



N° 1123

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2018.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur le **rôle des parlements nationaux** dans le **processus décisionnel européen**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME SABINE THILLAYE,  
Députée

---

---

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

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. RÉINVENTER LES RELATIONS ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES</b> .....	7
<b>A. DES PRÉROGATIVES ENCADRÉES PAR LES TRAITÉS EUROPÉENS</b> ...	7
1. Le rôle central dévolu au Parlement européen.....	7
a. Le monopole de la représentation des citoyens à l'échelle de l'Union.....	7
b. Les insuffisances du dialogue interparlementaire .....	8
2. L'interaction avec la Commission européenne : le dialogue politique et la subsidiarité .....	10
a. Les limites du protocole sur le rôle des parlements nationaux.....	10
b. Accroître le rôle des parlements nationaux sans entraver l'Union .....	12
<b>B. DES MODÈLES HÉTÉROGÈNES DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF PAR CHAQUE PARLEMENT NATIONAL</b> .....	13
1. Des traditions constitutionnelles différentes.....	14
a. Système impératif et système informatif.....	14
b. Système centralisé et système décentralisé .....	15
2. Des standards minimums à définir.....	15
<b>II. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS EUROPÉENNES PAR LE PARLEMENT FRANÇAIS</b> .....	19
<b>A. MODIFIER LE STATUT ET LES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	19
1. Accéder au statut de commission permanente .....	19
2. Revoir l'articulation entre la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles.....	23
<b>B. CLARIFIER LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES</b> .....	25
1. Améliorer le contrôle des positions du gouvernement dans les conseils sectoriels.....	25

2. Organiser des débats en séance publique avant les Conseils européens.....	26
3. Européaniser les débats dans l’Hémicycle.....	27
<b>CONCLUSION</b> .....	29
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>PROPOSITIONS DU RAPPORT</b> .....	43
<b>ANNEXES</b> .....	45
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	47
<b>ANNEXE N° 2 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS EUROPÉENNES À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS TCHÈQUE</b> .....	49
<b>ANNEXE N° 3 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS EUROPÉENNES AU BUNDESTAG ALLEMAND</b> .....	53

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979, le rôle des parlements nationaux dans l'édifice institutionnel européen reste à définir. S'ils légifèrent et contrôlent leur gouvernement respectif dans le cadre défini par chaque Constitution nationale, les Traités européens ne leur reconnaissent qu'un rôle limité : le droit d'interroger la Commission sur ses projets d'actes législatifs au titre du dialogue politique et la faculté de contester ces projets au nom du principe de subsidiarité.

Alors que l'Union européenne a vu ses compétences s'accroître considérablement dans des domaines touchant au cœur des attributions des parlements nationaux, comme la politique budgétaire, la citoyenneté ou encore la justice et les affaires intérieures, et que le champ d'application de la majorité qualifiée s'est accru en même temps que le nombre d'États membres augmentait, le rôle reconnu aux parlements nationaux sur la scène européenne demeure limité.

La voie est étroite : il ne s'agit pas de compliquer le processus décisionnel européen en donnant aux parlements nationaux un quelconque droit de veto dans la procédure législative européenne, mais plutôt de les associer davantage au processus décisionnel de l'Union.

Il est nécessaire de rapprocher l'Union des citoyens. Cela implique de mettre un terme à la tentation souvent présente parmi les responsables politiques des États membres consistant à rejeter sur l'Union la responsabilité des difficultés et à s'octroyer les mérites des succès politiques.

Le moment est particulièrement opportun pour se pencher sur la question du rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen.

D'une part, le Président de la Commission européenne a lancé une réflexion sur la refonte des mécanismes de contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, afin d'améliorer l'articulation entre l'échelon européen et l'échelon national. Cette réflexion portée par le groupe de travail conduit par Frans Timmermans vise à mieux associer les parlements nationaux au processus législatif européen en leur permettant de vérifier au cas par cas la plus-value législative européenne.

D'autre part, le Parlement français est saisi d'un projet de loi constitutionnelle, qui ouvre la possibilité d'améliorer la prise en compte des questions européennes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ce rapport a donc un double objet : alimenter la réflexion européenne en cours sur le rôle des parlements nationaux et proposer des réformes pour renforcer l'implication du Parlement français dans l'élaboration de la législation européenne. L'analyse des pratiques institutionnelles existantes dans les États membres de l'Union doit ainsi permettre d'établir des pistes d'amélioration tant au niveau européen qu'au niveau national sans attendre une hypothétique révision des Traités.

## **I. RÉINVENTER LES RELATIONS ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

Depuis la rupture du lien entre les parlements nationaux et le Parlement européen intervenue avec son élection au suffrage universel direct en 1979, la question du rôle des parlements nationaux sur la scène européenne se pose de manière récurrente. Les débats sur la Constitution européenne ont écarté l'idée d'une deuxième chambre de l'Union composée de délégations des parlements nationaux. Le cadre défini par les Traités limite les interactions entre les assemblées parlementaires, le Parlement européen et la Commission européenne. Cela implique d'améliorer le contrôle exercé par les parlements nationaux sur les prises de position de leurs Exécutifs respectifs au Conseil et de définir en la matière des standards minimums.

### **A. DES PRÉROGATIVES ENCADRÉES PAR LES TRAITÉS EUROPÉENS**

Après l'abandon par la Convention sur l'avenir de l'Europe du projet d'une deuxième Chambre européenne composée de délégations des parlements nationaux, les Traités ont accordé au Parlement européen un véritable monopole de la représentation des citoyens à l'échelle de l'Union européenne. Les parlements nationaux ont dès lors vu leur rôle limité à un contrôle du principe de subsidiarité et au droit de dialoguer avec la Commission européenne sur les projets d'actes législatifs.

#### **1. Le rôle central dévolu au Parlement européen**

##### ***a. Le monopole de la représentation des citoyens à l'échelle de l'Union***

Les débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe créée à l'issue du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 ont écarté la mise en place d'une chambre qui aurait représenté les parlements nationaux aux côtés du Parlement européen.

Ce résultat des travaux de la Convention s'explique à la fois par l'opposition du Parlement européen à toute diminution de ses prérogatives et par la divergence des États membres quant à la lecture des institutions existantes. Pour les uns, les institutions européennes comportent un Exécutif bicéphale et un Parlement : le Conseil, qui constitue le Gouvernement européen dirigé par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement, et la Commission qui constitue l'administration européenne ; le Parlement européen est dans ce schéma l'équivalent de la Chambre des représentants américaine, ce qui laisse la place pour une deuxième assemblée, un Sénat européen, qui pourrait être composé de délégations des parlements nationaux. Pour les autres, le triptyque institutionnel européen est déjà achevé et ne laisse pas de place pour une deuxième chambre : la Commission constitue l'Exécutif européen et le Corps législatif comporte

deux chambres, l'une représente les citoyens (le Parlement européen), l'autre les États membres (le Conseil).

La Convention a en tout état de cause tranché en faveur du second scénario et le Traité de Lisbonne, reprenant les stipulations du Traité constitutionnel, a confirmé le monopole du Parlement européen dans la représentation des citoyens européens au niveau de l'Union, confiant aux parlements nationaux le seul soin de vérifier le respect du principe de subsidiarité par la Commission européenne dans ses initiatives législatives.

La question de la mise en place d'une deuxième assemblée européenne a ressurgi à l'occasion des débats sur la réforme de la gouvernance de la zone euro née de la crise grecque de 2008. Le projet d'instaurer un Ministre des finances de la zone euro a ainsi soulevé la question du contrôle démocratique des décisions de cette nouvelle autorité. Le Parlement européen s'est estimé compétent et légitime pour contrôler les décisions du futur ministre, tandis que certains États membres mettaient en avant sa composition dépassant le cadre de l'Union économique et monétaire ainsi que son absence de pouvoir en matière de prélèvement de l'impôt pour contester sa légitimité en la matière.

En tout état de cause, le Parlement européen est aujourd'hui la seule institution élue au suffrage universel intervenant directement dans la procédure législative européenne. Il dispose à ce titre d'un véritable monopole de représentation des citoyens à l'échelle européenne, tout en restant composé de délégations élues dans un cadre national. À cet égard, le rejet par le Parlement européen du projet de listes transnationales, porté par l'actuelle majorité, est regrettable, car il aurait permis l'émergence de véritables familles politiques européennes, dégagées des contingences nationales, et l'aurait ainsi conforté dans le rôle de défenseur de l'intérêt général européen.

C'est dans ce contexte institutionnel que se sont multipliées les instances de dialogue entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Ces *fora* interparlementaires constituent aujourd'hui le principal cadre d'échanges entre les assemblées nationales et l'assemblée européenne.

### ***b. Les insuffisances du dialogue interparlementaire***

Depuis la mise en place de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) en 1989, à l'initiative de l'Assemblée nationale française, qui réunit des délégations des commissions des affaires européennes sous chaque Présidence semestrielle de l'Union, les réunions interparlementaires se sont multipliées. Ces rencontres constituent un cadre d'échange perfectible entre un Parlement européen érigé en colégislateur par le Traité de Lisbonne et des parlements nationaux en première ligne face aux opinions publiques de chaque État membre.

Chaque Présidence semestrielle du Conseil fixe son programme de rencontres en fonction de ses priorités tandis que le Parlement européen convoque

des réunions entre commissions sectorielles selon son ordre du jour. Le très grand nombre de ces rencontres interparlementaires contraste cependant avec leur absence de véritable pouvoir décisionnel.

Par ailleurs, des conférences spécialisées dans des domaines politiquement sensibles ont progressivement été instaurées au fil des transferts de compétence touchant à des domaines de souveraineté. Ainsi la Conférence prévue par l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), traite de la coordination des politiques budgétaires et des politiques de l'Union économique et monétaire. Le groupe parlementaire conjoint de contrôle d'Europol ou encore la Conférence pour la politique étrangère et de sécurité commune s'y sont ajoutés.

La difficulté dans ces différentes enceintes est l'absence de mécanismes décisionnels. Chaque assemblée est libre de composer sa délégation dans certaines limites de format imposées par le règlement intérieur ou par les organisateurs. Les parlementaires présents n'ont le plus souvent pas de mandat et interviennent à titre individuel. Ces rencontres interparlementaires constituent donc avant tout un cadre d'échange informel entre parlementaires européens et parlementaires nationaux, souvent en présence de Commissaires européens.

Dans ces conditions, à l'exception de la COSAC et de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, la grande majorité de ces rencontres ne débouche pas sur l'adoption de conclusions. La Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne se réunit pour sa part une fois par an et elle constitue en quelque sorte un comité directeur de ces différentes enceintes interparlementaires. Ses pouvoirs sont toutefois limités, la majorité des présidents de parlement n'ayant pas autorité en dehors de la conduite des travaux de leur chambre pour prendre des décisions engageant l'ensemble des organes de l'assemblée qu'ils président.

Dans un rapport récent de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen <sup>(1)</sup>, Paolo Rangel se réjouit de l'intensité du dialogue interparlementaire en même temps qu'il en déplore les limites. Conscient du rôle que doivent jouer les parlements nationaux pour conférer à l'Union européenne une plus grande légitimité démocratique et contribuer à rapprocher l'Europe des citoyens, il propose d'instaurer dans tous les États membres une semaine européenne qui verrait chaque parlement national débattre au même moment de sujets européens en présence de Commissaires et de parlementaires européens. Cette proposition est intéressante, mais elle suppose que les 40 chambres composant les parlements nationaux de l'Union s'accordent pour consacrer la même semaine de leur ordre du jour à des débats européens.

---

(1) *Rapport sur la mise en œuvre des dispositions du Traité concernant les parlements nationaux (2016/2149 INI) de Paolo Rangel au nom de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen, 1<sup>er</sup> décembre 2017.*

Les membres français du Parlement européen sont pour leur part systématiquement invités aux réunions de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. L'organisation de réunions conjointes des commissions des affaires européennes de l'Assemblée, du Sénat et de la délégation française au Parlement européen lors des semaines non siégées du Parlement européen participe également de cette démarche. Il convient de renforcer ce dialogue sur une base régulière et il serait souhaitable que chaque groupe politique de la délégation française au Parlement européen désigne en son sein un correspondant pour assurer la bonne organisation de ces réunions et la participation des eurodéputés, ainsi qu'une meilleure circulation de l'information.

