



N° 1189

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 1998

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

***sur la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les  
modifications susceptibles de lui être apportées,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI NALLET,

Député.

---

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

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I. BILAN : UN RENFORCEMENT DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>9</b>
<b>A. L'amélioration de la procédure depuis 1992.....</b>	<b>11</b>
1) Le rôle reconnu à la Délégation a permis de rationaliser la procédure.....	12
2) Le problème des délais est devenu moins aigu.....	13
3) La transparence s'est accrue.....	15
<b>B. L'efficacité du dispositif .....</b>	<b>16</b>
1) Le bilan quantitatif.....	17
2) La portée de l'article 88-4.....	19
<b>C. La persistance de lacunes et d'imperfections .....</b>	<b>21</b>
1) La notion de propositions d'« actes communautaires ».....	21
2) La notion de « dispositions de nature législative ».....	24
<b>II. PROPOSITIONS : AMELIORER LE DISPOSITIF SANS RÉVOLUTION JURIDIQUE.....</b>	<b>27</b>
<b>A. Etendre le champ du contrôle .....</b>	<b>29</b>
1) Les actes des deuxième et troisième piliers.....	29
2) Les autres actes et documents : un mécanisme facultatif .....	31
<b>B. Respecter l'esprit de la Constitution .....</b>	<b>32</b>
1) La distinction de la loi et du règlement.....	32
2) Les prérogatives de l'exécutif.....	35
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la troisième fois depuis le début de la décennie, les développements de la construction européenne vont conduire la France à modifier le texte de sa Constitution. Les précédentes révisions étaient destinées respectivement à permettre la ratification du traité sur l'Union européenne (loi constitutionnelle du 25 juin 1992) et à tenir compte des implications des conventions de Schengen et Dublin en matière de droit d'asile : la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993, tirant les conséquences de la censure partielle, par le Conseil constitutionnel, le 13 août 1993, de la loi sur la maîtrise de l'immigration, a introduit dans la Constitution un nouvel article 53-1, ainsi rédigé : « *La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.*

*Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ».*

A l'instar de ce qui s'est passé pour le traité de Maastricht, la ratification du traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, supposera elle aussi une réforme de notre loi fondamentale. C'est ce qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel en date du 31 décembre 1997.

Le Conseil avait été saisi, le 4 décembre précédent, par le Président de la République et le Premier ministre, conformément à l'article 54 de la Constitution, « *de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité d'Amsterdam ... doit être précédée d'une révision de la Constitution* ». Dans sa décision, le Conseil répond par l'affirmative, en considérant que certaines des dispositions de l'article

73-0 du traité portent atteinte « *aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ». Cet article, inséré dans le titre III A, relatif aux visas, à l'asile et à la libre circulation des personnes, du traité instituant la Communauté européenne prévoit que, dans ce domaine, certaines matières puissent, à certaines conditions, après une période de cinq ans, relever du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union européenne et de la procédure de codécision avec le Parlement européen, sans qu'aucun nouvel acte national de ratification ou d'approbation ne soit requis.

Compte tenu de cette décision, un projet de loi constitutionnelle, dont l'initiative appartient, aux termes de l'article 89 de la Constitution, au Président de la République sur proposition du Premier ministre, a été délibéré en Conseil des ministres le 29 juillet 1998 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Ce projet envisage une révision *a minima* de la Constitution : il entend répondre uniquement aux questions soulevées par le Conseil constitutionnel dans sa décision et ne propose de modifier que l'article 88-2 de la Constitution, pour autoriser les transferts de compétences qui seront, le cas échéant, décidés par le Gouvernement. L'exécutif a donc, comme en 1992, choisi de se « caler » sur la décision du Conseil constitutionnel.

Une autre solution aurait pu cependant être envisagée. La succession de révisions constitutionnelles rendues nécessaires par les traités européens conduit à se demander s'il ne serait pas plus opportun d'inscrire, dans la Constitution, une clause générale permettant la ratification de tels traités. Une telle formule, qui éviterait de devoir réviser la Constitution de manière trop fréquente, aurait également un effet de simplification et de clarification, puisqu'il ne serait plus nécessaire de passer par deux étapes successives, la révision constitutionnelle, puis le débat de ratification. Des clauses de ce genre existent d'ailleurs déjà dans d'autres Etats membres <sup>(1)</sup>. Toutefois, en France, cette perspective donnerait inévitablement lieu à une querelle idéologique sur la souveraineté. Le choix opéré par le Gouvernement est donc, dans les circonstances présentes, politiquement sage.

