d'information sur la fiscalité de la consommation Mission d'information « impact économique des gaz de schiste » Mission d'information sur les signes de la qualité Mission d'information sur les circuits courts |
| <u>Commission des affaires étrangères</u> | Pour des avis budgétaires : sur la mission « aide publique au développement » pour le PLF 2013 ; sur le prélèvement européen pour le PLF 2013 ; sur la mission « immigration, asile et intégration » pour le PLF 2014 Mission d'information sur la politique française et européenne vis-à-vis de la Russie Mission d'information sur la francophonie Mission d'information sur la Chine Mission d'information sur les paradis fiscaux Mission d'information sur l' économie sociale et solidaire Mission d'information « diplomatie et engagement » Mission d'information sur l' énergie Déplacement relatifs à deux |

| | |
|---|---|
| | accords avec le Turkménistan Mission d'information sur la géopolitique de l'énergie Mission d'information sur la Libye |
| <u>Commission des affaires sociales</u> | Projet de loi « ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe » |
| <u>Commission de la défense nationale et des forces armées</u> | Mission d'information sur l' opération Serval au Mali |
| <u>Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire</u> | Mission d'information sur l' écotaxe poids lourds |
| <u>Commission des finances</u> | Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires Mission d'information sur l' environnement fiscal de la grande distribution Mission sur les normes prudentielles et le financement non-bancaire de l'économie |
| <u>Commission des lois</u> | Projet de loi « ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe » Projet de loi sur la réforme de l'asile |
| <u>Autres commissions et missions d'informations</u> | Mission du Comité d'évaluation et de contrôle sur l' évaluation du soutien public aux exportations Mission de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la médecine personnalisée Commission de réflexion sur les droits et les libertés à l'âge du numérique Commission d'enquête sur la surveillance des individus et des filières djihadistes Mission d'information de la conférence des Présidents sur l' écotaxe poids lourds Mission d'information de la conférence des Présidents sur la simplification législative |

b. Une Union européenne de plus en plus présente dans l'hémicycle

Les sujets européens se sont petit à petit imposés dans l'hémicycle.

Dès 2000, la pratique des questions au gouvernement « européennes » a été instaurée par la Conférence des présidents. Le format de ces séances a évolué dans le temps : ainsi, alors qu'initialement ces sessions étaient exclusivement consacrées à l'Europe mais restaient peu fréquentes, il a été décidé en 2002 qu'au cours de la séance de questions au Gouvernement du premier mercredi de chaque mois, les quatre premières questions –soit une question de chaque groupe –porteraient sur des thèmes européens. Cette formule a à son tour été supprimée à partir de 2007, malgré des tentatives de la rétablir en 2008.

L'Assemblée nationale organise désormais de manière quasi-systématique des séances plénières préalables au Conseil européen (sous forme de débats remplaçant les questions au Gouvernement tout d'abord, puis de questions au Gouvernement sur des thèmes européens depuis 2013).

Par ailleurs, le nouvel **article 48 du règlement** de l'Assemblée nationale (alinéa 8) prévoit qu'**une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle est consacrée par priorité aux questions européennes**. Les thèmes de ces séances sont proposés soit par la commission des affaires européennes, soit par les groupes politiques.

Enfin l'importance de l'actualité européenne a conduit régulièrement le Gouvernement à organiser des débats européens en séance sur des thèmes spécifiques (programme de stabilité et de réforme, Grèce, migration..).

2. Les auditions préalables aux réunions du Conseil

En acceptant ma proposition que les ministres puissent être auditionnés avant leur participation aux plus importantes réunions thématiques du Conseil, le gouvernement accepte de faire avec nous un grand pas démocratique.

Ces auditions préalables font des parlements qui les pratiquent — je pense en particulier aux pays scandinaves — des références dans le contrôle parlementaire des affaires européennes. Il n'est pas question d'aller aussi loin qu'eux — en tout cas pas pour l'instant !, en vous prescrivant un mandat de négociation. C'est pour l'heure encore trop éloigné de nos traditions constitutionnelles.

Le Président Claude Bartolone, 15 octobre 2014

Depuis un an, la commission des affaires européennes, le plus souvent de manière conjointe avec la commission permanente concernée, auditionne les ministres avant les réunions thématiques les plus importantes. De telles auditions constituent une véritable avancée en matière de contrôle parlementaire, tant pour les informations qu'elles permettent d'obtenir – d'autant plus qu'elles se déroulent à huis-clos – que pour la capacité d'influence qu'elle confère aux parlementaires, leur permettant d'exposer au ministre leur point de vue et d'attirer son attention sur certains points des textes en cours négociation.

Cette nouvelle procédure, proposée au Gouvernement par le président de l'Assemblée nationale, saisi par la présidente de la commission des affaires européennes, M^{me} Danielle Auroi, a été inaugurée le 15 octobre 2014 avec l'audition de François Rebsamen préalable au Conseil des ministres de l'Union européenne « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs », en présence du président de l'Assemblée nationale.

LES AUDITIONS PREALABLES AU CONSEIL ORGANISEES DEPUIS OCTOBRE 2014

- Audition de M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social du 14 octobre 2014, en perspective du Conseil des ministres de l'Union européenne « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » du 16 octobre 2014 ;
- Audition, conjointe avec la commission de la Défense, de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense du 12 novembre 2014, sur le Conseil défense de l'Union européenne du 18 novembre 2014 ;
- Audition, conjointe avec la commission des finances, de M. Michel Sapin, ministre des Finances et des comptes publics, du 3 décembre 2014, sur le conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) du 9 décembre 2014 ;
- Audition, conjointe avec la commission des affaires économiques, de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt, du 21 janvier 2015, sur les points à l'ordre du jour du conseil européen agriculture du 26 janvier 2015 et l'actualité de la Politique agricole commune ;
- Audition de M. Harlem Désir, Secrétaire d'État aux Affaires européennes du 4 février 2015, sur l'ordre du jour du Conseil « Affaires générales » des ministres de l'Union européenne du 10 février 2015, en perspective du Conseil européen extraordinaire des 12 et 13 février 2015 ;
- Audition, conjointe avec la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, du 10 mars 2015, sur le Conseil des ministres Justice Affaires intérieures des 12 et 13 mars 2015 ;
- Audition, conjointe avec la commission des Affaires économiques, de M^{me} Axelle Lemaire, Secrétaire d'État chargée du Numérique, du 9 juin 2015, sur le Conseil des ministres « Télécommunications » du 12 juin 2015 ;

DEUXIEME PARTIE : AU PRISME DES EXPERIENCES ETRANGERES, UN RÔLE QUI RESTE INSUFFISANT

I. LA FAIBLESSE MAJEURE : UN CONTRÔLE DE L'EXECUTIF PEU CONTRAIGNANT

A. MANDATER LE GOUVERNEMENT : LE SYSTÈME NORDIQUE

1. Le « modèle danois »

Au modèle de contrôle « documentaire » choisi par le Royaume-Uni et par la France est traditionnellement opposé **un système dit « de mandat », dans lequel le principal sujet du contrôle parlementaire est la position adoptée par le Gouvernement au Conseil**, le Gouvernement étant lié de manière plus ou moins stricte par l'avis du parlement. Cette pratique a permis à plusieurs parlements de considérablement renforcer leur pouvoir de contrôle en matière européenne.

Le premier parlement de l'Union européenne à avoir mis en place un tel système de mandat est le Folketing danois, sans toutefois le prévoir formellement dans sa Constitution, ni dans sa loi. Dans la pratique, la **commission des affaires européennes auditionne les ministres avant chaque Conseil** – en général le vendredi précédent. Les ministres s'expriment sur les sujets à l'ordre du jour du Conseil qu'ils considèrent comme étant particulièrement importants, et présentent la position qui sera ensuite défendue par le Danemark lors des négociations. Les membres de la commission interrogent ensuite le ministre puis, après un débat, approuvent ou rejettent le mandat de négociation.

Alors que le cas du Folketing a longtemps été considéré comme un exemple à suivre, il faut noter que les chercheurs pointent aujourd'hui ses limites : la centralisation du système autour de la commission des affaires européennes limiterait en effet la présence des questions européennes dans les commissions sectorielles et en plénière.

2. L'adoption par d'autres parlements d'un système de mandat, à la suite du Folketing

En **Finlande**, c'est également la commission en charge des questions européennes (la « Grande commission ») qui a le pouvoir de mandater le Gouvernement pour les décisions prises au sein du Conseil. Ce mandat n'est pas contraignant constitutionnellement, mais il l'est politiquement.

Les documents européens sont classés entre textes « U », qui correspondent principalement aux propositions législatives de la Commission

européenne, et textes « E », non législatifs (livres blancs et livres verts, par exemple). (1) Les commissions sectorielles doivent impérativement se prononcer sur les textes U, puis transmettre leur avis à la Grande commission. La Grande commission reprend en général l'avis de la commission sectorielle (dans environ 90 % des cas), et, si plusieurs commissions se sont prononcées, arbitre entre leurs différentes positions. Elle émet un avis formel - écrit ou oral - uniquement sur les sujets les plus importants ou lorsqu'elle décide d'amender la position du Gouvernement. Dans les autres cas, elle se contente d'approuver la position du Gouvernement.

En amont, comme au Danemark, la Grande commission auditionne les ministres concernés avant chaque Conseil le vendredi précédent, à l'exception notable des conseils « affaires étrangères », pour lesquels le ministre est auditionné directement par la commission des affaires étrangères. Les mandats émis laissent une marge de manœuvre au Gouvernement, et définissent les limites de ce qui serait acceptable pour le Parlement.

Vos rapporteurs ont noté avec intérêt qu'en Finlande, la position finale que défend le Gouvernement au Conseil n'est pas considérée comme la position du Gouvernement, mais comme la position de la République de Finlande, fruit d'un processus itératif entre l'exécutif et le législatif.

En aval, le Gouvernement doit également rendre des comptes : après chaque réunion du Conseil, les ministres transmettent un compte-rendu à la Grande commission, et peuvent être auditionnés à nouveau par la Grande commission pour s'expliquer sur le résultat des négociations.

Un système de mandat a également été mis en place dans les pays baltes, en Slovaquie et en Slovénie. (2)

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. Ainsi, l'article 23 de la Loi fondamentale dispose que : « **dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les positions du Bundestag** ». Cette disposition est complétée par la loi relative à l'exercice de la responsabilité d'intégration du Parlement dans les affaires européennes, qui prévoit que « *lors des négociations au Conseil, le Gouvernement doit opposer la réserve parlementaire si le compromis trouvé au Conseil est contraire sur un ou plusieurs points à l'avis du Bundestag, et le Gouvernement doit essayer de parvenir à un accord avec le Bundestag avant la décision définitive. Après la prise de décision*

(1) Les textes E sont transmis aux commissions sectorielles qui ne sont pas obligées de se prononcer dessus.

(2) En Estonie, le règlement interne du Riigikogu dispose que le Gouvernement doit adopter l'opinion votée par le Parlement, et, s'il n'y parvient pas, doit se justifier auprès de la commission des affaires européennes « à la première occasion ». Comme en Finlande, c'est la commission des affaires européennes qui est chargée de mandater le Gouvernement en vue des négociations au Conseil, sur la base des avis émis par les commissions sectorielles.

définitive, le Gouvernement doit informer le Bundestag par écrit de la manière dont son avis a été retenu. »

B. L'INFORMATION DU PARLEMENT, ÉLÉMENT CLE D'UN CONTRÔLE EXIGEANT

Dans les différents parlements dans lesquels les rapporteurs se sont rendus, le Gouvernement a l'obligation de fournir une note très complète sur les propositions d'actes de l'Union européenne.

Au Royaume-Uni, dans les dix jours ouvrés suivant la transmission d'un acte communautaire, le Gouvernement doit remettre au Parlement un mémorandum explicatif présentant l'acte et ses objectifs, ainsi que son impact potentiel sur la législation et les finances du Royaume-Uni et la position du Gouvernement sur ce texte.

Au Bundestag, une évaluation détaillée de la proposition doit être transmise dans les deux semaines après le renvoi aux commissions du Bundestag ou au plus tard au moment où les groupes de travail du Conseil commencent leur discussion.

Aux Pays-Bas, des documents similaires, appelés fiches « BNC », sont transmises au Parlement.

Un système se rapprochant de celui des mémorandums existe actuellement en France : celui des **fiches d'impact simplifiées**.

Dans le cadre de la transmission obligatoire prévue par l'article 88-4 de la Constitution, pour les textes les plus importants, le Secrétariat général des affaires européennes demande au ministre chef de file de rédiger une fiche résumant la problématique et l'impact juridique du texte présenté par la Commission européenne. Ces fiches, qui doivent être transmises au Parlement en principe dans les trois semaines après la publication du texte, sont explicitement mentionnées par la circulaire du 27 septembre 2004 du Premier ministre relative à la procédure de transposition des directives et par la circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen.

Toutefois, **elles sont pour le moment demandées par le SGAE aux ministères sur seulement une partie des textes, en fonction de leur importance et de leur potentiel impact sur le droit interne** (pour 2014, des fiches d'impact simplifiées ont été demandées sur 28 projets de textes, soit 14 projets de règlements et 14 projets de directives) : elles n'ont donc rien de systématique.

Ces fiches d'impacts simplifiées doivent être complétées au moment de l'accord politique au Conseil de l'Union européenne par l'envoi au Parlement de « fiches d'impacts stratégiques » préalables aux travaux de transposition.

C. EN FRANCE, UN CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT FAIBLE, FRUIT DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

La manière dont les parlements nationaux contrôlent les affaires européennes ne peut pas être détachée de leur fonctionnement plus général et de leur place au sein des institutions.

C'est particulièrement vrai dans le cas de notre assemblée.