Il n'est pas possible d'accorder à la plupart des réunions interparlementaires un rôle décisionnel car les participants ne peuvent prendre position au nom de leurs assemblées respectives dans ces enceintes. Il conviendrait par conséquent d'améliorer le fonctionnement de la COSAC. Celle-ci est en effet très centrée sur les questions de procédure et de répartition des compétences entre l'Union et les États membres et se prononce très peu sur les politiques mises en œuvre par l'Union. Il faudrait en faire un laboratoire de l'interparlementarisme.

Afin d'améliorer le fonctionnement de la COSAC, la présidence en exercice devrait adresser aux parlements nationaux ses projets de contribution un mois avant la réunion, afin que chaque commission des affaires européennes puisse en débattre et mandate la délégation la représentant à la Conférence. Un tel dispositif permettrait ainsi de rehausser le rôle de la COSAC en lui permettant d'adopter des contributions plus politiques et plus opérationnelles que celles adoptées à l'heure actuelle.

## **2. L'interaction avec la Commission européenne : le dialogue politique et la subsidiarité**

### ***a. Les limites du protocole sur le rôle des parlements nationaux***

Dans le prolongement des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, le Traité de Lisbonne a défini dans le protocole n° 1 au Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) le cadre d'action des parlements nationaux vis-à-vis de la Commission européenne.

Ce protocole prévoit l'obligation de transmission aux parlements nationaux des projets d'actes législatifs, mais également des documents de consultation (livres verts, livres blancs, communications), ainsi que du programme législatif annuel de la Commission. Il formalise ainsi l'initiative Barroso, prise en septembre 2006, instaurant la transmission directe des documents européens aux assemblées parlementaires aux fins d'un dialogue politique entre la Commission et les parlements nationaux. Il leur donne par ailleurs la possibilité dans un délai de huit semaines à compter de la transmission des documents de se prononcer sur leur conformité au principe de subsidiarité au titre du mécanisme d'alerte précoce.

Le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité complète le dispositif en prévoyant des procédures de réexamen des projets d'actes législatifs en cas d'adoption d'un avis motivé par un tiers des parlements nationaux ou par la moitié des parlements nationaux <sup>(1)</sup>. Ces avis sont transmis à la Commission, au Parlement européen et au Conseil. De fait, la Commission est le plus souvent placée en première ligne dans la prise en compte de ces avis en raison de son quasi-monopole en termes d'initiative législative.

Lorsqu'un tiers des parlements nationaux adopte un avis motivé (procédure du carton jaune), l'institution dont émane le texte doit réexaminer son projet sans obligation de le modifier. Si elle le retire, elle doit motiver sa décision. Le seuil est abaissé à un quart pour les textes relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Lorsque la moitié des parlements nationaux adopte un avis motivé (procédure du carton orange), la question est renvoyée au Parlement européen et au Conseil : s'il estime que la proposition législative n'est pas conforme au principe de subsidiarité, il peut la rejeter à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des voix exprimées au Parlement européen.

Trois cartons jaunes ont été adoptés depuis la mise en place de cette procédure :

- en mai 2012, à l'encontre d'une proposition de règlement concernant l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de liberté d'établissement et de libre prestation des services ; la Commission a retiré sa proposition tout en estimant qu'elle était conforme au principe de subsidiarité ;
- en octobre 2013, à l'encontre de la proposition de règlement portant création du Parquet européen ; la Commission a décidé de maintenir la proposition ;
- en mai 2016, à l'encontre de la proposition de révision de la directive concernant le détachement des travailleurs ; la Commission a maintenu la proposition.

Ces trois exemples sont particulièrement instructifs. Tout d'abord le faible nombre de cartons jaunes et l'absence de carton orange depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne soulignent la difficulté, pour les parlements nationaux, de se concerter et de prendre position dans le délai très court de huit semaines. Ensuite, la réponse de la Commission dans les trois cas montre que le principe de subsidiarité est détourné de son objet et utilisé par les parlements nationaux pour manifester leur opposition sur le fond. L'exemple de la directive sur le détachement des travailleurs en constitue un exemple manifeste, car la dimension transfrontalière de ce phénomène justifie à l'évidence l'intervention du législateur européen.

---

(1) Une voix par chambre pour les parlements bicaméraux, deux voix pour les parlements monocaméraux.

C'est dans ce contexte que le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a mis en place fin 2017 un groupe de travail sur la subsidiarité et la proportionnalité, conduit par le Vice-président Frans Timmermans, dans le but d'établir un bilan de la procédure existante et de proposer des réformes. Il est en effet nécessaire d'améliorer ce dispositif qui enferme en quelque sorte les parlements nationaux dans une attitude défensive des compétences nationales face à l'Union et qui fait du principe de subsidiarité leur principal vecteur d'influence dans le processus législatif européen.

### ***b. Accroître le rôle des parlements nationaux sans entraver l'Union***

Appelant de ses vœux une Union plus démocratique dans son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président Juncker a souhaité que les parlements nationaux soient les garants d'une Union européenne intervenant dans les seuls domaines où son intervention présente une valeur ajoutée.

Votre Rapporteur souscrit à cette démarche. Il s'agit d'une occasion de repenser des procédures qui ont montré leurs limites en cantonnant les parlements nationaux dans un rôle défensif, voire hostile à la construction européenne, en faisant du contrôle de subsidiarité l'unique vecteur d'expression des assemblées dans le processus législatif européen. Afin de sortir de ce schéma, il convient à la fois de formaliser davantage le dialogue politique et de compléter les mécanismes existants par la création d'un droit d'initiative parlementaire.

Les trois cas de carton jaune précédemment mentionnés montrent à chaque fois l'existence de difficultés politiques posées par un projet législatif européen, sans qu'il n'y ait de problème de subsidiarité avéré. La Commission elle-même, en abandonnant son texte sur les actions collectives (dit « Monti II »), tout en affirmant qu'il respectait le principe de subsidiarité, a admis que cette procédure d'alerte précoce pouvait être enclenchée sur une base de pure opportunité. Il aurait été préférable de recourir au dialogue politique mais son caractère informel et peu transparent incite les parlements nationaux à invoquer le principe de subsidiarité.

Il apparaît donc nécessaire d'imposer des délais et des mesures de publicité pour la Commission européenne tout en impliquant le Parlement européen et le Conseil dans ce dialogue dès lors qu'un certain nombre de chambres ont saisi la Commission. Un tel dispositif contribuerait à recentrer la procédure de carton jaune et de carton orange sur son objet premier : protéger la capacité d'action et de décision des États membres dès lors que l'intervention de l'Union n'est pas légitime « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée » (article 5 du Traité sur l'Union européenne).

Le seuil d'un tiers des parlements nationaux pourrait être transposé dans le cadre du dialogue politique pour rendre obligatoire la convocation de deux réunions : un conseil des ministres extraordinaire pour prendre position sur le texte en cause et une réunion interparlementaire rassemblant les commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen en présence du

Commissaire européen responsable. Un tel dispositif permettrait à l'ensemble des parlements nationaux de s'exprimer, alors que dans la procédure de subsidiarité en vigueur, seuls ceux qui sont opposés à la proposition législative se manifestent. Il permettrait également au Conseil et au Parlement européen de faire valoir leurs arguments, alors que dans la procédure actuelle, la Commission ayant le quasi-monopole de l'initiative, elle est l'unique interlocuteur des parlements nationaux. Ceux-ci seraient ainsi dotés d'un véritable droit d'évocation plus conforme avec l'esprit du mécanisme d'alerte précoce que les procédures de carton jaune et de carton orange en vigueur.

Parallèlement à ce renforcement du dialogue politique, il serait souhaitable que le principe de subsidiarité puisse également être invoqué par les parlements nationaux lorsque ceux-ci estiment qu'il y a un intérêt objectif à ce que l'Union légifère. Plutôt que d'instaurer un « carton vert » dont les contours demeurent flous, il conviendrait de mettre en place une procédure d'initiative parlementaire, comparable dans ses effets à la procédure d'initiative citoyenne. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux le demandent, la Commission devrait être dans l'obligation d'apporter une réponse motivée si elle ne souhaite pas donner suite à la demande d'initiative. Lorsque la moitié des parlements nationaux le demandent, la Commission serait dans l'obligation de déposer une proposition d'acte législatif dans un délai d'un an.

Afin de laisser le temps aux parlements nationaux de se concerter pour opter pour la procédure du dialogue politique ou de la subsidiarité, il apparaît nécessaire de porter à 12 semaines le délai prévu par le protocole n° 1 au TFUE. Le délai de huit semaines est en effet trop court pour pouvoir mener une véritable concertation entre assemblées, d'autant que plusieurs commissions sont souvent concernées et que dans certains parlements un vote en séance plénière est nécessaire pour approuver les avis motivés sur la conformité au principe de subsidiarité.

## **B. DES MODÈLES HÉTÉROGÈNES DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF PAR CHAQUE PARLEMENT NATIONAL**

Si des améliorations sont possibles dans le dialogue entre les parlements nationaux, le Parlement européen et la Commission, le vecteur privilégié de l'influence des assemblées parlementaires sur la scène européenne est incontestablement celui du contrôle des positions prises par leurs Exécutifs respectifs dans les différentes formations du Conseil. Le constat est le même pour tous les États membres : lorsqu'un texte législatif est initié au niveau européen par la Commission, ce sont les représentations permanentes auprès de l'Union européenne et les ministres qui prennent position au Conseil lors des négociations, voire les Chefs d'État et de Gouvernement pour le Conseil européen. La réponse apportée en termes de contrôle parlementaire varie pour sa part fortement selon les traditions constitutionnelles et les pratiques institutionnelles propres à chaque État membre.

## 1. Des traditions constitutionnelles différentes

### a. *Système impératif et système informatif*

Le premier grand clivage apparaissant entre les parlements nationaux en matière de contrôle des prises de position de l'Exécutif au Conseil tient dans le caractère contraignant ou indicatif des prises de position des assemblées à l'égard de leur Gouvernement. Il apparaît ainsi possible d'opposer des pays régis par un système impératif et des pays qui mettent en place un système informatif où les prises de position des assemblées sont dépourvues de portée contraignante.

Dans la première catégorie se rangent les pays scandinaves : le Danemark, la Finlande et la Suède. On y trouve également certains pays baltes comme la Lituanie. Les assemblées de ces pays disposent du pouvoir de définir un mandat de négociation que le Gouvernement doit suivre scrupuleusement ; s'il doit s'en écarter, il doit même dans certains cas obtenir une autorisation en urgence auprès du président de la commission des affaires européennes.

Dans la seconde catégorie, se rangent la Belgique, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et le Portugal. Dans ces pays, les assemblées sont saisies des documents européens par leurs gouvernements et peuvent prendre position sur ces documents sans que ces positions n'aient de caractère contraignant dans les négociations au Conseil. Le plus souvent, un mécanisme de réserve parlementaire est accordé pour une durée de quelques semaines. Il interdit au gouvernement de prendre position au Conseil tant que les assemblées ne se sont pas prononcées sur les textes concernés.

Les autres pays se trouvent dans une situation intermédiaire mêlant les caractéristiques des deux systèmes. C'est le cas de l'Allemagne, où le Gouvernement doit prendre en compte les positions adoptées par le Bundestag et doit se justifier *a posteriori* s'il s'en est écarté lors des négociations au Conseil. Le caractère non contraignant de la position parlementaire est ainsi contrebalancé par une stricte obligation de rendre compte soit par écrit, soit lors d'une audition devant la commission compétente, des positions adoptées lors des négociations. De nombreux pays se trouvent dans un tel système intermédiaire : on citera l'Autriche, la Croatie, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Le cas du Royaume Uni est à part et s'explique par sa tradition parlementaire qui fait du Gouvernement un prolongement de la majorité parlementaire. La Chambre des Communes ne définit pas de mandat de négociation et se trouve de fait dans un système informatif, le Gouvernement ayant l'obligation de lui transmettre l'ensemble des documents européens, afin qu'elle puisse procéder à leur examen. Elle dispose en revanche d'un droit de réserve d'examen, qui bloque toute possibilité pour le Gouvernement de négocier tant qu'il n'a pas obtenu l'accord de la commission compétente.