---

<sup>(1)</sup> Ainsi, l'article 23 de la Loi fondamentale allemande, introduit par une loi du 21 décembre 1992, et l'article 7, paragraphe 6, de la Constitution portugaise, inséré par une révision du 25 novembre 1992. D'autres textes constitutionnels prévoient, d'une manière générale, la possibilité de transferts de compétences à des organisations internationales, sans faire spécifiquement référence à la construction européenne. C'est le cas en Espagne (article 93) et en Grèce (article 28, paragraphes 2 et 3).

Pour autant, le débat parlementaire sur la réforme constitutionnelle ne se limitera pas nécessairement aux dispositions initiales du projet de loi. Le précédent de 1992 est, là aussi, instructif. Le projet gouvernemental ne comportait que deux articles, devenus les articles 88-2 et 88-3, destinés exclusivement à régler les questions soulevées par le Conseil constitutionnel dans sa décision en date du 9 avril 1992, à savoir les transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire et au franchissement des frontières extérieures, d'une part, au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales, d'autre part. Au fil des navettes, le débat parlementaire a donné lieu à l'adoption de plusieurs « cavaliers constitutionnels » : reconnaissance du français comme langue de la République (article 2) ; extension à soixante députés ou sénateurs du droit de saisine préalable du Conseil constitutionnel sur les traités (article 54) ; modalités d'élaboration des statuts des territoires d'Outre-mer (article 74).

La discussion du projet de loi constitutionnelle a toutefois enrichi celui-ci de dispositions nouvelles, mais dont l'objet n'est pas étranger à la ratification du traité sur l'Union européenne. Il s'agit des articles 88-1 et 88-4 qui résultent, tous les deux, d'amendements parlementaires. L'article 88-1 décrit, de manière quelque peu tautologique, les finalités de la construction communautaire. L'article 88-4 innove davantage, puisqu'il évoque, pour la première fois dans le texte de la Constitution, l'examen, par le Parlement, des projets d'actes communautaires.

Cette dernière question sera probablement évoquée de nouveau lors des débats sur la réforme constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam. Certes, le projet de loi présenté par le Gouvernement, au nom du Président de la République, ne l'aborde pas. Pour autant, ni l'un ni l'autre n'excluent à ce sujet une réflexion qu'ils appellent au contraire de leurs vœux.

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle par le Conseil des ministres, le chef de l'Etat aurait indiqué<sup>(2)</sup> : « *La question du contrôle du Parlement sur l'élaboration des textes européens de nature législative ne manquera pas d'être à nouveau posée. Sachez, monsieur le Premier ministre, que je serai ouvert à toute initiative allant dans ce sens* ».

Plus récemment, le ministre délégué aux affaires européennes, M. Pierre Moscovici, s'est exprimé le 1er octobre 1998 devant la Commission des affaires étrangères de notre Assemblée en ces termes : « *Des réflexions sur cette révision sont en cours à l'Assemblée,*

---

<sup>(2)</sup> Selon des déclarations de son porte-parole, rapportées notamment par le quotidien *Libération* du 30 juillet 1998.

*notamment en vue d'étendre l'article 88-4, c'est-à-dire la possibilité d'un contrôle parlementaire, aux actes des deuxième et troisième piliers. Cette demande existe aussi au Sénat. Elle paraît tout à fait légitime et juridiquement praticable, à condition toutefois de respecter le critère selon lequel ne sont transmis, au titre de l'article 88-4, que les actes intervenant dans des matières législatives. Il semble essentiel, en effet, de respecter l'esprit des institutions et le principe de la séparation des pouvoirs* ». En réponse à une question parlementaire, le ministre délégué précisait : « *La ratification du traité d'Amsterdam doit être l'occasion d'un grand débat parlementaire. Le Gouvernement est favorable ... à une révision de l'article 88-4 de la Constitution. Mais la Constitution de la Vème République doit être respectée* »<sup>(3)</sup>.

La Délégation pour l'Union européenne ne peut que se réjouir de ces prises de position qui l'invitent à donner son point de vue sur le contrôle des actes communautaires exercé par les parlements nationaux.

Certes, l'examen au fond du projet de loi constitutionnelle ressortit aux compétences de la Commission des lois. Toutefois, la Délégation se doit, au titre de sa mission d'information, d'éclairer l'Assemblée sur le premier bilan de l'article 88-4 de la Constitution et d'en suggérer l'éventuelle réforme. N'est-elle pas, depuis 1993, au coeur de la pratique de l'article 88-4, à l'égard duquel le règlement de l'Assemblée lui confie un rôle général d'instruction ? La Délégation a d'ailleurs consacré plusieurs rapports d'information à cette question<sup>(4)</sup>.