M^{mes} Anja Thomas et Angela Tacea caractérisent ainsi le système de contrôle des affaires européennes au sein du Parlement français ⁽¹⁾ : « *les membres de la majorité gouvernementale considèrent que leur rôle principal est d'alerter le Gouvernement sur les questions qui pourraient se révéler sensibles. Les chambres du Parlement sont des « scrutatrices » disciplinées mais leur activité a principalement pour but de rassembler de l'information et de stimuler le débat public, pas d'imposer au Gouvernement de rendre des comptes.* »

Cette situation est le reflet de la **faiblesse générale du parlement français au sein du système institutionnel de la Vème République**. Selon M. Olivier Rozenberg, professeur en Centre d'études européennes de Sciences Po, auditionné par les rapporteurs, le **parlement français n'est pas, comparé aux autres parlements de l'Union, plus faible sur les questions européennes que ce qu'il est sur les autres aspects du travail parlementaire.**

Le **parlementarisme rationalisé** tel que prévu par la Constitution de la Vème République freine le développement d'instruments puissants et coercitifs de contrôle du Gouvernement sur les questions européennes. Ainsi, la mise en place d'un système de **mandat contraignant pour le Gouvernement, sur le modèle nordique, est aujourd'hui impensable sans révision constitutionnelle** (cf. infra).

Malgré les progrès apportés par la révision constitutionnelle de 2008, le Gouvernement garde la main sur une grande partie de l'ordre du jour, et le contrôle du Parlement sur les affaires européennes reste un contrôle « **à la discrétion du Gouvernement** » (Olivier Rozenberg). Ainsi, des débats avec vote en application de l'article 50-1 de la Constitution ont eu lieu sur des sujets européens majeurs au cours des dernières années (votes sur le programme de stabilité ; vote sur l'accord européen relatif à la Grèce), mais la décision d'organiser ces débats et de les assortir d'un vote relève pleinement du Gouvernement, et en aucun cas ce vote ne peut engager la responsabilité de celui - ci.

Enfin, la **prééminence du fait majoritaire** limite la volonté du Parlement de se distinguer des positions prises par le Gouvernement auprès de nos

(1) *Anja Thomas et Angela Tacea* : The French Parliament and the European Union : "Shadow control" through the Government majority, dans The Palgrave Handbook of National parliaments and the European Union, 2015.

partenaires européens. Elle limite également le recours à des instruments qui pourraient contraindre le Gouvernement, comme la réserve d'examen parlementaire, levée systématiquement dès que le Gouvernement en fait la demande. Au Danemark, au contraire, la succession de gouvernements minoritaires a considérablement favorisé l'émergence d'un contre-pouvoir parlementaire en matière européenne.

II. FACE À L'ÉVOLUTION DE L'UNION EUROPÉENNE, UNE INADÉQUATION CROISSANTE DE NOS MÉCANISMES DE CONTRÔLE

1. Le rôle désormais central du Conseil européen, un défi pour le contrôle parlementaire

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, joue depuis quelques années un rôle de plus en plus important au sein du processus décisionnel européen.

L'affirmation du rôle de cette nouvelle institution sur la scène européenne est un véritable défi en matière de contrôle parlementaire, contrôle d'autant plus fondamental que :

– le Conseil européen **pris en tant qu'institution n'est responsable devant aucune autre institution politique**, contrairement à la Commission européenne, qui est responsable devant le Parlement européen ;

– les décisions prises lors de ces sommets sont **extrêmement sensibles politiquement et médiatiquement**.⁽¹⁾

Or, les mécanismes de contrôle parlementaire des affaires européennes ont été conçus pour contrôler l'élaboration d'actes législatifs, et non de décisions prises par des chefs d'État ou de gouvernement.

Même si les décisions du Conseil européen n'ont pas de valeur juridique mais une valeur purement politique, et qu'elles doivent ensuite faire l'objet d'une proposition législative de la Commission européenne, il est évident qu'au moment d'examiner la traduction normative d'un accord négocié entre tous les chefs d'État et de gouvernement européen, la marge de manœuvre politique restant aux parlementaires nationaux est faible.

Par ailleurs, **l'opacité des réunions du Conseil européen**, liée au format de huis-clos et au mode de décision par consensus ne facilite pas ce contrôle parlementaire, de même que le caractère souvent imprévisible de l'ordre du jour.

(1) W. Wessels, O. Rozenberg, M. Van den Berge, C. Heffler, V. Kreiling, L. Ventura : "Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits", rapport au Parlement européen.

Enfin, la France, comme Chypre et la Lituanie, se heurte à un obstacle supplémentaire : **c'est le chef de l'État, et non pas le gouvernement, qui est présent au Conseil européen.**

Cette dyarchie de l'exécutif français conduit 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, puisque 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.

Une situation similaire a été constatée en Finlande : avant 2012, 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 et aux autres sommets dans lesquels les chefs d'État et de Gouvernement sont représentés, et non plus le Président de la République, afin de permettre un **véritable contrôle parlementaire des décisions qui sont prises par le représentant finlandais lors de ces sommets.**

2. Un parlement français qui peine à exister face au Gouvernement en matière de gouvernance économique et budgétaire

a. L'Assemblée nationale et le « Semestre européen » : une association encore insuffisante

Les nouvelles règles européennes de discipline budgétaire ont un impact considérable sur l'autonomie des choix budgétaires nationaux. À ce titre, il est inconcevable que la représentation nationale, souverain budgétaire, ne soit pas impliquée à chaque étape de la procédure dans la formation de ces orientations.

L'Assemblée nationale a su s'adapter à cet enjeu en mettant en place dès 2011 un suivi des étapes du semestre européen, notamment grâce aux débats organisés sur le programme de stabilité. La commission des affaires européennes adopte chaque année des rapports lui permettant de se prononcer sur les temps forts de ce semestre européen : l'examen annuel de croissance, les « recommandations pays » et l'avis de la Commission européenne sur le projet de budget national.

Pourtant, l'absence de véritable pouvoir de notre assemblée sur ces questions reste criante : c'est ce qu'a notamment rappelé l'absence de vote sur le programme de stabilité pour 2015.

**LE PARLEMENT FRANÇAIS DOIT-IL SE PRONONCER SUR LE PROGRAMME DE STABILITÉ
TRANSMIS CHAQUE ANNÉE À LA COMMISSION EUROPÉENNE ?**

Dès 2000, le Conseil d'État soulignait dans son avis sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances que « rien ne s'oppose à ce que la loi organique prévoit que le programme de stabilité (...) ainsi que les recommandations adressées par le Conseil à la France figurent en annexe au projet de loi de finances pour éclairer le vote du Parlement. En revanche, dans la conception de la séparation des pouvoirs dont s'inspire la Constitution, la conduite des relations extérieures de la France, y compris avec les autorités communautaires, ne relève pas de la compétence du Parlement », affirmant que « seule une nouvelle modification de la Constitution pourrait prévoir sa transmission obligatoire au Parlement avant sa présentation aux instances communautaires ». ⁽¹⁾

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, finalement abandonné en 2011, prévoyait une modification de la Constitution en ce sens. ⁽²⁾

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 ». ⁽³⁾ Toutefois, cet article n'a pas de valeur contraignante puisqu'une telle obligation n'est pas inscrite dans la Constitution, d'où l'absence d'un tel vote depuis 2013 au Sénat et en 2015 à l'Assemblée nationale.

b. L'Assemblée nationale et la crise de la zone euro

La crise financière qui a traversé l'Europe a profondément bouleversé la gouvernance de la zone euro. Les parlements nationaux ont dû s'adapter à cette nouvelle donne, souvent avec difficulté : **comment organiser le contrôle parlementaire de décisions le plus souvent prises dans l'urgence, de sommets en sommets ?**

Au premier plan, la création d'un « **mécanisme européen de stabilité** », (MES) institution financière internationale créée en dehors du droit de l'Union européenne, a entraîné la nécessité pour le Gouvernement :

– **d'obtenir du parlement l'autorisation de doter ce mécanisme d'un capital** de 16,3 milliards d'euros (autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012) ;

– **d'informer le parlement sur l'utilisation de ce mécanisme.**

(1) Avis n° 365546 du 21 décembre 2000, assemblée générale (Section des finances).

(2) L'article 12 du projet de loi tel qu'adopté en troisième lecture par l'Assemblée nationale prévoyait la création d'un article 88-8, rédigé ainsi : « Le Gouvernement soumet chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Ce projet est soumis pour avis à une ou plusieurs commissions permanentes. À la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, ce projet donne lieu à un débat en séance, puis fait l'objet d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement. »

(3) Cette disposition est issue de l'article 14 de la loi n° 2010-1465 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2015, reconduit par les lois de programmation suivantes.

L'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 prévoit la transmission aux commissions des finances de la synthèse trimestrielle de la situation financière du mécanisme européen de stabilité et du compte de profits et pertes faisant ressortir le résultat de ses opérations, ainsi que l'information des commissions sur les principales décisions prises par le Conseil des gouverneurs (modification du capital autorisé du MES et adaptation de sa capacité de prêt ; octroi d'un soutien à la stabilité du MES ; modification de la politique du MES et des lignes directrices concernant la tarification de l'assistance financière ; modification de la liste des instruments d'assistance financière). La commission des affaires européennes est à présent également destinataire de cette synthèse trimestrielle.

Mais le pouvoir de l'Assemblée nationale se limite à **un simple droit d'information** : contrairement à d'autres parlements, et notamment au Bundestag, aucun pouvoir d'autorisation parlementaire n'est explicitement prévu sur la mise en place d'un nouveau programme d'aide dans le cadre du MES.

LE BUNDESTAG ET LE CONTRÔLE DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ : UNE PRISE DE POUVOIR ENCOURAGÉE PAR LA COUR DE KARLSRUHE

Le tribunal constitutionnel fédéral allemand a rendu entre 2011 et 2012 plusieurs décisions permettant de garantir au Bundestag un important pouvoir de contrôle sur le fonds européen de stabilité financière et le mécanisme européen de stabilité.

Dans sa décision du 7 septembre 2011 sur la participation de l'Allemagne au premier plan d'aide à la Grèce, les juges de Karlsruhe ont considéré que le « *principe de démocratie* » implique que le Bundestag doit « *conserver le contrôle sur ses choix budgétaires fondamentaux, même dans un système de gouvernance intergouvernementale* » : le Bundestag ne peut pas transférer à d'autres institutions cette responsabilité budgétaire par des délégations de pouvoir indéterminées. L'approbation préalable du Bundestag est donc nécessaire pour tout octroi de garanties dans le cadre de la mise en place de mécanismes ayant des implications financières significatives, cette approbation ne pouvant en aucun cas revêtir un caractère automatique et devant donc être donnée au cas par cas. Par ailleurs, le Gouvernement ne peut prendre « *sans l'approbation constitutive du Bundestag* » des décisions qui conduiraient l'Allemagne à assumer une responsabilité financière pour le comportement d'autres États. ⁽¹⁾

Ces principes ont été réaffirmés par le tribunal de Karlsruhe dans un arrêt du 12 septembre 2012, consacrant le droit d'information du législateur sur les décisions prises par le MES. ⁽²⁾

La nouvelle loi relative à la participation financière au mécanisme européen de stabilité prévoit que le Bundestag doit approuver en séance plénière :

- la mise en place d'une facilité d'assistance à un pays membre du MES ;
- l'adoption d'accords relatifs aux facilités d'assistance ;
- la modification du capital autorisé ou de la capacité de prêt maximal du MES.

Sur tous ces sujets, **l'avis du Bundestag lie le gouvernement fédéral.**

(1) Peter-Christian Müller-Graff, « L'arrêt de Karlsruhe sur les aides budgétaires dans la zone euro », *Regards sur l'économie allemande*, 102 | 2011, 5-14.

(2) Peter-Christian Müller-Graff, « L'arrêt de Karlsruhe à propos du MES », *Regards sur l'économie allemande*, 106 | 2012, 5-15.

Pour tous les autres sujets concernant le MES, c'est la commission du budget qui est compétente.

Un comité spécial du Bundestag devrait être institué en cas d'utilisation du mécanisme de rachat de dette publique sur le marché secondaire.

L'ADOPTION DU TROISIÈME PLAN D'AIDE À LA GRÈCE : QUEL RÔLE POUR LES PARLEMENTS DE LA ZONE EURO ?

Suite à l'accord obtenu lors du sommet de la zone euro du 13 juillet 2015 relatif à l'aide à la Grèce, le Gouvernement français a fait le 15 juillet une déclaration devant l'Assemblée nationale sur l'accord européen relatif à la Grèce, suivie d'un débat puis d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution. Un débat sans vote avait auparavant été organisé en application de l'article 50-1 de la Constitution le 8 juillet 2015.

Qu'en est-il dans les autres pays de l'Union européenne ?

Quatre chambres devaient impérativement accorder un mandat de négociation au Gouvernement et/ou approuver le plan d'aide lui-même une fois celui-ci négocié.

En **Allemagne**, le Bundestag a adopté en session plénière le 17 juillet un mandat de négociation autorisant le ministère fédéral des finances à négocier le troisième programme d'aide à la Grèce ainsi que le financement-relais afférent, avant d'adopter le programme d'aide le 19 août.

En **Finlande**, dans le cadre des prérogatives habituelles de la « Grande commission », celle-ci a adopté le 16 juillet un mandat définissant la ligne de négociation du gouvernement, l'autorisant à la fois à adopter un accord pour le versement à la Grèce d'un financement-relais pour un montant de 7 Mds €, et un accord pour l'ouverture de négociations sur un programme d'aide à la Grèce dans le cadre du MES, pour un montant global compris entre 82 et 86 Mds €.

En **Autriche**, la chambre basse du Parlement (Nationalrat) a autorisé le 17 juillet le Gouvernement autrichien à engager les négociations en vue de l'adoption du nouveau plan d'aide. Sur le plan procédural, la décision aurait pu être adoptée directement par la sous-commission du Parlement dédiée au mécanisme européen de stabilité, mais, pour des raisons politiques, le choix a été fait de convoquer une séance plénière extraordinaire. En revanche, le plan lui-même a été adopté par la sous-commission seule le 18 août.

En **Estonie**, le plan a été approuvé par le *Riigikogu* en séance plénière le 19 août.

D'autres parlements se sont prononcés sur ce plan bien que leur vote ne soit pas rendu obligatoire par le cadre légal en vigueur.