### ***b. Système centralisé et système décentralisé***

L'autre grande ligne de partage entre les parlements nationaux dans la prise en compte des questions européennes tient dans l'articulation des attributions de la commission en charge des affaires européennes avec celles des commissions sectorielles.

Certains parlements ont ainsi mis en place une commission des affaires européennes aux compétences transversales qui prend position au nom du Parlement tout entier. C'est ainsi le cas de la Finlande, dont le Parlement comporte une Grande commission composée de 25 membres et de 13 suppléants issus des autres commissions, et qui est habilitée à prendre position au nom du Parlement finlandais tout entier sur les questions européennes. C'est également le cas de l'Autriche, de la Hongrie ou de la République tchèque, où s'est rendue votre Rapporteur, et dont la Commission des affaires européennes dispose d'une délégation permanente de la Chambre des députés pour prendre position en son nom sur l'ensemble des questions européennes.

L'Estonie, la Lituanie, et l'Espagne ont également un système centralisé : la commission des affaires européennes y dispose d'un monopole d'examen en première instance des actes européens. La France se range également dans cette catégorie, même si le droit d'initiative des résolutions européennes peut être exercé par chaque député et si les commissions permanentes sont systématiquement saisies des propositions de résolution adoptées en premier lieu par la commission des affaires européennes.

Dans les Parlements des 20 autres États membres, le système est décentralisé : chaque commission sectorielle suit la législation européenne relevant de ses attributions et prend position sur celle-ci. Parfois la commission des affaires européennes se concentre sur le seul examen du respect du principe de subsidiarité, tandis que les commissions sectorielles procèdent à un examen au fond des propositions d'actes législatifs européens.

Enfin, il est à noter qu'à l'exception de l'Espagne, dont la commission chargée des affaires européennes est commune au Congrès des députés et au Sénat (elle comporte 19 députés et 18 sénateurs), les autres pays bicaméraux disposent tous de deux commissions distinctes.

## **2. Des standards minimums à définir**

### ***a. Améliorer le contrôle des gouvernements siégeant au Conseil***

La grande diversité des mécanismes de contrôle des gouvernements mis en œuvre par les parlements nationaux s'explique par la coexistence de systèmes institutionnels très différents définis par le cadre constitutionnel de chaque État membre. Les règlements des assemblées définissent pour leur part la procédure applicable à l'examen des avis motivés ou des avis politiques sur les projets

d'actes législatifs européens et règlent l'articulation des attributions entre la commission chargée des affaires européennes et les commissions sectorielles.

Il ne saurait bien entendu être question de prétendre harmoniser les procédures en vigueur, ni même d'imposer un quelconque modèle de contrôle parlementaire en matière européenne. Il s'agit en effet d'un domaine relevant de la souveraineté et des traditions propres à chaque État membre.

Pour autant, une réflexion devrait s'engager au niveau européen en faveur de la mise en place de standards minimums de contrôle des gouvernements dans les positions qu'ils prennent dans les différentes formations du Conseil. Il est en effet paradoxal que les Traités européens confèrent des droits uniformes aux parlements nationaux pour intervenir dans le processus décisionnel européen et que la manière dont ils contrôlent leurs Exécutifs siégeant au Conseil soit à ce point placée sous le signe de l'hétérogénéité.

Cette réflexion devrait être conduite dans le cadre de la Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne et dans le cadre de la COSAC. Un examen des bonnes pratiques en vigueur devrait permettre de définir ces standards minimums du contrôle parlementaire sans remettre en cause les spécificités inhérentes à l'ordre constitutionnel propre à chaque État membre. Par exemple, un délai de réserve parlementaire minimal pourrait être défini d'un commun accord entre les parlements nationaux.

### ***b. Développer les prises de position commune des parlements nationaux***

Parallèlement à la définition de ces standards minimums, la coordination entre les parlements nationaux doit être améliorée par un recours plus systématique aux représentants des parlements nationaux auprès de l'Union européenne<sup>(1)</sup> et par la modernisation de la plateforme électronique européenne d'échange d'informations entre les parlements nationaux (IPEX)<sup>(2)</sup>.

L'échange d'informations entre parlements nationaux est indispensable pour que ceux-ci puissent peser dans le processus décisionnel européen. L'accroissement du délai qui leur est accordé pour qu'ils se prononcent sur les projets d'actes européens au titre du mécanisme d'alerte précoce ne sera pas suffisant s'il ne s'accompagne pas d'échanges informels rapides et efficaces comparables à ceux qui existent dans les groupes de travail du Conseil entre conseillers des différentes Représentations permanentes.

Les parlements nationaux doivent donc valoriser davantage le réseau des représentants des assemblées hébergé au Parlement européen. Ces représentants peuvent à tout moment échanger sur les projets d'actes posant des difficultés.

---

(1) Les représentants des parlements nationaux sont des membres de l'administration de chaque assemblée parlementaire représentant leur chambre auprès des institutions européennes ; ils sont hébergés au Parlement européen.

(2) La base de donnée IPEX recense les avis motivés adoptés par les parlements nationaux sur les textes européens et donne accès à leur contenu.

Ces échanges permettent par conséquent d'alerter dans les meilleurs délais les assemblées d'un problème politique potentiel, alors même que la masse des textes à examiner (de l'ordre de 1 000 par an) peut nuire à l'efficacité du contrôle. Ils constituent une mutualisation de la fonction d'alerte précoce. Par ailleurs, le côté informel de ce réseau permet de saisir les autres assemblées avant même qu'une position soit officiellement adoptée : les procédures internes à chaque assemblée imposent en effet souvent des délais de plusieurs semaines entre le début de la procédure et son aboutissement.

Il convient en parallèle de moderniser la plateforme IPEX qui recense les avis motivés et les avis politiques adoptés par les parlements nationaux et leur permet de vérifier si les seuils prévus par le protocole n° 2 au TFUE peuvent être mis en jeu. La plateforme ne recense en effet que les avis dûment adoptés par les assemblées et ne joue donc pas son rôle d'alerte en temps réel. La mise en place d'un forum de discussion informelle entre les assemblées, sous forme d'un réseau social dédié, pourrait utilement compléter l'action des représentants permanents afin d'améliorer les procédures d'alerte précoce.



## **II. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS EUROPÉENNES PAR LE PARLEMENT FRANÇAIS**

Jusqu'à présent, les procédures applicables au traitement des questions européennes au sein du Parlement français ont été modifiées à l'occasion de la ratification d'un traité européen. Ainsi, la création des délégations aux affaires européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat est-elle une conséquence de l'élection du Parlement européen en 1979. La possibilité reconnue aux assemblées d'adopter des résolutions européennes sur les textes qui leur sont transmis par le Gouvernement a été introduite à l'occasion de la ratification du Traité de Maastricht. Enfin, la possibilité de se prononcer sur la conformité au principe de subsidiarité et la transformation des délégations en commissions chargées des affaires européennes ont-elles été introduites à l'occasion de la révision du 4 février 2008 consécutive à la ratification du Traité de Lisbonne. La révision de la Constitution en cours doit permettre d'améliorer la prise en compte des questions européennes par le Parlement français et de le rapprocher ainsi des standards européens présentés en première partie.

### **A. MODIFIER LE STATUT ET LES ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

Votre Rapporteur souhaite rehausser le statut de la commission des affaires européennes en lui conférant les mêmes prérogatives que celles des autres commissions. Une telle réforme implique de clarifier l'articulation entre la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles, afin d'améliorer l'efficacité de la procédure en matière de veille législative européenne. La révision constitutionnelle en cours doit par ailleurs permettre de mieux définir le cadre des relations entre le Gouvernement et le Parlement en matière européenne.

#### **1. Accéder au statut de commission permanente**

##### ***a. Supprimer le plafond de huit commissions permanentes***

L'une des propositions des groupes de travail mis en place au début de la Législature par le Président de l'Assemblée nationale en vue de moderniser la procédure législative consiste à augmenter le nombre de commissions permanentes. Un tel dispositif présenterait plusieurs avantages : les commissions permanentes seraient davantage spécialisées en se concentrant sur un nombre plus restreint de ministères ; elles seraient plus efficaces du fait de la diminution du nombre de leurs membres ; elles auraient enfin davantage de temps à consacrer aux missions de contrôle et d'évaluation dans la mesure où la charge de l'examen des textes législatifs se trouverait de fait partagée entre un plus grand nombre de commissions.

Votre Rapporteure souscrit à ce dispositif, qui pourrait être mis en œuvre en renvoyant au règlement des assemblées le soin de définir le nombre et les attributions des commissions permanentes ou en augmentant le plafond de huit commissions permanentes actuellement fixé à l'article 43 de la Constitution. Afin de conférer à la commission des affaires européennes le statut de commission permanente, il convient de procéder à une modification complémentaire de la Constitution en précisant à l'article 88-4 le caractère permanent des commissions des affaires européennes. Faute d'une telle précision, le Conseil constitutionnel, pourrait juger que les commissions des affaires européennes ne relèvent pas de l'article 43 et que l'article 88-4 exclut dans sa rédaction actuelle l'octroi de ce statut aux commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat par leur règlement respectif.

Une telle réforme permettrait aux assemblées françaises de se rapprocher des standards en vigueur dans la plupart des pays européens, tant pour le nombre de commissions permanentes, que pour les prérogatives des commissions des affaires européennes, qui, dans la majorité des États membres, ont le droit d'intervenir dans la procédure législative.

Votre Rapporteure a adressé un questionnaire à l'ensemble des parlements nationaux de l'Union pour établir une approche comparée du nombre de commissions permanentes et du statut des commissions des affaires européennes.

Le tableau figurant page suivante recense le nombre de commissions permanentes dans les chambres basses.

	<b>Nombre de commissions permanentes (chambres basses)</b>
<b>Allemagne</b>	23
<b>Autriche</b>	31
<b>Belgique</b>	11
<b>Bulgarie</b>	23
<b>Chypre</b>	20
<b>Croatie</b>	29
<b>Danemark</b>	23
<b>Espagne</b>	41
<b>Estonie</b>	11
<b>Finlande</b>	16
<b>France</b>	8
<b>Grèce</b>	6
<b>Hongrie</b>	14
<b>Irlande</b>	30
<b>Italie</b>	14
<b>Lettonie</b>	16
<b>Lituanie</b>	15
<b>Luxembourg</b>	20
<b>Malte</b>	14
<b>Pays-Bas</b>	13
<b>Pologne</b>	29
<b>Portugal</b>	12
<b>République tchèque</b>	18
<b>Roumanie</b>	21
<b>Royaume-Uni</b>	20
<b>Slovaquie</b>	19
<b>Slovénie</b>	25
<b>Suède</b>	15
<i>Moyenne</i>	<b>19</b>

Il ressort clairement de ce tableau que l'Assemblée nationale se situe avec la Grèce, qui ne comporte que 6 commissions permanentes, dans la fourchette basse, la moyenne se situant à 19 commissions permanentes au niveau européen, Royaume-Uni inclus.

Par ailleurs, seuls trois pays ne disposent pas d'une commission des affaires européennes spécialisée : Chypre, le Luxembourg et Malte, qui, compte tenu du faible nombre de leurs députés, confient à la commission des affaires étrangères le soin de suivre les affaires européennes. Dans la grande majorité des cas, les commissions des affaires européennes sont dotées des mêmes prérogatives que les autres commissions, voire même de prérogatives supérieures, comme en République tchèque, où les positions de la commission des affaires européennes engagent l'assemblée tout entière sans vote en plénière.

#### ***b. Redéfinir les attributions de la commission des affaires européennes***

Le changement de statut de la commission des affaires européennes implique de redéfinir ses attributions. Elle pourrait fort logiquement être compétente pour autoriser la ratification des traités européens, des traités d'élargissement et des traités conclus par l'Union européenne (accords mixtes), ce qui contribuerait à clarifier l'articulation de ses compétences avec la commission des affaires étrangères actuellement en charge de la « politique étrangère et européenne » et des « traités et accords internationaux » selon les termes de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée.