Aux **Pays-Bas**, la Chambre basse a été convoquée lors de l'interruption de la session parlementaire pour débattre en plénière, le 19 août, du nouveau plan d'aide. L'organisation d'un tel débat n'était pas obligatoire, et le résultat du vote ne contraignait pas juridiquement le Gouvernement, mais un rejet du plan d'aide aurait politiquement lié le Gouvernement.

En **Espagne**, le plan d'aide a été approuvé par le Congrès des députés le 18 août, alors que les précédents plans n'avaient pas été soumis par le Gouvernement à l'approbation du Parlement.

III. UN SUJET QUI RESTE « CONFIDENTIEL »

A. UNE MOINDRE MOBILISATION DES PARLEMENTAIRES SUR LES QUESTIONS EUROPEENNES...

Malgré les progrès qui ont été faits, l'importance donnée aux enjeux européens au sein de notre chambre reste insuffisante.

En l'absence de pouvoirs formels de décision, les députés sont peu incités à investir le champ européen. Par ailleurs, la complexité du processus décisionnel européen, la technicité et la multiplicité des sujets, le caractère indirect et de long-terme de l'influence parlementaire, la faible médiatisation de beaucoup de ces questions, n'apportent qu'un bénéfice politique faible aux parlementaires désireux de travailler sur les sujets européens.

À cette difficulté s'ajoute la déconnexion entre le temps législatif européen et le temps législatif national, liée au décalage entre les législatures, mais surtout à la différence de rythme entre le processus décisionnel européen et le processus législatif national, la lenteur de la procédure européenne – environ 20 mois pour l'adoption d'un texte législatif – s'accordant mal avec les agendas politiques nationaux.

Le manque d'intérêt porté par les parlementaires à ces questions n'est en rien propre à l'Assemblée nationale : c'est une problématique qui se retrouve dans d'autres parlements nationaux, à des degrés divers. Cette problématique est également liée à la question plus large et plus complexe du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne : comment sensibiliser les parlementaires sur des questions devenues majeures mais sur lesquelles ils n'ont aucune prise institutionnelle directe et pour lesquelles le Parlement n'est pas un co-législateur ?

B. ...QUI RESTENT DES QUESTIONS RÉSERVÉES À DES « EXPERTS »

Malgré une volonté forte de transversalité, que traduit la double appartenance des députés de la commission des affaires européennes à une autre commission et l'organisation très fréquente de réunions conjointes, les sujets européens n'apparaissent pas prioritaires au sein d'un calendrier législatif déjà très engorgé, et restent encore trop souvent circonscrits à la seule commission des affaires européennes.

Par ailleurs, alors même que le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la commission des affaires européennes est composée « *de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes* » (article 151-1), cette disposition n'est pas respectée par les groupes au moment de la composition des commissions en début de législature, et, alors que la commission des affaires étrangères est toujours surreprésentée au sein de la commission des affaires européennes, d'autres commissions sont au contraire sous-représentées – notamment des commissions pour lesquelles la législation européenne est primordiale, comme la commission des lois, des affaires économiques, des finances et du développement durable.

Cumulée avec le caractère extrêmement technique des textes européens, cette situation risque de conduire à l'émergence « d'experts » parlementaires sur les questions européennes, alors que la nature même des questions européennes plaide pour leur appropriation par le plus de parlementaires possible.

**REPARTITION DES MEMBRES DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPEENNES PAR COMMISSION D'ORIGINE
AU 15 OCTOBRE 2015**

| <u>Commission d'origine</u> | <u>Membres de la commission des affaires européennes</u> |
|---|---|
| Commission des affaires culturelles et de l'éducation | M. Jacques Cresta M ^{me} Sandrine Doucet M. William Dumas M. Michel Herbillon M. Michel Piron M. Rudy Salles |
| Commission des affaires économiques | M. Yves Daniel M ^{me} Audrey Linkenheld M. Philippe Armand Martin |
| Commission des affaires étrangères | M. Pierre Lequiller M ^{me} Estelle Grelier M. André Schneider M. Kader Arif M. Jean-Luc Bleunven M. Alain Bocquet M ^{me} Seybah Dagoma M ^{me} Marie-Louise Fort M. Hervé Gaymard M ^{me} Chantal Guittet M. Lionnel Luca M. Jean-Claude Mignon M. Jacques Myard M. Didier Quentin |
| Commission des affaires sociales | M. Philip Cordery M. Jean-Patrick Gille M. Jean Leonetti M. Arnaud Richard M. Jean-Louis Roumegas |
| Commission de la défense | M ^{me} Danielle Auroi M ^{me} Isabelle Bruneau M ^{me} Nathalie Chabanne M. Bernard Deflesselles M. Yves Fromion M. Laurent Kalinowski M. Charles de La Verpillière M. Marc Laffineur M. Christophe Léonard M. Joaquim Pueyo M. Jean-Jacques Bridey |
| Commission du développement durable | M. Arnaud Leroy M. Rémi Pavros M ^{me} Sophie Rohfritsch M. Gilles Savary |
| Commission des finances | M. Christophe Caresche M. Jérôme Lambert M. Razy Hammadi |
| Commission des lois | M ^{me} Marietta Karamanli M. Ibrahim Aboubacar |

C. UNE COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES INSUFFISAMMENT VALORISÉE

Au-delà de l'absence de mandat et de contrôle réel du gouvernement sur les questions européennes, l'absence de pouvoir législatif et notamment l'impossibilité pour la commission de se saisir pour avis et donc de déposer des amendements aux textes législatifs entraînent une dévalorisation de la commission des affaires européennes au sein de l'Assemblée nationale. Celle-ci est sans doute la raison essentielle de la faible présence des parlementaires, qui privilégient les travaux des commissions permanentes, lors des réunions de la commission des affaires européennes. À cela s'ajoute des problèmes d'agenda ainsi que l'absence de sanctions financières en cas d'absence des parlementaires, celles-ci ne s'appliquant qu'aux réunions des commissions permanentes le mercredi matin.

QUEL RÔLE POUR LES COMMISSIONS DES AFFAIRES EUROPÉENNES ? LE CHOIX ALLEMAND, FINLANDAIS ET NÉERLANDAIS D'UNE DÉCENTRALISATION DU CONTRÔLE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Plusieurs parlements ont adopté un système « décentralisé » de contrôle des textes européens. Aux yeux des rapporteurs, ce système a plusieurs vertus puisqu'il permet :

- une **véritable prise en compte des textes européens par le législateur national**, avec la création d'un **continuum entre la négociation d'un texte et la transposition de celui-ci dans le droit national** ;

- de donner un véritable **rôle d'animateur du débat européen à la commission en charge des affaires européennes**, qui n'est pas noyé sous le traitement des textes techniques.

Ainsi, au **Bundestag**, les **textes européens techniques sont traités directement par les commissions sectorielles concernées**. Sous l'actuelle législature, deux d'entre elles comportent des « sous-commissions » chargées du droit européen : la commission des affaires juridiques et la commission du budget.

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, elle peut **se saisir pour avis**, ce qu'elle fait fréquemment. Elle joue également un rôle de conseil aux autres commissions pour l'application du principe de subsidiarité.

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 (notamment dans le cadre de l'analyse du programme de travail de la commission européenne) 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 sectorielles 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 un mandat au Gouvernement. En pratique, toutes les commissions sont représentées au sein de la Grande commission, ce qui leur permet si nécessaire d'apporter un éclairage lors de l'examen des textes lors des réunions de celle-ci.

Les **parlementaires allemands, néerlandais et finlandais auditionnés par les rapporteurs se sont montrés plutôt satisfaits de cette organisation**, qui conduit un plus grand nombre de parlementaires à travailler sur les questions européennes, et qui est facilitée par l'important nombre de commissions sectorielles dans ces deux chambres (une vingtaine environ, bien que leur nombre

varie en fonction des législatures pour refléter l'organisation des ministères). De même, les interlocuteurs auditionnés par les rapporteurs à l'Eduskunta considèrent que ce système, « *moins élitiste que le système danois* » permet « *une meilleure compréhension par les parlementaires du lien entre les affaires européennes et domestiques* », et une approche plus approfondie des textes, grâce à l'expertise accumulée par les commissions sectorielles dans leurs domaines respectifs. Une telle décentralisation facilite également la transposition des directives après leur adoption.

TROISIEME PARTIE : QUELLES PERSPECTIVES À COURT ET MOYEN TERME POUR L'EUROPE A L'ASSEMBLEE NATIONALE ?

I. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTROLE SUR LE GOUVERNEMENT EN MATIERE EUROPEENNE

A. MIEUX CONTRÔLER LES DÉCISIONS PRISES PAR L'EXECUTIF AU CONSEIL ET AU CONSEIL EUROPÉEN

La mise en place d'un système de mandat, calqué sur le modèle scandinave ou sur le modèle allemand, plus souple, ne pourrait avoir lieu en France en l'absence de révision constitutionnelle, et constituerait une rupture avec la tradition institutionnelle de la Vème République.

En effet, selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le Parlement ne peut pas aujourd'hui émettre d'injonction à l'égard du Gouvernement, la responsabilité gouvernementale ne pouvant être mise en cause que dans le cadre des articles 49 et 50 de la Constitution. ⁽¹⁾ Toutefois, sans aller jusqu'à parler d'un système de mandat, si l'on souhaite véritablement « *faire entrer l'Europe à l'Assemblée nationale* », **la priorité doit aujourd'hui être de renforcer le contrôle du Gouvernement dans ce domaine.**

Pour vos rapporteurs, ce contrôle ne doit pas être vu comme une sanction, comme un simple blanc-seing ou au contraire un veto opposé au Gouvernement. Au contraire, il doit être l'occasion d'un dialogue constructif entre le Parlement et le Gouvernement, permettant d'aboutir à une position commune avant les négociations. Il doit permettre à l'exécutif de prendre en compte la position du législateur dans ses prises de positions sur les sujets européens.

Par ailleurs, renforcer le contrôle de la Représentation nationale en amont des réunions du Conseil et du Conseil européen ne doit pas être vu seulement comme une contrainte pour le Gouvernement : c'est également une opportunité pour celui-ci, qui permet de renforcer la légitimité des décisions prises par la France dans ces instances et peut même servir d'instrument de négociation.

(1) Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel du 24 juin 1959 censurant les articles du règlement de l'Assemblée nationale contenant des dispositions relatives aux propositions de résolution « *par les motifs que, dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, en son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par les articles 49 et 50* ».

1. Mieux contrôler les décisions prises au niveau du Conseil européen

Les questions au Gouvernement pré-Conseil européen constituent un instrument précieux, dont les modalités ont évolué au cours des dernières années.

La **présence systématique du Premier ministre** est un élément déterminant pour donner de l'importance aux débats et garantir l'assiduité des parlementaires à ces séances. Votre co-rapporteur Philip Cordery propose d'aller plus loin et 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 M. Michel Winock, historien. Le groupe de travail part en effet du constat que les deux débats organisés à l'Assemblée nationale, en application de l'article 50-1 de la Constitution, relatifs à la situation de la Grèce, *« témoignent de la nécessité de permettre aux parlementaires de peser sur les décisions qui sont prises au niveau européen »* et marquent *« un progrès dans la nécessaire démarche d'explication par l'exécutif de la politique qu'il mène sur la scène européenne »*, mais souligne que ces débats sont davantage apparus comme une validation a posteriori du résultats des négociations, sans permettre aux parlementaires de réellement influencer sur celles-ci. Il propose donc : *« 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 »*.

Votre co-rapporteur Pierre Lequiller est totalement défavorable à cette proposition, qu'il considère comme une rupture radicale avec l'esprit de la Vème République.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale pourrait **s'exprimer avant les réunions du Conseil européen grâce à l'adoption de résolutions européennes dédiées.** Cette proposition offrirait l'opportunité de « rénover » les débats préalables aux Conseils européens dont l'attrait s'est atténué au cours des récentes années. L'adoption d'un texte permettrait de concrétiser la volonté de la Représentation nationale, en pesant politiquement sur les positions défendues à Bruxelles par le Président ou en les confortant par un vote solennel. Ces résolutions pourraient se concentrer sur les Conseils européens les plus importants. La concrétisation d'une telle proposition est tout à fait envisageable en droit, mais **elle nécessitera une forte volonté politique de la majorité et une intense coopération des organes de l'Assemblée, au vu des délais très courts qui contraindraient l'adoption de ces résolutions.** En effet, compte-tenu de la disponibilité tardive des projets de conclusions du Conseil européen, le calendrier le plus pertinent reposerait sur une adoption de la proposition de résolution par la commission des affaires européennes au plus tôt la semaine précédant le Conseil européen, puis une réunion de la commission permanente le mardi avant un débat en séance publique,

programmé longtemps au préalable par la Conférence des présidents, le mercredi après-midi. Ces résolutions devraient être courtes, et se concentrer sur les points les plus d'actualité et ceux les plus propices au débat.

Pour les Conseils européens les plus cruciaux, des débats avec vote en application de l'article 50-1 de la Constitution devraient systématiquement être organisés par le Gouvernement, comme ce fut le cas sur le troisième plan d'aide à la Grèce le 15 juillet 2015.

2. Progresser dans le contrôle des Conseils sectoriels.

Les **réunions pré-Conseil en commission devraient être systématisées**, en intensifiant la pratique initiée l'année dernière.

Dans le cadre juridique actuel, il est impossible de l'imposer au Gouvernement. En revanche, des progrès peuvent être faits dans la pratique. Comme aux Pays-Bas, il devrait être demandé au Gouvernement un « **ordre du jour annoté** » explicitant les positions du Gouvernement sur chacun des points inscrits. 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.

L'efficacité de ce contrôle est étroitement liée à une meilleure information du Parlement et à un traitement plus ciblé des textes européens (cf. infra).

Le contrôle des conseils devrait également être **renforcé en aval**, en demandant au Gouvernement d'expliquer par écrit après chaque Conseil dans quelle mesure les positions du Parlement ont été prises en compte. Pour s'assurer que cette procédure de contrôle en aval soit efficace, il faudra préalablement que la commission ait formulé des demandes précises, en adoptant par exemple des conclusions en commission au moment de l'audition du ministre.

B. LE DROIT À L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES, COROLLAIRE DE SON POUVOIR DE CONTRÔLE

L'Assemblée nationale dispose déjà d'une masse d'information très importante, grâce aux nombreux documents envoyés par le SGAE, mais également à l'accès au portail diplomatie (télégrammes diplomatiques). **Être mieux informé est le corollaire d'une augmentation des pouvoirs décisionnaires du Parlement et d'une meilleure appropriation des questions européennes par les députés.**

Enfin, il faut prendre en compte la nature même des documents de négociation, qui n'ont de valeur que si leur confidentialité est préservée.

Il ne faut donc pas oublier que demander l'accès à un très grand champ de documents confidentiels nécessite de poser des garde-fous pour éviter que le contenu de ces documents s'appauvrissent, et que les informations les plus sensibles transitent par d'autres canaux, plus informels.

1. L'information du Parlement par le Gouvernement : exiger l'envoi de mémorandums explicatifs, sur le modèle britannique

Un document de travail similaire aux mémorandums britanniques serait un outil précieux pour le Parlement. Il nécessiterait certes une évolution majeure dans le processus décisionnel de l'administration française en matière européenne, caractérisée par son aspect interministériel et par les délais assez longs, préalables à la définition d'une position de négociation précise, mais permettrait de rendre des avis plus pertinents et d'assurer un dialogue plus constructif avec le Gouvernement.

Par ailleurs, le Parlement devrait également être destinataire de manière confidentielle des **éléments de procédure devant la Cour de Justice de l'Union européenne**, lorsque la France est poursuivie devant celle-ci.

2. À la recherche d'informations indépendantes du Gouvernement : vers un renforcement du bureau de représentation de l'Assemblée nationale à Bruxelles ?

Le rôle du bureau de représentation de l'Assemblée nationale à Bruxelles pourrait être étoffé.

Ainsi, le bureau de représentation du Bundestag, qui constitue une source d'information majeure pour le Parlement, a une composition unique, puisqu'il est composé de quatorze chargés de mission, pour moitié des fonctionnaires du Bundestag et pour l'autre moitié des représentants des groupes politiques.

Vos rapporteurs considèrent que l'Assemblée nationale pourrait s'inspirer de cette pratique, et que les groupes politiques pourraient par exemple nommer des collaborateurs à Bruxelles, les représentant auprès des institutions.

C. MIEUX UTILISER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE EXISTANTS

Le renforcement des pouvoirs de contrôle Gouvernement par le Parlement doit également passer par une meilleure utilisation des pouvoirs dont il dispose déjà. Par exemple, notre chambre pourrait s'inspirer du Parlement britannique, en faisant un usage plus politique de la réserve d'examen parlementaire, qui lui permettrait d'obtenir des explications supplémentaires et des garanties de la part du Gouvernement. Toutefois, cet usage politique ne peut, dans la situation actuelle des institutions, que tenir compte du fait majoritaire.

Renforcer les pouvoirs de l'opposition en matière européenne pourrait également être une piste de réflexion afin de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement dans ce domaine

II. DONNER LA PRIORITÉ AUX ENJEUX RELATIFS À L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

A. MIEUX ASSOCIER LE PARLEMENT AU SEMESTRE EUROPÉEN

1. Assurer le contrôle du Parlement sur les programmes de stabilité et de réforme

En premier lieu, le Parlement doit être **mieux associé à l'élaboration des programmes de stabilité et de réforme**. La commission des affaires européennes a déjà adopté des conclusions en ce sens le 24 juin 2014, suite au rapport d'information sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 présenté par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon. Dans ces conclusions, la commission :

– demandait à ce qu'un groupe de travail soit mis en place afin d'étudier toutes les options à même d'assurer la bonne information des parlementaires ainsi que la prise en compte, par le Gouvernement, de la position de la Représentation nationale ;

– demandait à ce que soit assurée la participation de représentants de l'Assemblée nationale au processus d'échanges avec la Commission européenne organisé en amont de la présentation des programmes ;

– soulignait l'intérêt de pouvoir auditionner le Secrétaire général des affaires européennes lors de la phase préparatoire de ces programmes.

Cette association du Parlement lors de la phase préparatoire de ces programmes est primordiale. En effet, une fois ces programmes finalisés, il est très difficile pour le Parlement d'agir sur leur contenu.

Toutefois, il est indispensable que le droit de débattre et de voter ces programmes, qui encadrent les budgets nationaux et sont décisifs dans la détermination des politiques économiques nationales, soit garanti au Parlement, souverain budgétaire.

Un tel vote est aujourd'hui prévu par la loi, mais n'a pas de valeur contraignante puisqu'une telle obligation n'est pas prévue dans la Constitution. Afin de garantir ce droit, une **révision constitutionnelle devrait prévoir que le Gouvernement soumette chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions européennes, les projets de programmes de stabilité et de réforme**. Ce projet pourrait être soumis pour avis à une ou plusieurs commissions permanentes, et, à la demande

du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, donner lieu à un débat en séance et à un vote.

2. Mieux articuler le calendrier budgétaire national et le calendrier budgétaire européen

Des moments forts de l'année parlementaire, articulés avec le calendrier du semestre européen, pourraient être dédiés à des débats en séance publique sur les sujets budgétaires européens, éventuellement étayés par le vote de résolutions.

De manière plus générale, l'Assemblée nationale, dans une résolution adoptée le 27 novembre 2012, avait déjà souligné l'importance d'harmoniser les calendriers budgétaires national et européen, de manière à rationaliser l'examen des textes et à garantir la cohérence entre les engagements européens et les décisions budgétaires nationales. (1)

B. MIEUX CONTRÔLER LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ

En ce qui concerne le contrôle de l'utilisation des ressources du mécanisme européen de stabilité, la mise en place d'un système similaire à celui mis en place par le Bundestag, très contraignant pour le Gouvernement, nécessiterait une révision constitutionnelle.

D'ores et déjà, un renforcement de ce contrôle pourrait être envisagé. Par exemple, le lancement d'un nouveau programme d'assistance pourrait donner lieu de manière systématique à un débat en plénière, éventuellement assorti d'un vote.

III. REPENSER L'ORGANISATION INTERNE DE L'ASSEMBLÉE DANS LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES

A. UN CHANGEMENT DE PARADIGME : VERS UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DÉCENTRALISÉ DANS LES COMMISSIONS PERMANENTES ?

Comme au Bundestag et à la Tweede Kamer, **le traitement des textes européens pourrait revenir aux commissions sectorielles en fonction de leurs domaines de compétences.**

Quels sont les avantages d'une telle organisation ?

Donner aux commissions sectorielles la responsabilité de l'examen des textes européens relevant de leur compétence permettrait une réelle diffusion des affaires européennes dans tout le Parlement, en permettant à un maximum de

(1) Résolution sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, adoptée en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 27 novembre 2012, TA n° 48

députés de travailler sur les sujets européens. Une telle organisation correspond également mieux à la réalité de ce qu'est l'Europe aujourd'hui : plus qu'un sujet à part, le droit européen, transversal, irrigue désormais tous les pans du droit national, avec lequel il se confond.

Décentraliser l'examen des textes européens permettrait également de réaliser d'importantes synergies pour les rapporteurs comme pour les fonctionnaires parlementaires, 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.

Tout d'abord, il faudrait prévoir qu'un moment de l'agenda des commissions soit uniquement dédié à l'examen de ces textes, et qu'un vice-président de chaque commission soit en charge des sujets européens. La pratique existant déjà à la commission des lois, au sein de laquelle un binôme de deux référents (un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition) sont chargés des questions européennes, devrait être institutionnalisée. La proposition de vos rapporteurs d'imposer que les députés de la commission des affaires européennes soient désignés de façon à représenter les commissions permanentes de façon équilibrée faciliterait cette pratique.

Cela nécessiterait également de repenser l'organisation administrative de l'Assemblée en matière européenne. **Ensuite, les avis que rendraient les commissions sectorielles devraient prendre la forme de textes courts, rendant un avis sur la proposition de texte européen,**

Enfin, la suppression du plafonnement 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. La limitation du nombre de commission est une contrainte spécifique de la Vème République, et, dans tous les pays que vos rapporteurs ont visités, comme dans la plupart des régimes parlementaires, le nombre de commissions parlementaires n'est pas limité : au Bundestag et à la Tweede Kamer, se sont en général une vingtaine de commissions, parfois plus, qui ont en charge le travail législatif, chacune de ces commissions correspondant à un portefeuille ministériel équivalent. Une révision constitutionnelle tendant à supprimer ce plafond constituerait en revanche une occasion rêvée pour mettre en place un tel système. **Votre co-rapporteur Pierre Lequiller est opposé à cette proposition. Il tient à souligner qu'une telle proposition comporte des risques majeurs, et qu'il faut**

s’interroger sur l’articulation possible entre une telle structure et de nombreuses dispositions de la Constitution et du règlement de l’Assemblée.

B. QUEL RÔLE POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ?

1. Dans le cadre d’un système décentralisé de traitement des textes européens : une commission transversale, un rôle de coordination

Dans une configuration telle que celle exposée ci-dessus, la commission des affaires européennes pourrait disposer d’une triple compétence : coordination du contrôle du Gouvernement, compétence exclusive – assortie de pouvoirs législatifs – sur les questions institutionnelles (traités et élargissements notamment), traitement des questions transversales (semestre européen par exemple) et d’actualité.

La fonction de coordination du contrôle du Gouvernement consisterait notamment dans la répartition des textes dans les commissions sectorielles, l’adoption définitive des positions sur les textes européens préparés par celles-ci, et enfin l’audition du Ministre concerné avant chaque Conseil sur la base de ces positions dans le but d’une prise en compte de la position de l’Assemblée nationale par le Gouvernement. ⁽¹⁾

De la même manière, les résolutions européennes seraient adoptées dans les commissions sectorielles avant d’être adoptées par la commission des affaires européennes, avec la possibilité d’être débattues et adoptées en séance.

La commission des affaires européennes serait également associée au suivi du contrôle de la subsidiarité.

Pour pouvoir être saisie au fond des projets de loi de ratification des traités, il faudrait que la commission des affaires européennes dispose d’une compétence législative, et donc qu’elle devienne une commission permanente : cela ne pourrait avoir lieu que dans le cadre d’une révision constitutionnelle, ce que vos rapporteurs ne considèrent pas comme étant prioritaire. L’article 43 de la Constitution dispose en effet que « *les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l’une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée* ». Une telle proposition serait toutefois envisageable dans le cadre des modifications proposées par le rapport Bartolone – Winock sur l’avenir des institutions, proposant « de créer une commission des affaires européennes de plein exercice », mesure permise « par la suppression de la limitation du nombre de commissions », également prévue par le rapport.

(1) L’exercice de cette fonction de contrôle est évidemment possible sans révision constitutionnelle, mais reste lié à la « bonne volonté » du Gouvernement, les ministres n’étant pas liés par la position du Parlement et n’ayant pas d’obligation de se rendre devant la commission des affaires européennes avant chaque Conseil.

La commission des affaires européennes devrait également pouvoir se saisir pour avis de tout texte législatif dans ses domaines de compétences et ainsi déposer des amendements.

Une réforme en ce sens nécessiterait donc une révision de la Constitution, et incidemment du règlement. Si une révision constitutionnelle ne reprenait pas la proposition de supprimer la limitation du nombre de commissions, l'article 43 de la Constitution pourrait être rédigé ainsi : « dont le nombre est limité à huit, outre la commission des Affaires européennes ».

La commission des affaires européennes devrait être composée de membres de toutes les commissions sectorielles, de manière proportionnelle (dans le système actuel, six parlementaires par commission, mais une règle de proportionnalité similaire devrait être appliquée dans le cas de l'extension du nombre de commissions sectorielles). Les membres de la commission des affaires européennes seraient les référents « Europe » au sein de leur commission sectorielle.

Un tel système décentralisé nécessitera un fonctionnement de la commission des affaires européennes plus focalisé sur les textes et processus européens, au détriment sans doute des rapports d'information et de débats plus académiques.

2. À plus court terme, d'autres pistes peuvent être envisagées pour renforcer le rôle de la commission des affaires européennes

D'autres pistes plus facilement applicables pourraient être envisagées :

– rendre systématique l'intervention du rapporteur de la commission des affaires européennes lors du passage en séance d'une proposition de résolution européenne, en ajoutant une disposition dans le règlement de l'Assemblée nationale ;

– **augmenter le nombre de députés** membres de la commission, en modifiant l'article 151-1 du règlement de l'Assemblée nationale, en l'alignant par exemple sur le nombre de membres des commissions permanentes ;

– **faire respecter 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.** Le règlement de l'Assemblée pourrait être modifié afin de rendre cette disposition plus contraignante, en imposant que six parlementaires par commissions permanentes soient membres de la commission des affaires européennes au début de la législature, si le format actuel de 48 membres était maintenu ;

– 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 ;

– s’inspirer du système néerlandais et s’appuyer sur le programme de travail annuel de la Commission européenne pour définir les priorités de travail de l’Assemblée nationale ;

– encourager les visio-conférences avec les institutions européennes, et notamment avec le Parlement européen ;

– concentrer les réunions de la commission impliquant des votes (adoption de rapports, de conclusions, de résolutions) sur une plage horaire fixe (le mardi après-midi par exemple) ;

– focaliser les travaux de la commission des affaires européennes sur le contrôle du Gouvernement et sur les sujets au cœur de l’actualité, et donner une vision plus synthétique des enjeux européens.

CONCLUSION ET PRINCIPALES PROPOSITIONS

Cette mission d'information a permis à vos rapporteurs de mieux appréhender la manière dont sont traitées les questions européennes au sein des différents parlements nationaux de l'Union européenne –les principaux enseignements qui en sont issus se trouvant dans les monographies en annexe de ce rapport – et de s'en inspirer pour rénover la manière dont sont examinées les questions européennes au sein du Parlement français.