Elle devrait également être compétente pour le traitement des questions transversales, le suivi des Conseils européens et des Conseils affaires générales. Elle pourra également assurer un suivi de l'état de la transposition des directives nécessitant une transposition législative et jouer un rôle de veille en la matière en liaison avec le Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE) et les commissions permanentes compétentes.

À l'heure actuelle, en application de l'article 151-1-1 du Règlement la Commission des affaires européennes peut formuler des observations sur les projets ou propositions de loi « sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne » : ces observations peuvent être présentées devant la commission saisie au fond. Elles ne donnent par ailleurs pas lieu à une prise de parole systématique en séance publique : la présentation de ces observations en séance est en effet subordonnée à une autorisation de la Conférence des présidents. Enfin, contrairement aux commissions saisies pour avis sur les textes en cours de discussion, la commission des affaires européennes ne peut adopter aucun amendement.

L'accession au statut de commission permanente lui permettra de se saisir pour avis des projets et propositions de loi comportant une dimension européenne. Elle pourra ainsi procéder par voie d'amendement si elle devait constater que

certaines dispositions des textes en cours d'examen contreviennent au droit européen. Cette faculté pourra être particulièrement utile au moment de l'examen par l'Assemblée des textes législatifs transposant des directives européennes. Un tel changement de statut permettra ainsi à la commission des affaires européennes d'intervenir à la fois dans le processus de veille législative européenne et dans la mise en œuvre des textes européens dans le droit national.

## **2. Revoir l'articulation entre la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles**

### ***a. Mettre en place un contrôle décentralisé des actes de l'Union***

Le changement de statut de la commission des affaires européennes et l'augmentation du nombre de commissions permanentes impliquent de revoir la procédure prévue pour l'examen des propositions de résolutions européennes déposées au titre des articles 88-4 (veille législative européenne) et 88-6 (conformité au principe de subsidiarité) de la Constitution.

À l'heure actuelle, l'ensemble des projets d'actes législatifs européens est renvoyé à la commission des affaires européennes. Si celle-ci adopte une proposition de résolution européenne sur l'un de ces actes, la commission permanente compétente dispose de quatre semaines pour statuer (deux semaines dans le cadre de la conformité au principe de subsidiarité) avant un éventuel examen en séance publique dans un délai de quinze jours à compter de l'examen par la commission permanente compétente. Lorsque la proposition de résolution émane d'un ou plusieurs députés, elle est d'abord examinée par la commission des affaires européennes et renvoyée ensuite selon la même procédure en commission permanente.

Ce dispositif a montré ses limites. D'une part les commissions sectorielles ne se saisissent souvent du droit européen qu'au moment de sa mise en œuvre par voie de transposition. Elles demeurent ainsi centrées sur le travail législatif national. D'autre part, la commission des affaires européennes doit traiter de tous les sujets sans pour autant pouvoir s'assurer de l'adoption des propositions de résolution dans des délais compatibles avec les échéances européennes (date du Conseil des ministres ou échéance du délai de 8 semaines pour les avis motivés sur la conformité au principe de subsidiarité).

Pour ces raisons, votre Rapporteuse propose d'instaurer dans les assemblées françaises un contrôle décentralisé des projets d'actes législatifs européens. Ceux-ci seraient renvoyés en premier lieu à la commission sectorielle compétente. Les résolutions européennes adoptées par ces commissions sur la base des articles 88-4 et 88-6 seraient ensuite examinées par la commission des affaires européennes, qui pourrait ainsi harmoniser leur présentation et assurer leur transmission et leur suivi auprès des institutions européennes par la procédure du dialogue politique ou dans le cadre du contrôle de subsidiarité.

Afin de garantir le bon fonctionnement de cette veille législative européenne, le Règlement de l'Assemblée pourrait reconnaître la fonction de référent mis en place en début de Législature par la commission des affaires européennes. Il reviendrait, dans le cadre du contrôle décentralisé des actes de l'Union, à chaque commission sectorielle de désigner un binôme de référents européens en charge de la veille législative européenne et qui s'assureraient de la bonne articulation des travaux de leur commission d'appartenance avec la commission des affaires européennes.

La mise en place d'un système décentralisé de contrôle des propositions d'actes législatifs européennes devrait permettre une meilleure prise en compte de la législation européenne par le législateur national. Elle devrait par ailleurs accroître considérablement l'efficacité et la lisibilité de la procédure applicable aux résolutions européennes. Elle suppose toutefois que le nombre de commissions permanentes soit augmenté, afin de leur permettre de dégager davantage de temps pour la fonction de veille législative européenne : un plus grand nombre de commissions doit en effet permettre de mieux répartir la charge qu'impose l'examen des textes législatifs inscrits à l'ordre du jour et laisser ainsi plus de temps aux commissions pour leur mission d'évaluation et de contrôle.

#### ***b. La question de la double appartenance***

Le changement de statut de la commission des affaires européennes soulèvera inévitablement une question épineuse, celle de la possibilité pour ses membres de siéger dans une autre commission.

À l'heure actuelle, l'article 151-1 du Règlement prévoit que les 48 membres de la commission sont désignés « de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes ». Ce dispositif permet d'assurer une certaine continuité entre les travaux de la commission des affaires européennes et ceux des commissions permanentes, puisqu'elle intervient dans les domaines de compétence de toutes les autres commissions.

Il présente toutefois de lourds inconvénients. L'obligation d'assiduité aux travaux des commissions permanentes du mercredi matin ne s'applique ainsi pas aux membres de la commission des affaires européennes. Ceux-ci se voient souvent contraints d'arbitrer entre des réunions de commission qui se tiennent au même moment et ont de ce fait des contraintes supérieures aux autres parlementaires.

L'une des solutions serait de s'inspirer du système en vigueur au Bundestag allemand qui donne la possibilité aux députés d'être membre titulaire d'une commission permanente et membre suppléant d'une autre. Un tel dispositif général éviterait d'avoir à octroyer un statut spécifique à la commission des affaires européennes. Ce point devra en tout état de cause être tranché à l'occasion de la réforme du Règlement qui suivra la révision constitutionnelle.

## **B. CLARIFIER LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES**

La révision constitutionnelle en cours ouvre l'opportunité de clarifier les relations entre le Gouvernement et le Parlement dans le traitement des questions européennes. Sans aller jusqu'au système impératif en vigueur dans les pays scandinaves, peu compatible avec l'équilibre institutionnel de la V<sup>e</sup> République, il convient d'améliorer significativement les obligations d'information pesant sur les membres du Gouvernement sur les prises de position qu'ils adoptent au Conseil de l'Union européenne.

### **1. Améliorer le contrôle des positions du gouvernement dans les conseils sectoriels**

#### *a. Systématiser les auditions pré Conseil*

Dans le système en vigueur, l'article 88-4 de la Constitution rend obligatoire la transmission aux assemblées parlementaires des projets d'actes législatifs européens et des autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Les modalités pratiques de cette transmission et les obligations incombant au Gouvernement vis-à-vis du Parlement, notamment lors des négociations au Conseil, sont définies par une simple circulaire : la circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen.

L'objet des circulaires est de donner des instructions aux services de l'État, non pas de régler les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Il est pour le moins curieux qu'un tel texte soit le vecteur juridique choisi pour mettre en œuvre la Constitution et les Traités européens, les circulaires ayant vocation selon une jurisprudence établie du Conseil d'État à interpréter le droit et non à créer des normes, sauf à intervenir dans le champ de compétence du pouvoir réglementaire.

La circulaire du 21 juin 2010, en référence à l'article 4 du Protocole n° 1 du TFUE, accorde une réserve de huit semaines pour permettre aux assemblées de prendre position sur les projets d'actes législatifs européens et elle enjoint au Gouvernement de prendre en compte l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte. Elle porte ce délai à quatre semaines pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil. Elle est en revanche silencieuse sur les obligations d'information du Gouvernement à l'égard du Parlement et aucune obligation d'informer les commissions concernées en amont des conseils des ministres sectoriels n'existe dans le droit actuel.

Afin de remédier à cette situation, il serait utile de compléter le deuxième alinéa de l'article 88-4 en renvoyant à une loi organique le soin de définir les obligations d'information incombant au Gouvernement en matière européenne. Cette loi organique définirait le cadre des relations entre le Gouvernement et les assemblées, afin de leur permettre d'exercer leur rôle de veille législative

européenne dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui : l'obligation pour les ministres de répondre aux demandes d'audition émanant des commissions avant les Conseils sectoriels pourrait ainsi y figurer. Enfin, les mécanismes de réserve parlementaire pourraient également être définis par cette loi organique, qui pourrait par la même occasion en renforcer la portée.

### ***b. Prévoir une information post Conseil***

Parallèlement à l'obligation pour les ministres d'informer les commissions compétentes en amont des conseils des ministres sectoriels, la loi organique mentionnée à l'article 88-4 de la Constitution pourrait prévoir l'obligation pour le Gouvernement d'adresser un compte rendu écrit des négociations et de ses prises de position.

Un tel dispositif aurait le mérite d'améliorer la prise en compte par le Gouvernement des positions prises par les assemblées sur les projets d'actes législatifs européens sans remettre en cause les équilibres institutionnels : les résolutions européennes conserveraient en effet leur caractère indicatif, mais leur poids politique s'en trouverait accru. Cette avancée devrait mettre un terme à la doctrine selon laquelle les positions du Gouvernement lors des négociations au Conseil relèvent de la conduite des relations extérieures : il s'agit en fait d'un travail de législateur dont le Parlement doit être pleinement informé.

## **2. Organiser des débats en séance publique avant les Conseils européens**

### ***a. Les insuffisances des séances de questions européennes***

Le contrôle parlementaire sur les Conseils sectoriels en commission doit être complété par des débats européens en séance publique lorsque l'actualité européenne le justifie. Des séances de question au gouvernement entièrement consacrées à l'actualité européenne ont été instaurées en 2000. En 2002, il a été décidé d'organiser une séance mensuelle où la première question posée par chaque groupe portait sur un thème européen. Cette formule a été supprimée en 2007 avant d'être rétablie en 2013 le mercredi précédant le Conseil européen. Elle n'a pas été reconduite au début de l'actuelle Législature.

Le bilan que l'on peut tirer de ces exercices est contrasté : le format court des questions et des réponses ne permet pas de traiter les thèmes complexes à l'ordre du jour du Conseil européen. Par ailleurs, de nombreux groupes posaient des questions sur des sujets d'actualité et délaissaient les thèmes européens, rendant ainsi peu compréhensible le déroulement de la séance.

Si le constat du caractère inadapté des séances de questions au gouvernement pour traiter des Conseils européens s'impose, il n'en est pas moins regrettable qu'aucun débat européen n'ait été organisé dans l'Hémicycle en amont des Conseils européens depuis le début de la Législature. La Conférence des

Présidents devrait ainsi prévoir en accord avec la Gouvernement la tenue d'un débat solennel avant chaque Conseil européen.

### ***b. Prévoir un débat solennel suivi d'un vote***

Dans leur rapport d'information sur le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>, Philip Cordery et Pierre Lequiller soulignent le cas particulier de la France vis-à-vis de la très grande majorité des États membres : elle est le seul pays avec Chypre et la Lituanie à être représentée au Conseil européen par son chef d'État. La Finlande a modifié en 2012 sa Constitution, afin de donner au Premier ministre le rôle exclusif de représenter le pays au Conseil européen. Avant cette révision, le chef de l'État et le chef du Gouvernement alternaient. L'absence de responsabilité du Chef de l'État devant le Parlement a motivé cette révision.

Sans aller jusqu'à cette mesure extrême qui remettrait en cause les équilibres de la V<sup>e</sup> République, Philip Cordery propose que le chef de l'État vienne en personne dans l'Hémicycle avant chaque Conseil européen. Un tel dispositif apparaît peu crédible, puisqu'il nécessiterait de revenir sur un usage républicain très ancré, aménagé par la révision constitutionnelle de 2008, accordant la possibilité au Chef de l'État de s'adresser aux deux assemblées réunies en Congrès.

Il apparaît préférable dans le cadre institutionnel actuel de remplacer la séance de questions au gouvernement précédant le Conseil européen par un débat solennel suivi d'un vote dans les conditions prévues à l'article 50-1 de la Constitution. Ce débat serait ouvert par une déclaration du Premier ministre, puis donnerait lieu à une prise de parole par groupe politique avant la réponse du Chef du Gouvernement. Ce type de débat, qui devrait intervenir une fois par semestre, devrait permettre d'impliquer davantage la Représentation nationale dans le suivi de la politique européenne.