Ils en tirent une conclusion principale : l'Assemblée nationale doit **concentrer ses efforts en matière européenne sur le contrôle du Gouvernement.**

De leurs réflexions, ils retiennent notamment les propositions suivantes :

Propositions nécessitant une révision constitutionnelle :

- Instaurer un débat, en séance publique, à l'Assemblée nationale, **avec le Président de la République**, suivi d'un vote, en amont des Conseils européens : **cette proposition est soutenue par votre co-rapporteur M. Philip Cordery mais rencontre l'opposition de votre rapporteur M. Pierre Lequiller ;**
- Imposer au Gouvernement de **soumettre chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat**, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions européennes, les projets de programmes de stabilité et de réformes. Ces projets pourraient être soumis pour avis à une ou plusieurs commissions, et donner lieu à un débat en séance et à un vote ;
- Donner à la commission des affaires européennes une compétence législative lui permettant notamment de ratifier les traités européens.

Propositions nécessitant des changements juridiques autres que constitutionnels :

- Confier **l'examen des textes européens aux commissions « sectorielles »**, et confier à la commission des affaires européennes un rôle transversal de coordination et de contrôle. **Cette proposition est soutenue par votre co-rapporteur M. Philip Cordery mais rencontre l'opposition de votre rapporteur M. Pierre Lequiller ;**
- Renforcer les obligations pesant sur le Gouvernement en matière **d'information des parlementaires** sur les textes européens ;

- **Imposer la participation de représentants de l'Assemblée nationale** au processus de **préparation des programmes de stabilité et de réforme** ;
- Harmoniser les calendriers budgétaires national et européen ;
- **Augmenter le nombre de députés membres de la commission des affaires européennes** ;
- 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 ;
- Rendre systématique l'intervention du rapporteur de la commission des affaires européennes lors du passage en séance d'une proposition de résolution européenne ;

Propositions nécessitant un changement de pratique :

- Adopter des **résolutions européennes** spécifiques **avant chaque réunion du Conseil européen** ;
- **Systématiser les auditions de ministres** avant les réunions des conseils sectoriels et adopter des conclusions lors de ces auditions rappelant les « lignes rouges » de l'Assemblée ;
- Faire un **usage plus politique de la réserve d'examen parlementaire** ;
- S'assurer que les membres de la commission des affaires européennes soient nommés de manière à représenter les commissions permanentes de façon équilibrée ;
- S'appuyer sur le **programme de travail annuel** de la Commission européenne pour définir les priorités de travail de l'Assemblée nationale.

**OBSERVATIONS DE M. PIERRE LEQUILLER,
CO-RAPPORTEUR, LE 3 NOVEMBRE 2015**

Au-delà des analyses et propositions que je partage avec mon collègue Philip Cordery, je voudrais ici souligner nos points de désaccord.

En premier lieu, je considère que le ton général du rapport, trop négatif sur la prise en compte des questions européennes à l'Assemblée et sur le rôle de la commission des affaires européennes, ne correspond ni à ce que j'ai retiré des auditions que nous avons menées à Paris et dans d'autres capitales européennes, ni à mon expérience personnelle en tant que président de la délégation pour l'Union européenne, puis de la commission des affaires européennes, de 2002 à 2012.

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 nous sommes rendus. 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. Évidemment, 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.

Il reste évidemment de grandes marges de progrès, malgré ce qui a déjà été fait grâce à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Une avancée importante a déjà été faite avec la mise en place d'auditions préalables aux réunions du Conseil, à l'initiative de la présidente de la commission.

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, les relations très denses qu'entretient l'Assemblée nationale avec les institutions européennes, et notamment avec le Parlement européen, entre autres. J'ai pris encore davantage conscience de tous ces aspects positifs lors de nos déplacements dans d'autres parlements nationaux.

Mais **de nombreux chantiers restent ouverts, sur lesquels je soutiens pleinement les propositions du rapport** : mieux associer le Parlement sur les sujets économiques et monétaires, renforcer le bureau de l'Assemblée nationale à Bruxelles en y envoyant des représentants des groupes, augmenter le nombre de membres de la commission des affaires européennes et donner à celle-ci une compétence législative, par exemple.

De plus, je suis ravi que l'idée de supprimer le principe de la double appartenance des membres de notre commission ait été abandonnée : je crois que c'est une richesse dont nous ne devons pas nous priver.

En revanche, **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* ».

Une telle révision constitutionnelle impliquerait une modification drastique de l'équilibre entre les pouvoirs, en contradiction totale avec l'esprit des institutions de la Vème République. Elle désacraliserait la figure du chef de l'État, qui doit rester au-dessus des partis, en le faisant « descendre dans l'arène ». 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.

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.

- Par ailleurs, je suis 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 à moyen-terme : 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.

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 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 l'objectif de ce rapport.

Donner cette compétence aux commissions sectorielles ne pourrait s'envisager que si un transfert de compétences s'opère parallèlement au profit de la commission des affaires

européenne (en lui permettant notamment d'autoriser la ratification des traités et de se saisir pour avis des textes de loi). 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'interparlementarisme. 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'interparlementarisme 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 attaché à ce que cet article 13 soit introduit dans le traité sur la stabilité et pourquoi la présidente M^{me} Danielle Auroi et M. Christophe Caresche cherchent à ce qu'il soit pleinement mis en application.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 3 novembre 2015, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

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

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 auditionnés 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 avant 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 récupérerait 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'États 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 résolution 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 règlementaire ? 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 Vème République que j'ai entendu citer abondamment et surabondamment, permettez-moi de vous le dire j'ai envie de demander quelle Vème République ? Il y a très longtemps que nous ne sommes plus dans la première Vème République. Quand j'entends parler de sacralisation je voudrais simplement rappeler que la première Vème République élisait le Président de la République avec quelques 80 000 électeurs. Il me semble en effet que nous ne sommes plus dans cette Vème 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 sujets 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 précédé 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 européens 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 inaperçus 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 V^{ème} 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 thon tank et de production d'idées, 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. 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, 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 !

ANNEXES

ANNEXE N^o 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

20 mars 2015

Déplacement à Londres

Chambre des Communes :

- Sir Bill Cash (Tories), président de la commission du contrôle des affaires européennes (« European Scrutiny Committee »)

- M^{me} Joanna Welham, conseillère (« second clerk ») de la commission du contrôle des affaires européennes (« European Scrutiny Committee »)

Chambre des Lords :

- M. Christopher Johnson, conseiller (« principal clerk ») de la commission de l'Union européenne de la Chambre des Lords

- M. Paul Hardy, conseiller juridique de la commission de l'Union européenne de la Chambre des Lords

- M. Michael Collon, conseiller de la sous-commission des affaires intérieures

Center for European Reform :

M^{me} Agata Gostynska, chercheuse

29 mai 2015

Paris

- M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po., centre d'études européennes

19 juin 2015

Déplacement à Berlin

- M. Timm Beichelt, chercheur à l'université européenne Viadrina de Francfort-sur l'Oder

Au Bundestag

Commission des affaires européennes

- M. Heinz-Joachim Barchmann, Vice-président de la commission des affaires européennes, SPD

- M. Thomas Dorflinger, député CDU/CSU
- M. Detlef Müller, député SPD
- M. Norbert Spinrath, député SPD
- M. Manuel Sarrazin, député Bundnis 90/Die Grünen (Alliance 90/Les Verts)
- M^{me} Ursula Groden-Kranich, députée CDU

Sous-commission du droit européen

- M. Patrick Sensburg, président de la sous-commission

Conseillers des groupes politiques :

- M^{me} Susanne Szech-Koundouros, conseillère pour les questions européennes du groupe CDU/CSU
- M^{me} Kerstin Villalobos, conseillère pour les questions européennes du groupe SPD
- M. Jan Muck Schlichting, chef du service des questions fondamentales liées à l'Union européenne et des questions relatives à l'Union économique et monétaire
- M. Schmidt, adjoint au chef du service de la Documentation européenne

22 juin 2015

Déplacement à La Haye

- M^{me} Mendeltje van Keulen, greffière de la commission Affaires Européennes de la Tweede Kamer
- M. Jasper Verstraeten, greffier adjoint de la commission sécurité et justice de la Tweede Kamer
- M Herman Beun, conseiller Europe de la commission affaires économiques (énergie, télécoms, concurrence, semestre européen) de la Tweede Kamer
- M^{me} Ottolien de Rijk, conseillère Europe de la commission affaires sociales et santé publique de la Tweede Kamer
- M. Adriaan Schout, chercheur et coordinateur Europe du think tank Clingendael
- M. Thijs van der Plas, directeur général adjoint de la coopération européenne au Ministère des affaires étrangères néerlandais
- M. Davor Jancic, universitaire et chercheur à l'Institut Asser à la Haye.

7 juillet 2015

Paris

- M^{me} Katrin Auel, Professeure associée à l'Institut d'Études avancées de Vienne

22 et 23 septembre 2015

Helsinki

- M. Tuomas Muraja, journaliste
- M. Paavo Rautio, journaliste
- M^{me} Anne-Mari Virolainen, Présidente de la Grande Commission du Parlement
- M. Peter Saramo, administrateur de la Grande Commission du Parlement
- M. Juha Jokela, Directeur des études européennes de l'UPI (Institut Finlandais de Affaires Étrangères)
- M^{me} Heidi Kaila et M. Johannes Leppo, conseillers, affaires juridiques, au Secrétariat du Gouvernement pour les affaires européennes
- M. Tuomas Ojanen, Professeur à l'université d'Helsinki

ANNEXE N° 2 : L'EUROPE À L'ASSEMBLEE NATIONALE - CORPUS JURIDIQUE

Constitution du 4 octobre 1958

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

Article 88-5

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut 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 de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

Article 88-7

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 dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la

coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Article 6 bis

I. – Le règlement de chaque assemblée parlementaire fixe la composition et le mode de désignation des membres des commissions chargées des affaires européennes mentionnées à l'article 88-4 de la Constitution ainsi que les règles de leur fonctionnement.

II. – Les commissions chargées des affaires européennes suivent les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne. À cet effet, le Gouvernement leur communique les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Le Gouvernement peut également leur communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. Il les tient en outre informées des négociations en cours.

Règlement de l'assemblée, chapitre IX

Affaires européennes

Article 151-1

1 Il est institué, conformément à l'article 88-4 de la Constitution, une commission chargée des affaires européennes. Cette commission suit, dans les conditions définies au présent chapitre, les travaux conduits par les institutions européennes. Elle est dénommée Commission des affaires européennes.

2 La Commission des affaires européennes est composée de quarante-huit membres désignés, suivant la procédure fixée à l'article 25, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

3 Les membres de la Commission des affaires européennes sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci.

4 Au début de la législature, la Commission des affaires européennes est convoquée par le Président de l'Assemblée en vue de procéder à la nomination de son bureau, qui comprend, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. Le bureau est élu selon la procédure fixée à l'article 39, alinéas 4 et 5.

La présidence de la commission ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.

5 Les convocations, les votes, les auditions des membres du Gouvernement et la publicité des travaux sont organisés dans les conditions prévues au chapitre X du titre Ier.

6 La Commission des affaires européennes peut inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.

Article 151-1-1

La Commission des affaires européennes peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ou spéciale saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne, formuler des observations sur toute disposition de ce projet ou de cette proposition. Ces observations peuvent être présentées devant la commission permanente ou spéciale saisie au fond du projet ou de la proposition de loi. La Conférence des présidents peut autoriser la Commission des affaires européennes à présenter ses observations en séance publique.

Article 151-2

1 La transmission des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne soumis par le Gouvernement à l'Assemblée, en application de l'article 88-4 de la Constitution, fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.

2 Les projets et propositions mentionnés à l'alinéa 1 sont imprimés et distribués. Ils sont examinés par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes, de sa propre initiative ou à leur demande, ses analyses assorties ou non de conclusions. Elle peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.

3 La Commission des affaires européennes peut déposer un rapport d'information sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.

Article 151-3

La transmission des projets d'actes législatifs européens par les institutions de l'Union européenne en application de l'article 4 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.

Article 151-4

1 Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent chapitre, suivant la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 et de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution.

2 Les propositions de résolution contiennent le visa des documents émanant des institutions de l'Union européenne sur lesquels elles s'appuient.

Article 151-5

Les propositions de résolution européenne autres que celles qui sont présentées sur le fondement de l'article 151-2, alinéas 2 ou 3, sont renvoyées à l'examen préalable de la Commission des affaires européennes. Lorsque le Gouvernement, le président d'une commission permanente ou le président d'un groupe le demande, la commission doit déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande. Son rapport conclut soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition de résolution, éventuellement amendée. Le texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, à défaut, la proposition de résolution initiale est renvoyé à la commission permanente compétente.

Article 151-6

1 Les propositions de résolution sont examinées par la commission permanente saisie au fond. Celle-ci se prononce sur la base du texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution.

2 Si, dans un délai d'un mois suivant le dépôt d'une proposition de résolution sur le fondement de l'article 151-2, alinéas 2 ou 3, ou du rapport prévu à l'article 151-5, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte de la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond.

3 Le rapporteur de la Commission des affaires européennes participe aux travaux de la commission saisie au fond.

Article 151-7

1 Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond, la Conférence des présidents, saisie par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes peut

proposer à l'Assemblée d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour. Si aucune demande n'est soumise à la conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond est considéré comme définitif.

2 Lorsque la commission permanente saisie au fond a conclu au rejet de la proposition dont elle était saisie et si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage sur les articles de la proposition ou, en cas de pluralité, de la première proposition déposée.

3 Si l'Assemblée décide l'inscription à l'ordre du jour, des amendements peuvent être présentés dans les conditions prévues à l'article 99.

4 Les résolutions adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives sont transmises au Gouvernement. Elles sont publiées au *Journal officiel*.

Article 151-8

Les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée sont transmises aux commissions compétentes et à la Commission des affaires européennes.