## **3. Européaniser les débats dans l'Hémicycle**

### ***a. Organiser des débats européens pendant les semaines de contrôle***

En dehors de ces séances solennelles liées aux Conseils européens, la séance publique ne se prête pas toujours au traitement des questions européennes, qui, par leur technicité, relèvent plus souvent du travail en commission.

Toutefois, il pourrait être intéressant d'organiser lors des semaines de contrôle des débats européens : soit pour s'assurer de la prise en compte d'une résolution européenne par le Gouvernement, soit pour procéder à une séance de questions cibles après un Conseil des ministres européen politiquement intéressant.

---

(1) Rapport d'information n° 3195 du 3 novembre 2015, déposé par la commission des affaires européennes sur le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale.

Une autre innovation intéressante pourrait être de convier un Commissaire européen dans l'Hémicycle pour une séance de questions cibles. À l'heure actuelle, seul le Président de la Commission européenne a été reçu en plénière à l'occasion d'un débat solennel (Jose Manuel Barroso, le 24 janvier 2006). Les semaines de contrôle pourraient donner lieu à des débats plus précis en se focalisant sur le portefeuille d'un commissaire européen.

***b. Recevoir le Président de la Commission et des chefs de gouvernement d'États membres dans l'Hémicycle***

Parallèlement à l'utilisation des semaines de contrôle pour aborder des sujets européens, il serait souhaitable que l'Hémicycle permette de débattre avec le Président de la Commission européenne ou des Chefs de Gouvernement européen, selon le même format que les débats solennels organisés en marge du Conseil européen : discours d'ouverture, un orateur par groupe, puis réponse de la personnalité invitée.

Depuis la première réception dans l'Hémicycle de personnalités étrangères intervenue en 1993, seuls quatre chefs de Gouvernement d'un État membre ont été reçus :

- Romano Prodi, le 19 novembre 1997 ;
- Tony Blair, le 24 mars 1998 ;
- Gerhard Schröder, le 30 novembre 1999 ;
- José Luis Zapatero, le 1<sup>er</sup> mars 2005.

Un seul Président de la Commission européenne a été reçu : Jose Manuel Barroso, le 24 janvier 2006.

Il serait souhaitable de reprendre cette pratique sur une base plus régulière, car elle renforce la prise de conscience des enjeux européens par les parlementaires et apporte une ouverture indispensable sur l'actualité européenne.

## CONCLUSION

Depuis le Traité de Rome, l'Europe a profondément changé : les transferts de compétence des États membres vers l'Union prévus par les différents traités, les élargissements successifs, l'extension des domaines relevant de la règle de la majorité qualifiée, sont autant de progrès dans la voie de l'intégration européenne. L'extension des pouvoirs du Parlement européen, consacré par le Traité de Lisbonne comme le colégislateur de l'Union aux côtés du Conseil, constitue pour sa part un progrès démocratique indéniable.

Dans ce contexte les parlements nationaux ont un rôle de premier plan à jouer dans la construction d'un espace public européen. Le législateur national ne peut en effet se désintéresser de l'élaboration du droit européen qui s'impose dans chacun des ordres juridiques nationaux, pas plus que le Parlement européen ne peut demeurer éloigné des courants d'opinion qui se manifestent dans les États membres et dont les parlements nationaux sont autant de chambres d'écho.

Alors que l'Europe est confrontée à une montée des populismes et de courants eurosceptiques, il est essentiel de repenser le rôle des parlements sur la scène européenne.

Ils doivent s'impliquer davantage dans le suivi des politiques européennes en sortant du rôle défensif que leur confère le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui en a fait les gardiens du principe de subsidiarité. La refonte des mécanismes de dialogue politique est indispensable pour qu'ils puissent peser davantage dans la fabrique de la loi européenne sans pour autant entraver la bonne marche de l'Union. Parallèlement, ils doivent mieux contrôler les prises de position de leur Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne, car chaque Exécutif national agit en tant que législateur lorsqu'il siège dans cette enceinte.

Le Parlement français doit participer à cette dynamique et jouer un rôle d'impulsion. La révision constitutionnelle dont l'Assemblée nationale vient d'être saisie lui en donne l'occasion.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 28 juin 2018, sous la présidence de Mme Liliana Tanguy, Vice-présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Le rapport qui m'a été confié s'inscrit dans le cadre d'une double réflexion sur les questions européennes : une réflexion initiée par le Président Juncker lors de son discours sur l'État de l'Union en septembre dernier, qui vise à redéfinir le rôle des parlements nationaux sur la scène européenne ; une réflexion sur la révision constitutionnelle dont l'Assemblée nationale vient d'être saisie et qui nous donne l'occasion de réfléchir à une meilleure prise en compte des enjeux européens par nos assemblées.

Le moment est particulièrement opportun pour réfléchir au rôle des parlements nationaux et plus particulièrement au rôle du Parlement français dans le processus décisionnel européen. Tout d'abord, le groupe de travail sur la subsidiarité conduit par Frans Timmermans doit présenter ses conclusions dans le courant du mois de juillet. Le présent rapport entend contribuer à cette réflexion. Ensuite, le projet de loi constitutionnelle vise à moderniser les procédures et le fonctionnement du Parlement français. Le rapport établit un diagnostic et des propositions d'amélioration du traitement des questions européennes dans les deux assemblées.

Sur le plan de la méthode, j'ai adressé aux quarante chambres de l'Union européenne un questionnaire, afin de faire un état des lieux des pratiques existantes. J'ai eu des entretiens avec Frans Timmermans, Danuta Hübner, la présidente de la commission AFCO du Parlement européen, Klaus Welle, son secrétaire général, les présidents des groupes PPE et ADLE, Manfred Weber et Guy Verhofstadt. Je me suis rendue en République tchèque et en Allemagne pour rencontrer les responsables politiques et administratifs en charge des questions européennes. J'ai souhaité que mon rapport soit le plus concret possible et je l'ai assorti d'une liste de propositions.

Au plan européen, tout d'abord, il nous faut repenser le rôle des parlements nationaux dans leur interaction avec les trois institutions européennes chargées de la législation : le Parlement, la Commission et le Conseil.

Nos relations avec le Parlement européen sont marquées par le très grand nombre de réunions interparlementaires. Elles sont utiles, mais n'ont aucun pouvoir décisionnel et ceux de nos collègues qui ont pu y participer ont mesuré le côté frustrant de ces rencontres, qui se traduisent le plus souvent par une succession de discours. Je suis consciente de la difficulté d'améliorer le

fonctionnement de ces rencontres, mais je pense que les commissions des affaires européennes ont un rôle moteur à jouer. Je propose par conséquent que la COSAC, qui réunit toutes les commissions des affaires européennes de l'Union européenne, devienne un laboratoire de l'interparlementarisme. Chaque présidence devrait ainsi remettre ses projets de conclusion un mois avant la Conférence, de telle sorte que toutes les commissions puissent en débattre et que les délégations soient mandatées pour négocier un texte final. Celui-ci pourrait de la sorte être plus politique et relayer davantage au niveau européen les préoccupations de nos concitoyens.

Nous devons également renforcer les échanges avec nos collègues français du Parlement européen. Nous avons des réunions régulières pendant les semaines de circonscription du Parlement européen, mais la participation de nos collègues eurodéputés demeure faible. Je propose qu'après les élections européennes de 2019, chaque groupe politique composant la délégation française au Parlement européen désigne un correspondant en charge du dialogue politique avec les assemblées. Un tel dispositif devrait permettre d'améliorer la participation des eurodéputés à nos réunions conjointes et d'identifier les sujets de préoccupation communs.

S'agissant des relations des parlements nationaux avec la Commission européenne, nous entrons dans le champ de réflexion initié par le Président Juncker dans son discours sur l'État de l'Union du 17 septembre dernier. Il a souhaité que les parlements nationaux soient les garants d'une Union européenne intervenant dans les seuls domaines où son intervention présente une valeur ajoutée. Or les mécanismes existants prévus par le Traité de Lisbonne sont incomplets : le dialogue politique, qui permet aux parlements nationaux d'exprimer leur position sur les projets de législation européenne, demeure très informel et dépourvu de visibilité ; le contrôle de la subsidiarité, pour sa part, cantonne les parlements nationaux dans un rôle de défense des compétences nationales face à l'Union européenne.

À l'heure actuelle, lorsqu'un tiers des parlements nationaux adoptent dans un délai de huit semaines un avis de subsidiarité, la Commission doit revoir sa copie sans obligation de la modifier (c'est la procédure du carton jaune) ; lorsque la moitié des parlements nationaux adoptent un tel avis, les règles de majorité qualifiée sont modifiées et le Conseil peut rejeter le texte à la majorité de 55 % et le Parlement à la majorité simple (c'est le carton orange). Seuls trois textes ont donné lieu à un carton jaune depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne : le règlement concernant l'exercice du droit de mener des actions collectives en mai 2012 ; le règlement instaurant un parquet européen en octobre 2013 ; la directive sur le détachement des travailleurs en mai 2016. Dans les trois cas, il n'y avait pas de problème avéré de subsidiarité, mais les parlements nationaux se sont saisis de cette procédure pour peser dans la décision européenne.

Je souhaite que les parlements nationaux puissent jouer à l'avenir un rôle plus constructif et qu'ils puissent devenir force de proposition. Pour ce faire, il

faudrait muscler la procédure de dialogue politique. Je propose la mise en place d'un droit d'évocation européen pour les parlements nationaux : à la demande d'un tiers d'entre eux, un conseil des ministres extraordinaire serait réuni pour donner la position du Conseil sur le texte en cause et le Parlement européen devrait convoquer dans la foulée une réunion interparlementaire en présence du Commissaire en charge. Je souhaite également qu'en cas de plus-value européenne manifeste, les parlements nationaux puissent solliciter l'intervention législative de l'Union. Je propose d'instaurer un droit d'initiative parlementaire comparable dans ses effets au droit d'initiative citoyenne. On pourrait imaginer qu'à la demande d'un tiers des parlements nationaux, la Commission européenne soit obligée de motiver son refus de donner suite à la demande d'initiative ; à la demande de la moitié des parlements, elle serait dans l'obligation de déposer un acte législatif dans le délai d'un an.

À l'issue de notre réunion, je ferai part de ces propositions au groupe de travail conduit par Frans Timmermans. Je pense qu'elles sont de nature à renforcer la dimension parlementaire de l'Union et à favoriser son rapprochement avec les citoyens.

Enfin, je souhaite aborder la question des relations entre les parlements nationaux et le Conseil. Les responsables du Parlement européen que j'ai rencontrés considèrent que le rôle premier des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen est de contrôler les prises de position de leur Exécutif au Conseil. Chaque gouvernement agit en effet au niveau européen comme législateur et un contrôle démocratique doit s'exercer sur ses prises de position. La difficulté principale réside dans l'existence de traditions constitutionnelles très hétérogènes, chaque pays réglant différemment le contrôle exercé sur son Exécutif.

Le questionnaire adressé aux quarante chambres montre deux catégories de systèmes. La première catégorie départage des systèmes impératifs, comme les pays scandinaves où le Parlement définit un mandat de négociation pour le Gouvernement siégeant au Conseil ; les systèmes informatifs, où les prises de position des assemblées n'ont qu'une portée indicative. La seconde catégorie distingue d'une part les systèmes centralisés, où la commission des affaires européennes examine en première instance les projets d'actes législatifs européens ; d'autre part les systèmes décentralisés, où chaque commission sectorielle suit la législation européenne relevant de son domaine de compétence. Dans certains cas, comme en République tchèque, la commission des affaires européennes représente même l'Assemblée tout entière et prend des positions en son nom. Il serait souhaitable de définir des standards minimums communs et d'améliorer l'échange d'informations entre parlements nationaux sur les mécanismes de contrôle des Exécutifs siégeant au Conseil.

Cette réflexion sur le contrôle parlementaire au niveau européen nous invite à réfléchir aux améliorations à apporter à la prise en compte des questions européennes par le Parlement français.