Article 151-9

1 Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent article et de l'article 151-10 du présent Règlement, suivant la procédure applicable aux propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

2 Les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, sont recevables dans le délai de huit semaines à compter, respectivement, de la transmission dans les langues officielles de l'Union du projet d'acte législatif européen ou de la publication de l'acte législatif européen sur lequel elles s'appuient. La procédure d'examen est interrompue à l'expiration de ce délai.

3 Pour l'examen de ces propositions de résolution, les délais mentionnés à l'article 151-5 et à l'article 151-6, alinéa 2, du présent Règlement sont ramenés à quinze jours francs.

Article 151-10

Le Président de l'Assemblée transmet aux Présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne les résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives. Il en informe le Gouvernement.

Article 151-11

Le Président de l'Assemblée transmet au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation

du principe de subsidiarité formé, dans les, deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés.

Le cas échéant, l'examen des propositions de résolution portant sur le même acte législatif est interrompu.

Article 151-12

1 La transmission des initiatives visées à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne ou des propositions de décision visées au deuxième alinéa du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.

2 Les documents mentionnés à l'alinéa 1 sont imprimés et distribués. Ils sont examinés par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes ses analyses, assorties ou non de conclusions, ou déposer un rapport d'information.

3 Il ne peut être présenté à l'Assemblée, sur le fondement de l'article 88-7 de la Constitution, qu'une seule motion tendant à s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne envisagée. Cette motion doit contenir le visa de l'initiative ou de la proposition de décision à laquelle elle s'oppose et ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve. Elle ne peut faire l'objet d'aucun amendement. Elle doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée et être présentée dans un délai de six mois à compter de la transmission visée à l'alinéa 1 du présent article. La procédure d'examen est interrompue à l'expiration de ce délai.

4 Cette motion est renvoyée à la commission permanente compétente, qui rend son rapport dans un délai d'un mois. Le rapport conclut à l'adoption ou au rejet de la motion.

5 La motion est inscrite à l'ouverture de la plus prochaine séance, sous réserve des priorités définies à l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution. La discussion est organisée par la Conférence des présidents dans les conditions prévues à l'article 49, alinéas 1 à 4, du présent Règlement. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe.

6 Lorsque la motion est adoptée par l'Assemblée, elle est immédiatement transmise au Sénat.

7 Lorsque l'Assemblée est saisie par le Sénat d'une motion tendant à s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne, la motion est immédiatement renvoyée à la commission permanente compétente.

Les dispositions prévues aux alinéas précédents pour l'examen d'une telle motion sont applicables.

8 En cas d'adoption par l'Assemblée d'une motion transmise par le Sénat, le Président de l'Assemblée en informe le Président du Sénat. Il notifie le texte d'une motion s'opposant à une initiative visée à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne au Président du Conseil européen et le texte d'une motion s'opposant à une proposition de décision visée au deuxième alinéa du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Président du Conseil de l'Union européenne et en informe le Gouvernement. Ce texte est publié au *Journal officiel*.

9 En cas de rejet de la motion transmise par le Sénat, le Président de l'Assemblée en informe le Président du Sénat. Aucune motion tendant à s'opposer à la même initiative ou proposition de décision n'est plus recevable devant l'Assemblée.

10 Le délai mentionné à l'alinéa 4 est suspendu entre les sessions ordinaires ou lorsque l'inscription de la discussion de la motion à l'ordre du jour a été empêchée par la mise en œuvre des priorités prévues à l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution.

Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

Paris, le 21 juin 2010.

Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'État, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État,

La participation du Parlement au processus décisionnel européen est une exigence démocratique, à laquelle permettent de répondre de façon profondément renouvelée la révision de la Constitution intervenue en 2008 et la récente entrée en vigueur du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

De nouveaux pouvoirs échoient désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, tant dans la conception de la politique européenne de la France que par voie d'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne.

La faculté qu'ont les parlementaires d'adopter à l'intention du Gouvernement des résolutions est étendue par la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution à l'ensemble des projets d'actes soumis au Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

Une possibilité nouvelle est ouverte aux Parlements nationaux par l'article 88-6 de la Constitution et le protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne de contrôler au regard du principe de subsidiarité les projets d'acte législatif européens. Dans ce cadre, les assemblées peuvent émettre des avis motivés qu'elles adressent aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Ce contrôle peut aller jusqu'à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne si l'une ou l'autre des deux assemblées introduit un recours à l'encontre d'un acte définitivement adopté. Cette saisine est de droit à la demande de soixante députés ou soixante sénateurs.

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne. Je vous demande par conséquent de veiller personnellement à la mise en œuvre des procédures fixées par la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

- Annexe

Annexe I. — Transmission des textes de l'Union européenne au titre de l'article 88-4 de la Constitution

1. Projets et propositions d'actes ne relevant pas de la politique extérieure et de sécurité commune.

Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents

des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication. Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.

2. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant de la politique extérieure et de la sécurité commune.

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication. Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes.

II. — Transmission au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958

Outre la transmission obligatoire des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. À ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission. Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil.

S'agissant plus particulièrement des mises en demeure et avis motivés adressés à la France dans le cadre des procédures précontentieuses, ces documents sont transmis par le SGAE sur demande écrite du président de la commission des affaires européennes. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a pour objectif de répondre à une demande formulée par la Commission européenne dans le cadre précontentieux ou d'exécuter un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, ces documents sont transmis, à leur demande, aux présidents des commissions des assemblées parlementaires compétentes pour l'examen de ce projet de texte, avec copie au président de la commission des affaires européennes. Dans le cas où les documents transmis sont soumis à des règles spécifiques de confidentialité et de diffusion, les services du Premier ministre déterminent les modalités particulières de leur transmission et de leur publication en relation avec les commissions chargées des affaires européennes.

III. — Modalités et délais d'examen par le Parlement des textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

1. Fiches d'impact simplifiées

Un soin particulier doit être apporté à la réalisation, dans un délai de trois semaines après transmission des projets d'acte aux assemblées, de la fiche d'impact simplifiée. Ces fiches sont transmises aux assemblées afin d'éclairer leur examen, suivant les termes de la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

2. Saisine du Conseil d'État pour avis

Conformément aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003, le Gouvernement peut décider de saisir le Conseil d'État, pour avis, des difficultés juridiques qui apparaissent en cours de négociation de projets d'actes de l'Union européenne.

Sur demande de l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement examine l'opportunité d'une telle saisine pour les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

3. Délais d'examen

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

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du protocole n° 1 au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines. Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes. Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée.

4. 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 demande 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.

5. Adoption de résolutions

Les propositions de résolution formulées par les députés ou les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du Premier ministre.

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 SGAE 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.

1. Dans la négociation des actes de l'Union européenne

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. À 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 SGAE 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 État membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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.

Le SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française. Pour les projets d'actes en cours de négociation, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes.

2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe

Le comité interministériel sur l'Europe 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. — Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Dès qu'il en a connaissance, le ministre chargé des relations avec le Parlement informe le SGAE et le ministre chef de file compétent de l'inscription en séance publique d'un débat parlementaire relatif aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Le ministre chef de file 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 concernée. Il y défend la position du Gouvernement telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGAE ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

VI. — Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsque les actes dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution ont fait l'objet d'une adoption définitive par les institutions de l'Union européenne, d'un retrait ou encore d'une déclaration de caducité, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, en fait état au SGG pour information des assemblées.

VII. — Contrôle du respect du principe de subsidiarité sur les projets d'actes législatifs européens

1. En vertu de l'article 88-6 de la Constitution et du protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Sénat et l'Assemblée nationale peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif au principe de subsidiarité.

Lorsque l'une ou l'autre des assemblées décide d'examiner un projet d'avis en séance publique, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement.

Lorsque l'avis adopté par l'une ou l'autre des assemblées conclut à la méconnaissance du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen, cet avis, destiné à la Commission européenne, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, est transmis pour information au Gouvernement. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.

2. Lorsque, en application de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la France envisage d'être à l'initiative d'un projet d'acte ou d'apporter son soutien à une telle initiative, le SGAE communique aux assemblées une fiche expliquant la position du Gouvernement.

VIII. — Transmission des recours des assemblées devant la Cour de justice de l'Union européenne

En vertu de l'article 88-6 de la Constitution, chaque assemblée peut 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 de droit à la demande de soixante députés ou

sénateurs. Dès qu'une assemblée a décidé de former un tel recours, elle en informe le Premier ministre.

Le ministère des affaires étrangères (direction des affaires juridiques) transmet la requête au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne au nom de l'assemblée à l'origine du recours. Dans sa lettre de transmission, le ministère des affaires étrangères précise le nom et l'adresse de l'agent ou de l'avocat de cette assemblée, avec lequel la Cour de justice échangera directement les pièces de procédure ultérieures.

IX. — Motion prévue à l'article 88-7 de la Constitution

Dans le cadre de la préparation de l'examen d'une motion au titre de l'article 88-7 de la Constitution, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement en séance publique.

ANNEXE N°3 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES AU BUNDESTAG

- **Le Bundestag et les « questions fondamentales liées à l'Union européenne » : des compétences accrues par la jurisprudence de Karlsruhe**

- **L'association du Bundestag aux décisions européennes**

Comme en France, c'est au moment du traité de Maastricht que des dispositions relatives à la participation du Parlement au processus décisionnel européen ont été introduites au niveau constitutionnel.

L'article 23 de la Loi fondamentale allemande dispose ainsi que « *le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière aussi complète que possible (...) dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les positions du Bundestag* ».

Comme tous les parlements nationaux de l'Union européenne, le Bundestag bénéficie des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne relatives au renforcement du rôle des parlements nationaux.

En revanche, ce renforcement des prérogatives parlementaires s'est fait de manière plus approfondie au Bundestag que dans les autres chambres. En effet, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a rendu un arrêt majeur le 30 juin 2009, considérant que si le traité de Lisbonne était bien compatible avec la Loi fondamentale allemande, la « loi d'accompagnement » présentée par le Gouvernement ne l'était pas, faute de prévoir des droits de participation suffisants pour le Bundestag et le Bundesrat.

La **loi relative à l'exercice de la responsabilité d'intégration du Parlement dans les affaires européennes** modifiée le 29 septembre 2009 prend en compte cette jurisprudence.

Doit ainsi faire l'objet d'une loi préalable toute approbation par le Gouvernement allemand de propositions européennes :

- faisant passer un domaine de l'unanimité à la majorité qualifiée ;
- concernant des domaines considérés comme des **domaines essentiels de la souveraineté parlementaire**, précisément identifiés par la Cour (en particulier toute mesure fiscale et sociale et les dispositions pénales et civiles, notamment en droit de la famille).

Une loi complémentaire définit les **modalités pratiques de la coopération entre le gouvernement fédéral et le Parlement dans les affaires européennes** (loi relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundestag allemand dans les affaires de l'Union européenne, dite « EUZBBG »).

Sans aller jusqu'à prévoir un mandat impératif sur le modèle des pays scandinaves, cette loi dispose que « *lorsque le Bundestag émet un avis, le gouvernement fédéral en fait la base de ses négociations* ». Lors des négociations au Conseil, le Gouvernement doit opposer

la réserve parlementaire si le compromis trouvé au Conseil est contraire sur un ou plusieurs points à l'avis du Bundestag, et le Gouvernement doit essayer de parvenir à un accord avec le Bundestag avant la décision définitive. Après la prise de décision définitive, le Gouvernement doit informer le Bundestag par écrit de la manière dont son avis a été retenu. À la demande d'un quart des parlementaires, le Gouvernement doit se justifier publiquement s'il s'est éloigné de la position du Bundestag lors des négociations.

Sur les projets d'actes législatifs, le Gouvernement doit dans un délai de deux semaines transmettre au Bundestag une évaluation détaillée, et les documents devant être transmis par le Gouvernement au Bundestag sont précisément énumérés. Cette liste est quasiment exhaustive, et inclut les documents émanant de réunions ministérielles informelles ou de groupe de travail.

Bien qu'elle ne soit pas légalement obligée de le faire, la chancelière se rend en général dans l'hémicycle avant chaque Conseil européen, où elle fait une déclaration de vingt minutes. La plupart du temps, les groupes parlementaires émettent des motions qui sont débattues à la suite de cette déclaration. Après le Conseil européen, la chancelière peut venir présenter les résultats des négociations devant la commission ou, plus rarement, en plénière.

- **Des pouvoirs approfondis depuis la crise de la zone euro**

Les pouvoirs du Bundestag en matière européenne ont été approfondis suite à la crise financière et aux nouveaux mécanismes de stabilité financière mis en œuvre dans la zone euro.

Suite à une décision de la Cour de Karlsruhe du 7 septembre 2011, la loi relative à la participation financière au mécanisme européen de stabilité (loi dite « ESMFinG ») prévoit que le Bundestag doit approuver au préalable les décisions les plus importantes prises par le représentant allemand au sein du Fonds européen de stabilité financière et du mécanisme européen de stabilité financière (MES), en premier lieu la mise en place d'un nouveau programme d'aide (article 4).

Sur ces sujets, **l'avis du Bundestag lie le gouvernement fédéral.**

Cette décision du Tribunal fédéral a été précisée par une autre décision en date du 19 juin 2012, qui consacre le droit à l'information du Parlement dans ce domaine. Critiquant la transmission tardive du texte de la Commission européenne relative à la création du MES, la Cour a estimé qu'il existait une obligation constitutionnelle d'information « *exhaustive et précoce* » du Parlement, information qui « *doit être d'autant plus exhaustive et suivie que le processus est complexe et qu'il empiète sur le domaine de compétences du législatif* ».

C'est dans ce cadre que le Bundestag, convoqué en session extraordinaire, a autorisé le 17 juillet 2015 l'adoption d'un troisième plan d'aide à la Grèce.

Pour l'implémentation de ces décisions, la commission du budget est compétente (article 5). Un comité spécial du Bundestag devrait être institué en cas d'urgence, et notamment pour l'utilisation du mécanisme de rachat de dette publique sur le marché secondaire (article 6).

- **La commission des affaires européennes et les autres commissions**

- ✓ **Une commission consacrée par la loi fondamentale**

La commission des affaires européennes du Bundestag a été instituée en 1994, les sujets européens étant auparavant traités par la commission des affaires étrangères.⁽¹⁾ C'est l'une des quatre commissions du Bundestag explicitement nommées par la Loi fondamentale⁽²⁾, et c'est la seule commission qui peut agir au nom du Bundestag tout entier – cette disposition n'ayant toutefois été utilisée qu'à deux reprises.

Au cours de la dernière législature, la commission des affaires européennes du Bundestag s'est réunie 93 fois, et a rendu 120 avis.

Sa composition a une particularité majeure : quinze eurodéputés allemands sont habilités à participer à ses travaux et ont le droit de parole lors de ses réunions, même si ils n'ont évidemment pas le droit de vote, ce qui permet d'informer le Bundestag des travaux en cours au Parlement européen. Dans la pratique, les membres du Parlement européen ne se rendent que très rarement à ces réunions.

La commission des affaires européennes est compétente au fond sur quatre sujets :

- la révision **des traités** ;
 - les **affaires générales et institutionnelles** ;
 - les **élargissements** et les nouvelles adhésions à la zone euro ;
 - la **gouvernance** de la **zone euro** et le semestre européen.
- ✓ **Les commissions sectorielles sont chargées de l'examen au fond des projets de textes européens transmis au Bundestag**

Au Bundestag, l'examen des textes européens transmis par le Gouvernement est décentralisé dans les commissions sectorielles (qui sont en général une vingtaine, correspondant à chaque ministère).

Deux sous-commissions spécialisées sur les questions européennes ont également été mises en place au sein de deux commissions permanentes : la commission des affaires juridiques et la commission du budget.

Dans la plupart des cas, l'examen des textes par les commissions se traduit par une simple prise de connaissance du texte, mais sur des sujets majeurs, la commission peut élaborer une recommandation de décision à l'adresse du Parlement. La commission des affaires européennes est la seule commission qui a le droit d'amender cette proposition de décision. Elle se saisit pour avis de la plupart de ces textes, son rapport étant ensuite annexé à celui de la commission saisie au fond.

(1) *Le Bundesrat s'est doté d'une commission chargée des affaires communautaires dès 1957, et a été, de manière plus large, précurseur en ce qui concerne le traitement parlementaire des questions communautaires, notamment en nommant un fonctionnaire à Bruxelles dès les années 1980 (contre 2007 pour le Bundestag).*

(2) *Article 45 de la Loi fondamentale : « Le Bundestag nomme une commission des affaires de l'Union européenne. Il peut l'autoriser à exercer à l'égard du Gouvernement fédéral les droits qui lui sont conférés par l'article 23. Il peut également l'autoriser à exercer les droits qui sont conférés au Bundestag par les fondements conventionnels de l'Union européenne ».*

Le Bundestag réunit en plénière adopte ensuite une résolution que le Gouvernement doit prendre en considération lors des négociations au Conseil. Par dérogation à cette règle, la commission des affaires européennes peut se substituer à l'assemblée plénière.

Si la commission saisie au fond décide de ne pas proposer de résolution, elle envoie une synthèse des débats sur le texte au Gouvernement. Si les textes ne donnent pas lieu à un débat, ils sont simplement mentionnés au compte-rendu.

La transposition des directives a également lieu dans les commissions compétentes au fond, mais la commission des affaires européennes se saisit de ces lois de transposition pour avis.

La commission des affaires européennes est également chargée d'appuyer les commissions permanentes dans le **contrôle de la subsidiarité**, mais le Bundestag n'émet que très rarement des avis motivés à ce titre (trois avis de subsidiarité depuis 2010, contre 10 émis par le Bundesrat).

✓ **Une administration conséquente est à la disposition de ces commissions**

Au total, soixante fonctionnaires du Bundestag sont en charge des affaires européennes, répartis en six divisions :

- le bureau « PE 1 » est celui du secrétariat de la commission des affaires européennes. Ses attributions recoupent en partie celles de la commission des affaires européennes de notre assemblée, mais son activité se concentre sur les aspects les plus concrets (préparation des réunions de commission, organisation des missions à l'étranger et de la COSAC) ;
- le bureau « PE 2 » a été créé pour faire face aux nouvelles responsabilités du Bundestag en matière de politique monétaire européenne. Il offre une assistance technique aux groupes parlementaires et aux commissions permanentes sur les sujets budgétaires et est en charge des « questions européennes fondamentales » ;
- le bureau « PE 3 » s'occupe de l'appui technique aux groupes et aux commissions sur tous les autres sujets que ceux traités par le bureau « PE 2 » ;
- le bureau « PE 4 » est le bureau de liaison à Bruxelles, composé de sept fonctionnaires et de sept collaborateurs de groupes ;
- le bureau « PE 5 » est le bureau chargé de la documentation, et donc du traitement des documents transmis par le Gouvernement (25 000 documents envoyés annuellement), de la base de données « Eudox » permettant le traitement de ces documents et de la mise à jour d'« IPEX », le site internet qui permet les échanges entre parlements nationaux de l'Union européenne. Le bureau propose une commission d'attribution de ces textes et les envoie aux groupes politiques, les classant en deux catégories, ceux ayant un potentiel intérêt politique (quarante pourcent environ) et les textes principalement techniques ;
- enfin, le bureau « PE 6 » est chargé des études et de l'analyse scientifique des textes européens les plus complexes.

ANNEXE N°4 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À LA TWEEDE KAMER

- **Le rôle du parlement néerlandais dans le contrôle des affaires européennes : un pouvoir *de facto* plus que *de jure***

Aucune disposition spécifique de la Constitution néerlandaise ne concerne le contrôle parlementaire des affaires européennes.

Les lois de ratification successives des traités explicitent cependant certaines modalités de ce contrôle parlementaire : par exemple, la loi de ratification du traité de Maastricht rend obligatoire l'approbation du Parlement pour toutes les décisions en matière de Justice et d'affaires intérieures, et prévoit un droit d'information sur certains sujets liés à l'Union économique et monétaire. Au-delà de ces cas spécifiques, le mécanisme de réserve d'examen parlementaire et, depuis Lisbonne, le contrôle de la subsidiarité sont les seuls pouvoirs de contrôle à la législation européenne prévu par les textes.

Similaire au mécanisme existant notamment en France et au Royaume-Uni, la réserve d'examen parlementaire prévoit que dans les deux mois suivant la publication d'un texte par la Commission européenne, le Parlement peut demander au Gouvernement de réserver cette proposition d'acte législatif. Dans les quatre semaines qui suivent cette demande, une audition du ministre doit être organisée sur ce texte.

La position néerlandaise au **Conseil européen** fait l'objet d'un débat en **séance plénière avec le Premier ministre, en amont et en aval**. Le débat préalable au Conseil européen ne donne pas forcément lieu à l'adoption d'une résolution adoptée par le Parlement, mais le Premier ministre conclut en général la séance en dressant le constat d'un soutien parlementaire à la proposition du Gouvernement ou, le cas échéant, de la nécessité de modifier cette position. Les parlementaires proposent régulièrement des motions sur des sujets spécifiques liés à l'ordre du jour du sommet.

Des auditions ont lieu avant la tenue de réunions du Conseil : ce sont les « algemeen overleg » (« réunions générales »). Avant chacune de ces réunions, le Gouvernement envoie l'ordre du jour de la réunion du Conseil à la commission sectorielle concernée, détaillant sa position sur chaque sujet. Pour les sujets les plus sensibles, **cette réunion préalable peut également avoir lieu en plénière, et donner lieu au vote d'une motion** : cette motion est contraignante politiquement, mais ne l'est pas juridiquement. Après le Conseil, les ministres doivent rendre compte – en général à l'écrit – des décisions prises lors de la réunion du Conseil. **Des réunions ont également lieu préalablement aux réunions du Conseil européen.**

Le Parlement reçoit également des notes du Gouvernement sur chaque proposition de la Commission européenne, législative ou non, qui présente la position du Gouvernement sur cette proposition et ses éventuels impacts.

Le système est similaire au sein de la Tweede Kamer et de l'Eerste Kamer, mais l'activité européenne de cette dernière reste réduite du fait de sa petite taille (peu de réunions préalables au Conseil sont par exemple organisées).

- **Un système « décentralisé » : le rôle majeur des commissions sectorielles**

Au sein du Parlement néerlandais, les commissions sectorielles sont directement en charge des affaires européennes. La commission des Affaires européennes intervient à titre de coordination, et est responsable des questions européennes transversales. C'est l'un des parlements dans lequel la dévolution des questions européennes aux commissions sectorielles est la plus poussée (les réunions pré-conseil ont par exemple lieu dans les commissions sectorielle).

L'analyse du programme de travail annuel de la Commission européenne est centrale dans l'approche néerlandaise des questions européennes. Depuis 2007, ce programme de travail est analysé par chaque commission sectorielle sur les aspects qui la concernent. Une fois les avis des commissions sectorielles transmis, la commission des affaires européennes échange avec le ministre en charge des Affaires européennes, notamment afin d'identifier le plus en amont possible les textes qui pourraient donner lieu à une réserve d'examen parlementaire ou à un avis motivé de subsidiarité. Ces priorités sont *in fine* approuvées en plénière. Au cours de l'année, une attention particulière est apportée aux propositions identifiées comme prioritaires une fois que celles-ci ont été publiées par la Commission européenne.

La commission des Affaires européennes joue également un rôle de **coordination en matière de transposition des directives** : elle alerte les commissions sectorielles sur les délais de transposition ou lorsque la Commission signale un problème dans la transposition. Elle est également chargée de distinguer les articles des lois de transposition relevant de la transposition nécessaire et ceux relevant de la « sur-transposition ».

Cette « décentralisation » se traduit en termes administratifs, puisqu'il existe un référent européen au sein de chaque commission, parallèlement aux douze fonctionnaires directement en charge des affaires européennes (dont deux représentants à Bruxelles).

ANNEXE N°5 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À WESTMINSTER

La souveraineté parlementaire est l'un des éléments clés du débat sur le « Brexit ». C'est l'une des raisons qui ont conduit vos rapporteurs à se rendre à Westminster, parlement « *ni fort, ni faible* » en matière européenne, selon M^{me} Agata Gostynska, chercheuse au « Center for European Reform ».

Le cœur du système britannique de contrôle des affaires européennes réside dans le mécanisme de la **réserve d'examen parlementaire** : ce mécanisme, consacré par la résolution du 30 octobre 1980 de la Chambre des Communes et par la résolution du 6 décembre 1999 de la Chambre des Lords, implique que **le Gouvernement ne peut adopter une position définitive sur une proposition législative au Conseil sans examen préalable de celle-ci au Parlement**. L'avis du Parlement ne lie pas pour autant le Gouvernement.

L'European Union Act de 2011 a apporté des changements importants au rôle du Parlement en matière européenne : il rend obligatoire un référendum sur tout nouveau traité, ou tout changement de traité qui transférerait des pouvoirs du Royaume-Uni à l'Union européenne (le référendum n'étant pourtant pas ancré dans la tradition institutionnelle britannique), et garantit que tout usage des clauses passerelles doit être approuvé par un Acte du Parlement.

• Un bicamérisme complémentaire

Les deux chambres du Parlement fonctionnent de manière différente en ce qui concerne le contrôle des affaires européennes.

Tout d'abord, leurs deux commissions des affaires européennes diffèrent largement dans la forme.

La commission du contrôle européen (« European scrutiny committee ») de la Chambre des communes est composée de seulement seize membres et de huit fonctionnaires (six experts et deux conseillers).

En comparaison, la commission de l'Union européenne (« *European Union Committee* ») de la Chambre des Lords est composée d'une **commission principale** (« *European Union Select Committee* ») de **dix-huit membres**, et de **six sous-commissions spécialisées**,⁽¹⁾ au sein desquelles siègent au total **cinquante-deux pairs**. Au total, ce sont donc 74 membres qui s'occupent des questions européennes (sur un total de 760 membres). L'équipe administrative est également importante (25 fonctionnaires).

La commission principale supervise le travail des sous-commissions spécialisées et est en charge des questions transversales. C'est une commission qui jouit d'un important prestige : le président de la commission a un rôle statutaire particulièrement important, puisqu'il est l'un des trois seuls Lords rémunéré par l'institution.

(1) 1) affaires économiques et financières, 2) marché intérieur, infrastructures et emploi, 3) affaires étrangères, 4) agriculture, pêche, environnement et énergie, 5) justice, institutions et consommation, 6) affaires intérieures, santé et éducation.

Les deux chambres ont une vision pleinement différente du contrôle, qui reflète leurs différents rôles vis-à-vis de l'exécutif. Alors que la Chambre des Communes se concentre sur le contrôle du Gouvernement par l'analyse des documents et la maîtrise de la réserve d'examen parlementaire, la Chambre des Lords est engagée dans un dialogue beaucoup plus approfondi avec les institutions européennes ⁽¹⁾, se déplace régulièrement à Bruxelles et se prononce régulièrement sur les Livres Verts de la Commission européenne. Elle joue un véritable rôle de « think-tank » dont les rapports sont lus dans toute l'Union européenne (une dizaine de rapports, réalisés de manière collégiale, sont adoptés chaque année).

Enfin, il convient de noter l'approche politique très différente des deux chambres sur l'Europe : alors que la commission des affaires européennes de la Chambre des Communes est devenue un bastion des eurosceptiques britanniques, sous la houlette de son président Sir William Cash, la Chambre des Lords se caractérise par l'orientation globalement pro-européenne de ses membres, principalement liée au mode de nomination des Lords (absence d'échéances électorales, sociologie parlementaire différente). Cette divergence de vues sur l'Europe se traduit notamment par un usage très différent du veto de subsidiarité : la Chambre des Communes a émis dix-sept avis de subsidiarité ⁽²⁾ depuis l'entrée en vigueur de la procédure, contre six pour la Chambre des Lords.

• Le rôle majeur du Gouvernement

En matière d'affaires européennes, le rôle du Parlement britannique est plus de contraindre le Gouvernement à se justifier et à rendre des comptes sur son action que d'influencer les décisions de celui-ci en amont des Conseils et des Conseils européens.