Il me semble tout d'abord souhaitable que la commission des affaires européennes devienne commission permanente. Elle aurait ainsi la possibilité de se saisir pour avis des projets et propositions de loi, de déposer des amendements et d'intervenir dans le processus de transposition des directives. Je souhaite par conséquent que l'on supprime le plafond de huit commissions permanentes prévu par l'article 43 de la Constitution et que l'on précise à l'article 88-4 le caractère permanent de la commission chargée des affaires européennes. Pour votre information, la moyenne du nombre de commissions permanentes des chambres basses de l'Union se situe à 19, la France étant avec la Grèce le pays comportant le moins de commissions permanentes avec respectivement 8 et 6, le Bundestag allemand en comportant 23 et la Chambre des Communes britannique, 20.

Je propose de revoir les procédures d'examen des actes législatifs européens à l'Assemblée en inversant la procédure actuellement en vigueur. Chaque commission sectorielle instruirait la législation européenne entrant dans ses attributions et les éventuelles propositions de résolution adoptées seraient renvoyées pour examen à la commission des affaires européennes. Celle-ci jouerait un rôle de vigie européenne en examinant l'ensemble des résolutions européennes et ce serait la version adoptée par notre commission qui serait examinée en séance plénière et deviendrait la position de l'Assemblée. Notre commission serait ensuite chargée de suivre la prise en compte de ces résolutions par le Gouvernement français et par les institutions européennes. Elle pourrait enfin par ses avis et ses amendements s'assurer de la prise en compte du droit européen par le législateur national.

Je souhaite par ailleurs améliorer l'information du Parlement sur les questions européennes. Actuellement, les obligations d'information du Gouvernement sont définies par une circulaire du Premier ministre en date du 21 juin 2010. Un tel instrument juridique me semble inadapté et n'est pas à la hauteur de l'enjeu dans une matière relevant de la Constitution et des Traités européens. Je propose par conséquent de modifier l'article 88-4 de la Constitution pour renvoyer à une loi organique le soin de définir les obligations d'information incombant au Gouvernement en matière européenne. Nous pourrions ainsi systématiser les auditions des ministres pré Conseil et prévoir des mécanismes d'information post Conseil par écrit ou sous forme d'auditions.

Je souhaite également que les questions européennes retrouvent dans l'Hémicycle la place qui leur revient. Je propose que la séance de questions au gouvernement du mercredi précédant le Conseil européen soit remplacée par un débat européen en forme solennelle suivi d'un vote selon les formes prévues par l'article 50-1 de la Constitution. Le Premier ministre présenterait les positions de l'Exécutif avant le Conseil européen, un représentant par groupe interviendrait avant la réponse du Chef du gouvernement. Chaque groupe politique serait ainsi amené à se prononcer une fois par semestre sur les grands enjeux européens. Enfin, je propose d'organiser davantage de séances consacrées aux questions européennes, que ce soit en invitant à débattre des chefs de gouvernement d'États membres ou des membres de la Commission européenne.

Je présenterai trois amendements au projet de loi constitutionnel reprenant ces propositions et j'espère pouvoir compter sur votre soutien. Je vous remercie.

**Mme Liliana Tanguy, Présidente.** Merci, pour cette présentation étayée, qui montre le travail que vous avez accompli. Nous sommes tous ici convaincus qu'il faut que les questions européennes soient davantage examinées et débattues au sein de notre Assemblée. La nécessité du dialogue entre Parlement européen et parlements nationaux est une évidence. Mais comment expliquez-vous que les réunions interparlementaires ne parviennent pas à des décisions communes ? Sur le plan intérieur, comment imaginer le partage des tâches entre la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles ?

*L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.*

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Nous avons applaudi, comme vous avez vu, et ce pour trois raisons. En premier lieu, c'est un rapport de notre présidente, et nous nous sentons tous représentés par vous. Ensuite, ce travail est tout à fait important et précieux. Enfin, il engage quelque chose de fondamental pour l'avenir de notre commission et porte les espoirs d'une amélioration. Il a une dimension européenne et une dimension camérale auxquelles nous sommes sensibles.

Il y a beaucoup de choses dans vos propositions. Pour ce qui est du calendrier et du délai, mon groupe parlementaire est très attentif à l'amélioration des délais, de manière à permettre aux instances compétentes d'avoir « *le temps de la réflexion et le choix des moyens* », comme disait le Président Kennedy.

Par ailleurs, vous posez la question de fond de savoir si nous devons nous transformer en commission permanente ou rester, n'ayons pas peur des mots, une délégation peinte en commission. À partir du moment où nous devenons une commission permanente, nous ne pourrons plus appartenir à deux commissions, mais les exemples que vous évoquez, issus des autres parlements nationaux, montrent que ce saut qualitatif doit sans doute être franchi. Nous devons nous inspirer de la commission européenne du *Folketing*, qui est sans doute la commission la plus puissante du Parlement danois. Pensez-vous qu'il soit possible de maintenir la double appartenance ? Maintiendrait-on un jour de réunion distinct comme le jeudi matin ?

Je pense qu'il faut aller plus loin dans les réflexions que vous proposez dans l'exercice des mécanismes de subsidiarité. Les procédures prévues depuis le Traité de Lisbonne ne fonctionnent pas, vous avez raison. Les parlements nationaux ne se saisissent pas des textes en fonction de la question de la subsidiarité, mais en fonction de leur degré d'approbation ou de rejet du texte proposé. C'est un détournement de procédure. Mais doit-on pour autant prévoir un Conseil des ministres extraordinaire pour examiner le texte de la Commission ? Je ne crois pas que ce soit son rôle. Je crois que l'initiative doit être réservée au Parlement européen et à la Commission. Peut-être devons-nous nous réunir dans

une réunion interparlementaire, mais je ne crois pas qu'on doive intégrer les gouvernements, qui se mêlent déjà beaucoup de nos affaires. Nous serions les grenouilles qui choisirions un roi dans cette affaire.

Je crois qu'on peut obliger la Commission à déposer une proposition d'acte législatif dans un délai d'un an, mais nous sommes dans un système particulier, où le Parlement européen n'a pas le droit d'initiative, pour des raisons très critiquées par le peuple français en 2005. Le droit d'initiative n'appartient pas aux États membres, la Commission en a le monopole, précisément pour éviter tout procès d'intention. On a exclu les États de l'initiative commune et, par une voie parallèle, on a interdit l'initiative euro-parlementaire. Il serait paradoxal que seuls les parlements nationaux puissent disposer de ce droit d'initiative.

Je souhaite bon vent à votre combat qui est le nôtre, pour donner son rang à la Commission des Affaires européennes.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Les difficultés propres au dialogue interparlementaire s'expliquent en grande partie par des calendriers politiques très différents. Les parlementaires européens agissent sur le plus long terme et les parlements nationaux sur les priorités politiques propres à chaque majorité. Il y a une forme de rivalité et de frustration de part et d'autre : de la part des parlementaires européens, de ne pas avoir un rôle national, de notre côté, de ne pas avoir de rôle véritablement décisionnel au plan européen. C'est pourquoi il faut renforcer le dialogue informel, d'où l'idée de mettre en place des correspondants au sein des groupes composant la délégation française au Parlement européen.

Pour ce qui est du partage des tâches avec les commissions sectorielles, je souhaiterais inverser la procédure. Nous nous trouvons actuellement dans un système centralisé : nous sommes destinataires en premier lieu des actes législatifs européens. Or, il devrait revenir à chaque commission sectorielle d'examiner les actes législatifs provenant de la Commission européenne. Les résolutions devraient ensuite être adoptées par la commission des affaires européennes, qui les porterait en séance, en assurerait le suivi et conduirait le dialogue politique avec les institutions européennes.

Pour la question de M. Bourlanges, il faudra y répondre lors de la réforme du Règlement. L'appartenance à deux commissions a sa raison d'être : cela permet de développer des compétences utiles au sein de la commission des Affaires européennes. Un système de membre titulaire et de membre suppléant pourrait être mis en place, à l'instar des commissions du Bundestag. En tout état de cause, nous devons être capables de privilégier le travail en commission des affaires européennes.

Vous avez mis en cause, Monsieur Bourlanges, la possibilité de réunir le Conseil des ministres à la demande des parlements nationaux, mais cela vise à renforcer les mécanismes de dialogue politique. Actuellement, nous n'avons pas

de lien véritable avec le Conseil, nous sommes coupés de cette instance. Il y a là pour moi un angle mort. Je sais qu'il s'agit d'une proposition audacieuse.

Quant à l'initiative parlementaire invitant la Commission européenne à légiférer, cette réflexion vient du constat que le Traité de Lisbonne donne la possibilité aux citoyens de demander une telle initiative, alors que les parlements nationaux qui les représentent n'ont pas ce même droit. Ceci ne doit pas être confondu avec la question d'un éventuel droit d'initiative du Parlement européen.

**M. Ludovic Mendès.** Le Président de la République souhaite consolider l'Europe. Or, l'Assemblée nationale n'est pas en phase avec les propos du Président. La commission des Affaires européennes, ou plutôt la délégation « repeinte en commission » comme l'a appelée M. Bourlanges, est la seule dans la Constitution à apparaître comme une chambre d'enregistrement. Le débat sur le statut de notre commission ne doit pas pour autant donner lieu à une approche nationaliste sur la place des parlements nationaux en Europe. Sur les échanges avec les autres pays, nous nous déplaçons facilement et essayons de créer des liens, mais tout cela reste très informel et manque d'un cadre à la hauteur. Quelle est la place des parlements nationaux au niveau européen ? Quel est notre rôle, hormis valider les textes européens ? Que pouvons-nous apporter à l'Europe ?

**Mme Carole Grandjean.** Après le Brexit et les élections italiennes qui témoignent d'un malaise des citoyens envers l'Union européenne, fréquemment décrite comme lointaine, bureaucratique, voire même antidémocratique, la 58<sup>e</sup> réunion de la COSAC en novembre 2017, a insisté sur l'importance de renforcer la participation des parlements nationaux dans la prise de décision et la diffusion d'informations sur les questions européennes. Cette ambition s'inscrit dans les pas du Traité de Lisbonne qui favorise la participation des parlements nationaux dans la prise de décision pour rapprocher l'Union européenne des citoyens. Des avancées restent possibles. Ainsi, le rapport annuel du Parlement européen de 2017 sur les relations avec les parlements nationaux propose plusieurs pistes d'intervention, notamment l'augmentation du nombre de séances plénières sur les questions européennes. L'objectif est de donner plus de visibilité aux enjeux européens et d'informer les citoyens. La France a depuis les élections de 2017 une ambition de donner un nouvel élan à la construction européenne, il est donc logique et même nécessaire que l'Assemblée nationale soutienne ce mouvement. Il faut des moyens et des actions à mettre en place, afin de placer l'Assemblée nationale à l'avant-garde des parlements nationaux sur les questions européennes. Comment l'Assemblée nationale peut-elle nourrir le dialogue politique avec le Parlement européen et les autres parlements nationaux pour favoriser un partenariat renforcé et améliorer l'information des citoyens ?