Le mécanisme de la réserve d'examen parlementaire est central dans le système britannique, et constitue une véritable contrainte pour le Gouvernement. La Chambre des communes se sert de cette procédure pour souligner l'importance qu'elle accorde à un sujet ou pour obtenir plus d'informations de la part du Gouvernement.

Toutefois, dans la pratique, ce mécanisme prévoit également de nombreuses exceptions à cette réserve d'examen parlementaire, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Les ministres peuvent notamment déroger à cette règle s'ils considèrent que la proposition d'acte européen est urgente, confidentielle, de routine ou triviale ⁽³⁾.

Le Gouvernement a la main sur l'ordre du jour de la session plénière : pour des raisons politiques, des textes proposés pour le débat par la commission des affaires européennes peuvent être mis en attente pendant des mois. La quasi-totalité des motions discutées sur les textes européens sont d'origine gouvernementale (les députés peuvent déposer des motions à titre individuel – ce que font régulièrement les eurosceptiques, mais celles-ci ont très peu de chance d'être adoptées).

Des débats préalables aux Conseils européens avaient été mis en place sous le Labour, mais ils ont été supprimés au moment de l'arrivée au pouvoir des conservateurs. En

(1) *La Chambre des Lords envoie notamment de nombreuses opinions à la Commission européenne, 21 en 2014, contre 12 pour la Chambre des Communes.*

(2) *Par ailleurs, trois avis émis au titre du dialogue politique précisaient que la Chambre des communes aurait souhaité émettre un avis motivé au titre de la subsidiarité mais n'a pas pu le faire dans les délais.*

(3) *Westminster and the European Union: Ever-increasing skepticism, Ariella Huff and Julie Smith, dans The Palgrave Handbook of national parliaments and the European Union.*

revanche, en aval, le Premier ministre informe en séance plénière les députés de l'issue du sommet européen. La déclaration du Premier ministre est lue le même jour par un ministre. Ces allocutions sont suivies d'un court débat.

Pour les conseils sectoriels, la procédure est majoritairement écrite : avant et après chaque Conseil, le Gouvernement informe le Parlement par écrit en commentant l'ordre du jour ainsi que la position du Gouvernement sur les différents sujets abordés.

Enfin, la Chambre des Communes se plaint régulièrement du trop peu d'information transmis par le Gouvernement, et notamment de ne pas avoir accès à des documents confidentiels : **le Parlement britannique se caractérise en effet par un niveau très élevé de transparence** (tout est publié en ligne, notamment les mémoranda du Gouvernement) **parfois peu compatible avec les exigences de la diplomatie.**

- **L'archétype du système de contrôle « documentaire »**

Le contrôle des affaires européennes au Parlement britannique est un système de contrôle dit « documentaire » (« *document-based scrutiny* »).

Le Gouvernement a deux jours pour transmettre les documents européens au Parlement, puis 10 jours pour déposer une note explicative (« *explanatory memorandum* »), rédigés par le « *cabinet office* ». ⁽¹⁾

À la Chambre des Communes, le tri est effectué de la même manière qu'au Parlement français : les administrateurs de la commission des affaires européennes classent les débats en trois groupes « A » (les plus importants), « B » (sujets politiques mais mineurs), « C » (sujets purement techniques). Les textes ainsi classifiés sont présentés lors de chaque réunion de la commission, et les députés peuvent donc à tout moment proposer qu'un sujet soit classé en « A ».

Les textes « A » (environ une quarantaine de textes par an) font l'objet d'un examen approfondi et d'un débat devant la commission des affaires européennes. Ils sont examinés par une commission ad hoc composée d'au moins deux membres de la commission des affaires européennes et deux membres de la commission sectorielle concernée. Alors que les débats en plénière durent toujours quatre-vingt-dix minutes, les débats au sein de la commission des affaires européennes peuvent durer deux heures trente, et commencent par une allocution du président de la commission de cinq minutes, suivie par une allocution du ministre, avant un débat d'une heure trente.

Deux ou trois fois par an, la commission recommande un débat en plénière sur certains textes (exemple du « six-pack en 2010 »).

À la Chambre des Lords, chaque semaine, le président de la commission de l'Union européenne et son conseiller juridique choisissent les textes qui pourraient utilement faire l'objet d'un débat en commission, contrairement à la Chambre des Communes ou à l'Assemblée nationale, où les textes sont transmis à l'ensemble de la commission.

(1) Ces mémoranda sont publics et disponibles à cette adresse : <http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/>.

ANNEXE N°6 : LE TRAITEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES À L'EDUSKUNTA FINLANDAISE

L'article 93 de la Constitution finlandaise dispose que le **Gouvernement seul est responsable des affaires européennes**, alors que **les affaires étrangères sont partagés entre le domaine présidentiel** – la Finlande est un régime semi-présidentiel – **et le domaine gouvernemental**.

Le rôle du Parlement en matière européenne est quant à lui défini par les articles 96 et 97 de la Constitution, qui introduit un système directement inspiré du système danois de contrôle des affaires européennes (système de mandat) tout en cherchant à éviter une centralisation excessive du traitement des textes européens dans la commission des affaires européennes.

Le règlement du Parlement et celui de la Grande commission (révisé en juin 2014) détaillent les règles s'appliquant au contrôle parlementaire des questions européennes.

- **La « Grande commission »**

La « **Grande commission** » est devenue, lors de l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne, l'organe central du Parlement en ce qui concerne les affaires européennes.

Elle composée de 26 membres titulaires et de 13 suppléants – dont la présence est obligatoire mais qui ne peuvent voter qu'en remplacement d'un membre titulaire absent- et d'un parlement représentant les îles Åland. En Finlande, les parlementaires sont en général membres de deux commissions : c'est également le cas des membres de la Grande commission.

C'est une commission prestigieuse, dans laquelle siègent en général des présidents de commissions, des leaders de groupes politiques et d'anciens ministres. Dans l'ordre protocolaire, son président apparaît juste après le Président et le Vice-président du Parlement. Elle se réunit en général deux fois par semaine.¹

- **Un système de mandat original**

- ✓ « **Textes U** » et « **textes E** »

L'une des spécificités du système finlandais est que la **séparation entre le domaine de la loi et le domaine du règlement s'applique de la même manière aux affaires européennes qu'aux affaires domestiques**.

Les documents européens sont classés entre **textes «U»**,² qui correspondent principalement aux propositions législatives de la Commission européenne, et **textes «E»**,¹

¹ Le mercredi, lors d'une réunion de trois heures au cours de laquelle sont abordés les textes U et E sur la base des opinions envoyées par les commissions sectorielles, et le vendredi pour deux ou trois heures incluant l'audition du ministre avant la réunion du Conseil sectoriel de la semaine suivante.

² Approuvés en session plénière du Gouvernement, ils sont transmis au Parlement sous la même forme qu'un projet de loi : résumé de la proposition, étude d'impact, et opinion du Gouvernement sur le texte si elle est déjà disponible. La présidence du Parlement renvoie les textes aux commissions compétentes.

non législatifs (livres blancs et livres verts, par exemple). Environ **60 à 90 dossiers « U »** sont examinés chaque année.

Pour les textes U, le Parlement doit **impérativement donner son accord à la position de négociation du Gouvernement**, en amont du Conseil.

✓ **Un système décentralisé**

La Constitution finlandaise impose la consultation des commissions sectorielles sur les textes européens.

Les **commissions sectorielles doivent impérativement se prononcer sur les textes U**, puis transmettre leur avis à la Grande commission. La Grande commission reprend en général l'avis de la commission sectorielle (dans environ 95 % des cas), et, si plusieurs commissions se sont prononcées, arbitre entre leurs différentes positions. Elle peut alors une résolution contraignante pour le Gouvernement ou simplement transmettre l'opinion émise par la commission sectorielle. En de rares occasions, la Grande commission adopte des opinions formelles détaillant le raisonnement la conduisant à prendre sa résolution.

Les **textes E sont transmis aux commissions sectorielles** : celles-ci peuvent décider de seulement en prendre acte, d'informer les parlementaires sur ce sujet ou d'émettre une opinion formelle à destination de la Grande commission. Dans ce cas, la Grande commission se contente en général de transmettre cet avis « pour information » au Gouvernement, mais elle peut éventuellement décider d'émettre un mandat sur cette question.

Si les commissions sectorielles ne se prononcent pas sur un texte, la Grande commission peut leur imposer un délai d'examen ou prendre une décision sans l'avis de la commission saisie au fond.

La commission des affaires étrangères est directement en charge des questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune telle que définie par les traités. Dans ce domaine, elle dispose de pouvoirs similaires à ceux de la Grande commission (mandat, audition du ministre). En revanche, la Grande commission est compétente pour les aspects de la politique extérieure qui ne relèvent pas de la PESC/PSDC, comme la politique commerciale ou l'aide au développement.

- **Un pouvoir de mandat qui revient uniquement à la Grande commission**

Ce pouvoir de mandat est délégué à la Grande commission, qui **agit au nom du Parlement tout entier** (pour rappel, ce pouvoir existe également au Bundestag, pour la commission des affaires européennes, mais n'est jamais utilisé) : les sujets européens peuvent être discutés en plénière, mais le pouvoir de décision sur les textes reste dans les mains de la Grande commission.

Juridiquement, la Grande commission n'examine pas le texte de la Commission européenne mais l'analyse transmise par le Gouvernement sur ce texte. Par exemple, elle ne fait pas de remarques sur la formulation du texte de la Commission européenne par exemple.

¹ *Approuvés seulement par le ministre compétent et pour la commission gouvernementale aux affaires européennes, et envoyés directement à la Grande commission.*

L'opinion du Parlement devient « *le point de départ normatif de l'action du Gouvernement* » : le Gouvernement peut s'en éloigner mais il est obligé de justifier ses actions devant la Grande commission.

La Grande commission auditionne les ministres concernés et adopte son mandat **avant chaque Conseil le vendredi précédent**.

En aval, le Gouvernement doit également rendre des comptes : après chaque réunion du Conseil, les ministres transmettent un compte-rendu à la Grande commission, en général dans les quarante-huit heures qui suivent, et peuvent être auditionnés à nouveau pour s'expliquer sur le résultat des négociations.

Parallèlement, le premier ministre doit obligatoirement apparaître devant la Grande commission **avant et après chaque Conseil européen**.¹ Il peut également choisir de se rendre devant la session réunie en plénière, mais ne le fait que rarement.

Les décisions prises par la Grande commission, qui se réunit à **huis-clos**, sont strictement confidentielles, et ne peuvent être rendues publiques qu'après la réunion du Conseil ou du Conseil européen en question : la confidentialité est une des conditions du bon fonctionnement d'un système de mandat, afin de ne pas dévoiler les « lignes rouges » du Gouvernement lors des négociations face aux autres pays européens et d'éviter que le Gouvernement soit mis en position de faiblesse en interne s'il n'est pas parvenu à imposer ses vues dans la négociation.

Ce **manque de transparence** vis-à-vis de l'opinion publique – puisque très peu de débats européens ont lieu en plénière – est le principal reproche fait au système finlandais de contrôle des affaires européennes.

Dans les faits, le Parlement ne bloque jamais véritablement la décision du Gouvernement. C'est donc davantage d'un pouvoir de contrôle qu'il s'agit que d'un véritable pouvoir de négociation ou de décision.

En effet, les mandats négociés par le Gouvernement permettent en général une certaine flexibilité.

Par exemple, lors des négociations sur la dette grecque en juillet 2015, alors que la position initiale de la Grande commission demandait une sortie temporaire de la Grèce de la zone euro, le Gouvernement est revenu vers le Parlement en demandant l'ajout au mandat d'une phrase précisant que la Finlande ne peut pas à elle seule faire obstacle à un compromis. Une seule véritable situation de blocage a eu lieu au cours des dernières années, lorsque le Parlement finlandais s'est opposé à l'adoption des mesures anti-terroristes proposées par la Commission européenne après les événements du 11 septembre. Le Premier ministre a alors mis sa responsabilité politique dans la balance, en expliquant qu'il lui était impossible politiquement de s'opposer à l'adoption de telles mesures.

Dans les négociations au Conseil, le Gouvernement finlandais évite d'utiliser la position du Parlement comme un argument de négociation en tant que tel : la position du

¹ Depuis la révision constitutionnelle de 2012, c'est désormais le Premier ministre qui représente la Finlande au Conseil européen et aux autres sommets dans lesquels les leaders politiques sont représentés (auparavant, le Premier ministre et le Président de la République s'y rendaient à tout de rôle), ce qui a évidemment un impact majeur en termes de contrôle parlementaire.

Parlement et celle du Gouvernement sont considérées comme une position unique, celle de la République de Finlande.

- **Les relations avec les institutions européennes**

L'Eduskunta considère que son seul interlocuteur est le Gouvernement, qui doit également être le seul à porter la voix de la Finlande auprès des institutions européennes.

En pratique, la Grande commission peut envoyer ses opinions à la Commission européenne, mais cet envoi n'a rien de systématique et l'Eduskunta ne considère pas qu'il s'agisse là d'un « dialogue politique ». De la même manière, aucun contact formel n'est établi avec le Parlement européen, bien que les membres de la Grande commission rencontrent de manière informelle les eurodéputés finlandais environ deux fois par an.

Par ailleurs, le Parlement finlandais est très critique de la procédure de subsidiarité telle qu'elle existe actuellement, et a une approche strictement juridique de ce concept : seulement trois avis motivés ont été émis par l'Eduskunta au titre de la subsidiarité depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Chaque membre de la Grande commission (individuellement) ainsi que la commission sectorielle concernée (collectivement) peuvent demander à ce que la Grande commission examine la conformité d'un texte au principe de subsidiarité, et la décision finale est prise par le Parlement en session plénière (c'est le seul cas dans lequel la Grande commission ne se substitue pas à la plénière pour l'examen d'un texte européen).

Enfin, le Parlement finlandais reste sceptique quant à l'institutionnalisation des conférences interparlementaires, perçues avant tout comme des instances propices aux échanges informels.