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** À propos de la place des parlementaires nationaux en Europe, la question se pose de réinventer les relations entre les parlements nationaux, les institutions européennes et entre les parlementaires nationaux eux-mêmes. Je propose d'utiliser des moyens comme la plateforme IPEX, rassemblant les positions des parlements nationaux sur

différents sujets européens, en la rendant plus interactive et conviviale. Cela permettrait d'identifier les parlements nationaux avec lesquels il serait possible de développer des actions conjointes et d'adopter des prises de positions communes. Il faudrait également davantage mobiliser le réseau des Représentants de Parlements auprès de l'Union européenne. En dehors des rencontres interparlementaires formelles, j'avais proposé en début de législature de mettre en place un système de correspondants entre parlements pour pouvoir s'immerger dans les procédures législatives des autres États membres. Le problème est qu'une telle initiative est chronophage et coûteuse. Les liens doivent également être renforcés dans le cadre de la COSAC. Je souhaite la réformer pour que les délégués ne s'expriment plus à titre individuel, mais au nom de la commission qu'ils représentent. L'envoi des contributions un mois à l'avance doit permettre à chaque commission d'en débattre. Il en est de même pour la procédure législative européenne, le délai d'examen des actes au regard de la subsidiarité doit être supérieur aux huit semaines actuelles. À la lecture du rapport du Parlement européen de 2017, la situation semble parfaite : les réunions interparlementaires foisonnent, les contacts sont les plus étroits possibles et en constante augmentation. La réalité est tout autre. Il faut, par exemple, essayer de mettre en place des visioconférences avec les commissions du Parlement européen sur des textes précis. Nous devons être plus proactifs : nous sommes en effet aujourd'hui davantage dans la réaction, que dans l'action.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Ce rapport comporte deux dimensions : les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et, par ailleurs, le problème de l'organisation interne de l'Assemblée nationale. Sur le premier point, vous avez raison sur la nécessité d'une permanence fondée sur des liens entre experts. La COSAC doit être profondément réorganisée. Ce serait intéressant que ce réseau d'experts, soit de parlementaires, soit de fonctionnaires, se concerte de façon régulière, une fois par mois, afin que chacun soit sensibilisé au travail législatif et connaisse mieux la situation au sein des autres parlements. Sur le deuxième point, je constate que la fin de nos ordres du jour, à savoir, notre approbation des textes européens, n'a aucun sens. Nous devrions par ailleurs être plus actifs sur les textes de transposition : non pas à la place des autres commissions, mais la commission pourrait examiner par secteur d'action les directives à transposer conjointement avec la commission compétente sur le fond. L'examen se ferait de deux manières : la commission compétente donnerait son opinion sur le fond et notre commission effectuerait un rapport comparatif sur ce que font les autres pays. Les contraintes juridiques naissant des transpositions sont hétérogènes au sein de l'Union européenne et la France surenchérit souvent sur la contrainte bureaucratique imposée par Bruxelles, puis renvoie la faute sur cette dernière. Il serait intéressant de savoir comment les autres pays membres ont transposé un texte et cela constituerait un apport à la compréhension des difficultés d'application de la législation européenne.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Le fait de devenir commission permanente, ou du moins une commission « de plein exercice », nous donnerait la possibilité de nous saisir pour avis des projets de transposition des directives.

Dans le cadre du groupe de travail franco-allemand, l'accord parlementaire prône des transpositions harmonisées entre les deux pays. Le terme « permanent » n'est pas l'enjeu principal, il s'agit surtout de trouver le moyen d'intervenir dans la procédure législative. Quant à la COSAC, je souhaite sa montée en puissance. Au Parlement européen, il existe le réseau des Représentants permanents des assemblées qui n'est pas assez utilisé. Il faudrait s'appuyer plus sur ce réseau et sur son expertise. Enfin, le rapport de Paolo Rangel propose d'instaurer une semaine européenne dans tous les États membres qui verrait chaque parlement national débattre au même moment de sujets communs en présence de commissaires et de parlementaires européens. C'est une idée intéressante, mais difficile à mettre en œuvre.

**M. Christophe Jerretie.** Le problème c'est subir ou agir, parvenir à devenir une commission de plein droit. Nous sommes des législateurs, comment peut-on intervenir dans la préparation de la législation européenne et non pas se limiter à une simple réception des actes européens ? Il faudrait créer un droit d'amendement parlementaire des textes européens à travers le Gouvernement, celui-ci étant colégislateur par le biais du Conseil. En outre, le deuxième rôle du parlementaire est le contrôle. Le contrôle de la transposition est le plus problématique et décrié. Quels moyens peut-on avoir afin d'agir sur la transposition lorsque celle-ci va plus loin que la directive ?

**M. Damien Pichereau.** Il existe un problème de représentativité dans l'Union européenne. Lors de la Grande marche du mouvement auquel j'appartiens, j'ai constaté que les citoyens ne comprenaient pas l'Europe et pour certains, elle est même considérée comme un fardeau. Vous rappelez dans votre rapport le rôle central du Parlement européen et son refus du projet des listes transnationales pour les prochaines élections qui auraient pu améliorer sa représentativité. Comment envisagez-vous la suite et comment aboutir à cette meilleure représentativité européenne ? Quant aux relations interparlementaires, elles doivent s'intensifier. Quelle est votre vision sur l'évolution de ces relations dans le cas où notre commission deviendrait permanente ?

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** J'aimerais agir sur la transposition des directives : si la commission devenait permanente, elle pourrait intervenir directement par voie d'amendement lors de l'examen des textes de transposition. S'agissant de l'intervention dans le processus législatif européen, le rapport préconise de recourir à une loi organique qui obligerait le Gouvernement à nous informer de ses positions de négociation pré- et post-Conseil et par là même, à tenir compte de notre avis. Il n'est pas non plus nécessaire d'aller jusqu'à mandater le Gouvernement, mais plutôt, à l'instar de la République tchèque ou de l'Allemagne, de lui demander de se justifier après le Conseil s'il n'a pas tenu compte de l'avis de l'Assemblée.

Les listes transnationales étaient une idée à laquelle je souscris. Afin de les mettre en place, il faut faire du lobbying pour les prochaines élections européennes, après 2019, et arriver à persuader les députés européens de leur

utilité. Pour renforcer les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, il faut s'appuyer sur les semaines vertes et inciter les parlementaires européens à venir dans notre commission pour échanger sur les sujets d'intérêt commun.

**M. Damien Pichereau.** La commission des transports du Parlement européen, présidée par l'eurodéputée française Mme Delli, serait favorable à des réunions par visioconférence avec les parlements nationaux.

**M. Xavier Paluszkiwicz.** À l'instar de M. Bourlanges, je vais essayer de citer André Gide : « *Tout a été dit, mais comme personne n'écoute, il faut répéter inlassablement* ». Je ne peux que me satisfaire que le rôle de l'Assemblée nationale soit défendu. En ma qualité de rapporteur spécial de la commission des finances chargé du prélèvement sur recettes, je fus atterré en octobre dernier que sur cette mission budgétaire, la quatrième de l'État, les discussions dans l'Hémicycle n'aient duré qu'une heure quarante-cinq pour 20,2 milliards estimés pour 2018 : cela paraît complètement ubuesque. Je ne peux donc que me satisfaire des propositions de ce rapport.

**M. Patrice Anato.** Les propositions de ce rapport représentent une grande avancée pour une meilleure coopération entre les parlements nationaux et les institutions européennes. Comme vous l'avez dit, la COSAC doit avoir plus de poids. Je ne peux aussi que saluer la proposition d'instaurer une procédure d'initiative législative parlementaire pour que les États membres continuent à s'intéresser à l'Union européenne et pour que les citoyens se sentent toujours mieux représentés. Les questions européennes doivent prendre plus de place au Parlement français. Les débats et les échanges avec le Gouvernement doivent être intensifiés, c'est pourquoi la commission des Affaires européennes devrait acquérir le statut de commission permanente.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Pour revenir encore sur cette question du renforcement des liens entre le Parlement européen et les parlements nationaux, je rappelle que le groupe de travail numéro 4 sur la défunte Constitution européenne avait fait quelques propositions intéressantes et avait notamment émis l'idée de la création d'un grand forum de débat entre parlementaires européens et parlementaires nationaux chargé d'adopter en commun les orientations stratégiques des politiques européennes prioritaires. Cette proposition n'a pas été reprise : il est vrai que l'Union européenne comptant quarante chambres en tout, cela est peut-être difficilement envisageable. Les idées ne manquent pas, le problème est leur faisabilité.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je me souviens que c'était une idée du Président Giscard d'Estaing lors de la Convention. C'est une très bonne idée, que nous pourrions peut-être reprendre en espaçant la fréquence de ses réunions. Pourquoi cette idée n'est-elle pas reprise ? Parce que les parlements nationaux sont divisés, et que le Parlement européen n'en veut pas, pour des raisons que l'on comprend facilement. Il faut donc rassurer le Parlement européen. Peut-être si l'on

donnait à ce grand forum un caractère relativement rare mais d'autant plus prestigieux, s'il prenait, par exemple, la forme d'une conférence de huit jours tous les deux ans, outre que cela aurait une grande allure, cela pourrait avoir un effet débloquent.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Pousser notre commission doit être une œuvre collective. En ce moment, alors que les relations entre chefs d'État et de gouvernement en Europe sont tendues, l'heure est peut-être venue pour les parlements d'agir.

**M. Ludovic Mendes.** Juste une remarque : en ce moment même est discutée en séance publique la proposition de résolution européenne sur une agriculture durable pour l'Union européenne. Tout le travail sur ce texte a été fait ici, dans notre commission ; mais il est porté à présent en séance publique par la commission des affaires économiques. Je trouve cela incroyable !

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** C'est l'illustration même de ce qu'il ne faudrait pas faire !

**Mme Liliana Tanguy, présidente.** Comme vous tous, je suis convaincue que la commission des affaires européennes peut apporter une réelle plus-value dans la compréhension des problématiques européennes qui s'imposent à nos parlements. Je souscris totalement aux propositions qui sont faites dans ce rapport et je me réjouis que nos débats convergent vers une position commune.

**Mme Sabine Thillaye, rapporteure.** Merci beaucoup chers collègues, je compte vraiment sur vous tous.

La commission a autorisé la publication du rapport.



## PROPOSITIONS DU RAPPORT

### *1) Renforcer les liens entre les parlements nationaux et les institutions européennes*

- Renforcer la portée des contributions de la COSAC en permettant à chaque commission des affaires européennes et à la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen d'en débattre en amont, afin que les délégations disposent d'un mandat de négociation lors de la tenue de la réunion plénière
- Désigner au sein de chaque groupe politique composant la délégation française au Parlement européen un correspondant chargé du dialogue avec les assemblées afin d'intensifier les échanges avec les commissions des affaires européennes de l'Assemblée et du Sénat
- Formaliser la procédure de dialogue politique en prévoyant qu'à la demande d'un tiers des parlements nationaux, un conseil des ministres extraordinaire soit convoqué pour examiner le texte de la Commission ; faire suivre cette réunion d'une rencontre interparlementaire entre les commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux en présence du Commissaire européen compétent
- Instaurer une procédure d'initiative parlementaire : lorsqu'un tiers des parlements nationaux le demandent, la Commission serait dans l'obligation d'apporter une réponse motivée si elle ne souhaite pas donner suite à la demande ; lorsque la moitié des parlements nationaux le demandent, la Commission serait dans l'obligation de déposer une proposition d'acte législatif dans un délai d'un an
- Porter à douze semaines le délai imparti aux parlements nationaux pour adopter des avis motivés sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions d'actes législatifs
- Charger la Conférence des Présidents de parlement de l'Union européenne et la COSAC de définir des standards minimums en termes de contrôle par les parlements nationaux des positions prises par les Exécutifs dans les différentes formations du Conseil
- Conforter le rôle du réseau des Représentants des assemblées auprès des institutions européennes et moderniser la plateforme IPEX pour rendre plus efficaces les procédures d'alerte précoce et l'information réciproque des assemblées parlementaires

*2) Améliorer la prise en compte des questions européennes par le Parlement français*

- Accorder à la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le statut de commission permanente
- Instaurer un contrôle décentralisé de la législation européenne en renvoyant directement aux commissions permanentes sectorielles les projets d'actes législatifs européens
- Nommer dans chaque commission sectorielle un binôme de référents européens chargés de la veille législative européenne
- Donner à la commission des affaires européennes compétence pour autoriser la ratification des traités européens, suivre les questions européennes transversales, examiner les propositions de résolution européenne adoptées par les commissions sectorielles et s'assurer de leur prise en compte par le gouvernement et par les institutions européennes
- Mentionner dans la Constitution une loi organique définissant les obligations d'information du Gouvernement vis-à-vis du Parlement en amont et en aval des Conseils des ministres sectoriels
- Programmer chaque mercredi précédant le Conseil européen un débat solennel en séance publique suivi d'un vote en présence du Premier ministre
- Utiliser les semaines de contrôle pour interroger les ministres ou les commissaires européens sur l'actualité européenne et sur le suivi des résolutions adoptées par l'Assemblée Nationale
- Organiser sur une base régulière des débats dans l'Hémicycle avec le Président de la Commission européenne ou des Chefs de Gouvernement d'États membres de l'Union

## **ANNEXES**



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

*(par ordre chronologique)*

### À Paris :

- M. Klaus Welle, Secrétaire général du Parlement européen (9 février 2018)
- M. Frans Timmermans, Premier Vice-président de la Commission européenne, Commissaire chargé des relations interinstitutionnelles (6 mars 2018)

### À Bruxelles :

- Mme Danuta Hübner, Présidente de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (10 avril 2018)
- Mmes et MM. les Représentants permanents des parlements nationaux auprès de l'Union européenne (10 avril 2018)

### À Strasbourg, au Parlement européen :

- M. Manfred Weber, Président du groupe du Parti populaire européen (PPE) (17 avril 2018)
- M. Guy Verhofstadt, Président du groupe Alliance de démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE) (17 avril 2018)

### À Prague :

- M. Ales Chmelar, Secrétaire d'État chargé des affaires européennes auprès du Premier ministre (2 mai 2018)
- Son Exc. M. Roland Galharague, Ambassadeur de France en République tchèque (2 mai 2018)
- M. Ondrej Benešik, Président de la commission des affaires européennes de Chambre des députés (3 mai 2018)
- M. Vaclav Hampl, Président de la commission des affaires européennes du Sénat (3 mai 2018)
- M. Tomáš Prouza, ancien Secrétaire d'État aux affaires européennes auprès du Premier ministre (3 mai 2018)

À Berlin :

– M. Wolfgang Schaüble, Président du Bundestag (17 mai 2018)

– Son Exc. Mme Anne-Marie Descôtes, Ambassadrice de la République française France en République fédérale d'Allemagne (17 mai 2018)

– M. Sven Vollrath, directeur du service Parlement et Europe du Bundestag (17 mai 2018)

– Mme Heike Baddehausen, chef du secrétariat de la Commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag (17 mai 2018)

À Paris :

– M. Éric Thiers, Conseiller au Cabinet de la Garde des Sceaux, ministre de la justice (7 juin 2018)

## **ANNEXE N° 2 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS EUROPÉENNES À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS TCHÈQUE**

**Résumé** : Conformément aux traités européens, la Chambre des députés exerce un contrôle du respect du principe de subsidiarité des actes européens et peut s'opposer à certaines décisions du Conseil et du Conseil européen. L'originalité tchèque réside dans le fait que la commission des Affaires européennes délibère systématiquement sur les positions tchèques en amont des Conseils et Conseils européens, à la suite desquels le gouvernement doit lui fournir un compte rendu. L'association de la Chambre des Députés à la conduite des affaires européennes est à cet égard plus étroite qu'en France, mais il n'apparaît pas que les parlementaires soient parvenus à exploiter le potentiel de ces procédures pour faire émerger un débat de qualité sur les questions européennes à l'échelle nationale.

### **1- Un débat en amont des positions tchèques au Conseil de l'UE, un compte rendu en aval**

Le gouvernement est tenu de transmettre dans un délai raisonnable les projets d'acte de l'UE à la Chambre des députés, via la commission des Affaires européennes : sur ce point, la procédure tchèque est semblable à la procédure française prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

Avant la tenue du Conseil, le gouvernement transmet un premier avis sur les projets d'acte à la commission des Affaires européennes, qui en délibère et le soumet éventuellement aux autres commissions parlementaires intéressées.

L'avis de la commission des Affaires européennes est transmis au gouvernement ainsi qu'aux eurodéputés, qui ont le droit d'assister aux délibérations de la commission. Afin de s'assurer que le gouvernement prendra en compte l'avis des parlementaires, la commission des Affaires européennes peut exiger qu'un membre du gouvernement assiste à ses délibérations.

Avant le Conseil, la commission des Affaires européennes peut exiger, au moyen d'une résolution, que le gouvernement lui transmette des informations supplémentaires sur les projets d'actes européens ou de plus amples explications sur ses positions. Après le Conseil, le gouvernement doit faire un rapport à la commission des Affaires européennes sur la manière dont la réunion s'est déroulée.

Cette procédure n'est pas uniquement formelle : à l'exception des actes d'une urgence considérable, le gouvernement est tenu de ne pas adopter de position définitive tant que la procédure de délibération de la commission des Affaires européennes n'a pas été à terme.

## **2- Un contrôle du principe de subsidiarité par le parlement national**

Conformément au protocole n° 2 annexé au TUE et au TFUE, le parlement national exerce un contrôle du respect du principe de subsidiarité.

À l'initiative de la commission des Affaires européennes ou d'au moins 41 députés, un projet de résolution sur le non-respect du principe de subsidiarité peut être rédigé contre un acte européen. Le président de la Chambre des députés doit alors mettre ce projet de résolution à l'ordre du jour, soit de la prochaine session ordinaire soit d'une session extraordinaire convoquée pour l'occasion.

Si une majorité de députés vote en faveur du projet de résolution, le Chambre désigne un représentant mandataire pour attaquer l'acte devant la Cour de justice de l'Union européenne. La résolution est transmise pour information au président du Sénat et pour action au gouvernement, qui doit se porter sans délai devant la CJUE.

Le représentant mandataire de la Chambre devant la CJUE doit se voir garantir l'accès aux informations nécessaires par le gouvernement et la haute administration ; il doit tenir informée la commission des Affaires européennes de l'évolution de la procédure.

## **3- Une approbation de la Chambre des députés obligatoire dans certains cas**

Conformément aux dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Chambre des députés peut s'opposer à des décisions concernant certaines matières spécifiques :

- lorsque le Conseil européen envisage d'adopter une décision (requérant l'unanimité) qui prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans un domaine où l'unanimité est la règle (TUE, art. 31, {3}) ;
- lorsque le Conseil européen envisage d'engager une procédure de révision simplifiée pour modifier des dispositions de la troisième partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TUE, art. 48, {6}) ;
- lorsque le Conseil européen, dans le cadre d'une procédure simplifiée, envisage d'adopter une décision qui prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité, ou selon une procédure législative ordinaire au lieu d'une procédure législative spéciale (TUE, art. 48, {7}) ;
- lorsque le Conseil de l'UE, sur proposition de la Commission, prévoit d'adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire (TUE, art. 81, {3}) ;
- lorsque le Conseil de l'UE décide à l'unanimité qu'il statuera à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité ou selon la procédure législative spéciale au lieu de la procédure législative ordinaire en matière de droit du travail (TFUE, art. 153, {2}), d'aménagement du territoire (TFUE, art. 192, {2}), ou concernant le cadre financier pluriannuel (TFUE, art. 312, {2}) et les coopérations renforcées (TFUE, art. 333, {1} et 2) ;

- lorsque le Conseil de l'UE, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées si « une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet » (TFUE, art. 352).

*Rédacteur : M. Vincent Perrot, stagiaire ENA, Ambassade de France en République tchèque*



### **ANNEXE N° 3 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS EUROPÉENNES AU BUNDESTAG ALLEMAND**

La commission des affaires européennes du Bundestag dispose d'un statut spécial, puisque son existence est prévue par l'article 45 de la Loi fondamentale. Dans l'actuelle législature, elle comporte 39 membres, issus des 6 groupes politiques composant le Bundestag. La plupart de ses membres siège dans une autre commission, chaque député ayant la faculté d'être titulaire ou suppléant d'une commission. La commission des affaires européennes compte également 16 membres allemands du Parlement européen, qui siègent avec voix consultative et sont désignés à la proportionnelle des groupes du Bundestag.

La commission des affaires européennes du Bundestag est compétente pour examiner les lois autorisant la ratification des Traités européens, ainsi que les questions européennes transversales, comme le suivi des Conseils européens ou des Conseil affaires générales. Elle suit l'état de la transposition des directives dans sa globalité, la transposition des différentes directives relevant des commissions permanentes compétentes au fond.

Chaque commission sectorielle suit le droit européen relevant de ses attributions. La commission du Budget et la commission des affaires juridiques ont créé en leur sein une sous-commission en charge des questions européennes. En cas de chevauchement de compétences, les commissions sont invitées à se concerter pour régler les conflits d'attribution. Il ne peut en effet y avoir qu'une seule commission saisie au fond, les autres étant nécessairement saisies pour avis. Si le conflit persiste, le Règlement du Bundestag prévoit un vote en plénière pour désigner la commission compétente au fond.

La commission des affaires européennes intègre de manière systématique à son ordre du jour le suivi des réunions du Conseil de l'Union dans ses différentes formations, mais chaque commission peut suivre les Conseils sectoriels qui la concernent. Chaque commission peut ainsi formuler un avis, équivalent des résolutions européennes adoptées par les assemblées françaises. Ces avis ont un caractère politique, mais ne sont pas juridiquement contraignants. Une base de données commune à l'ensemble des commissions leur permet de partager les informations relatives aux projets d'actes européens et à leurs prises de positions respectives sur ces actes.

Les obligations d'information incombant au Gouvernement fédéral et la prise en compte des avis adoptés par le Bundestag sont strictement définies par la Constitution et par la loi.

L'article 23 de la Loi fondamentale dispose ainsi :

*« Le Bundestag et les Länder, par l'intermédiaire du Bundesrat, participent à la politique européenne. Le Gouvernement fédéral a l'obligation d'informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et dans les meilleurs délais.*

*Le Gouvernement fédéral donne au Bundestag la possibilité d'émettre des avis avant sa prise de position sur les projets d'acte législatif de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral prend en considération les avis du Bundestag lors des négociations. Une loi définit les modalités d'application de cet alinéa. »*

La mise en œuvre des obligations constitutionnelles incombant au Gouvernement vis-à-vis du Bundestag est définie par la loi du 4 juillet 2013 relative à la coopération entre le Gouvernement fédéral et le Bundestag allemand dans les affaires de l'Union européenne (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* – EUZBBG).

Cette loi définit strictement les obligations d'information pesant sur le Gouvernement. Elle oblige le Gouvernement à informer le Bundestag de ses prises de position en amont des conseils et à rendre compte *a posteriori* par écrit et à la demande d'un quart des membres du Bundestag lors d'un débat en plénière :

« § 8 Avis du Bundestag

(1) *Préalablement à sa prise de position sur les projets d'acte législatif de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag la possibilité d'émettre un avis. À cette fin, le Gouvernement fédéral informe le Bundestag de manière continue sur le cours des négociations, afin de lui permettre de formuler ses avis au moment approprié ; le Gouvernement fédéral indique au Bundestag quel délai paraît raisonnable pour la formulation de cet avis, compte tenu du déroulement des délibérations.*

(2) *Lorsque le Bundestag émet un avis, le Gouvernement fédéral en fait la base de ses négociations. Le Gouvernement fédéral informe en continu de la manière dont l'avis a été pris en compte lors des négociations.*

(3) *Le Bundestag peut adapter et compléter son avis au cours de l'examen du projet. (...)*

(4) *Lorsque le Bundestag use de sa faculté d'émettre un avis en vertu de l'article 23 alinéa 3.1 de la Loi fondamentale, le Gouvernement fédéral fait valoir lors des négociations le droit d'approbation préalable du Bundestag, s'il s'avère que la décision du Bundestag ne peut être mise en œuvre dans l'un de ses objectifs essentiels. Le Gouvernement fédéral en informe immédiatement le Bundestag par un rapport spécifique. De par sa forme et son contenu, ce rapport doit contenir les informations de nature à permettre une délibération au sein des organes du Bundestag. Préalablement à la décision définitive, le Gouvernement fédéral essaie de parvenir à un accord avec le Bundestag. Cette disposition vaut également pour les cas où le Bundestag prend position à l'égard de projets de l'Union européenne relatifs à des questions touchant aux services d'intérêt général locaux. Par dérogation, le Gouvernement fédéral peut prendre une décision différente de l'avis du Bundestag pour des raisons importantes de politique étrangère ou d'intégration européenne.*

(5) *Après la prise de décision définitive, le Gouvernement fédéral informe immédiatement le Bundestag par écrit, notamment sur la manière dont l'avis du Bundestag a été retenu. S'il n'a pas été possible de tenir compte de tous les intérêts défendus dans l'avis, le Gouvernement fédéral en indique les raisons. Sur demande d'un quart des membres du Bundestag, le Gouvernement fédéral explique ces raisons dans le cadre d'un débat en séance plénière. »*