L'expertise reconnue en la matière à la Délégation a donc conduit le Président de l'Assemblée nationale à demander à votre Président, par lettre en date du 1er octobre 1998, de lui faire part, dans la perspective du débat constitutionnel, de ses appréciations sur la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et de lui indiquer les modifications qu'il paraît souhaitable d'y apporter.

Sans vaine recherche d'originalité, le présent rapport s'ordonnera donc autour de ces deux questions. Quel bilan tirer de plus de cinq ans de pratique de l'article 88-4 ? Quelles réformes peut-on envisager ?

---

<sup>(3)</sup> Commission des affaires étrangères, compte rendu n° 1, 1er octobre 1998.

<sup>(4)</sup> Cf. notamment les rapports de M. Michel Pezet (n° 3255, IXème législature) et de M. Robert Pandraud (n°s 1436, 2459 et 3508, Xème législature).



## **I. BILAN : UN RENFORCEMENT DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES**

L'idée d'une participation du Parlement français à l'élaboration du droit communautaire n'est pas nouvelle.

Si, aux débuts de la Vème République, députés et sénateurs ne se sont guère émus de leur marginalisation dans le processus de décision communautaire, le réveil peut être daté de la fin des années soixante-dix. Il tenait à la conjonction de deux facteurs. D'une part, le Parlement européen, désormais élu au suffrage universel, à la suite de la décision du Conseil du 20 septembre 1976, a cessé d'être composé de délégués des parlements nationaux. D'autre part, les députés français ont pris conscience à cette période de la spécificité du droit communautaire, de son implication croissante sur la vie quotidienne : le vote, le 30 novembre 1978, d'une exception d'irrecevabilité sur le projet de loi transposant la sixième directive TVA traduisait leur crainte d'être, en la matière, réduits au rôle de « moines copistes ».

Cette prise de conscience a conduit à l'adoption de la loi du 6 juillet 1979, qui créait dans chacune des assemblées une Délégation pour les Communautés européennes<sup>(5)</sup>. Dans l'esprit de l'auteur de la proposition de loi, M. Jean Foyer, ces nouvelles instances étaient surtout destinées à alerter le Parlement français sur d'éventuels empiètements de compétences de la part des institutions communautaires. En fin de compte, le rôle effectif de ces délégations s'est trouvé étroitement limité, du fait des efforts conjugués du Gouvernement et des commissions permanentes, peu désireuses de se voir concurrencer par un nouvel organe. Dressant un bilan de leur activité au bout de dix ans, M. Alain Lamassoure pouvait, dans un rapport fait en 1989 au nom de la Commission des lois, parler de « relatif échec ». La loi du 10 mai 1990, adoptée sur l'initiative de M. Charles Josselin, président de la Délégation de l'Assemblée nationale, a permis une amélioration incontestable de l'information des parlementaires sur les questions communautaires, puisqu'elle prévoit notamment l'obligation, pour le Gouvernement, de transmettre aux délégations en temps utile tous

---

<sup>(5)</sup> La loi du 10 juin 1994 a, pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, modifié la dénomination des délégations, qui sont devenues « *délégations pour l'Union européenne* ».

les projets d'actes communautaires et de les tenir informées des négociations en cours.

Il était toutefois nécessaire d'aller plus loin, de passer de l'information au contrôle, de la loi à la Constitution.

Il faut rappeler que, dans la période qui a précédé la conclusion du traité de Maastricht, le thème du « déficit démocratique » de la construction européenne a progressé dans l'esprit public. Entré en vigueur le 1er juillet 1987, l'Acte unique a entraîné un accroissement considérable du nombre des directives communautaires, nécessaires à la réalisation du marché unique. C'est en 1988 que le président de la Commission des Communautés, M. Jacques Delors, prononçait devant le Parlement européen une déclaration souvent citée de manière tronquée, et qu'il convient de rappeler dans son intégralité : « *Dans dix ans, 80 % de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, applicable dans les Etats membres sera d'origine communautaire* ».

Ce renforcement - aussi bien quantitatif que qualitatif - du droit communautaire dérivé ne s'est pas accompagné, dans un premier temps, d'une amélioration du contrôle démocratique de son élaboration et de son contenu. Communauté d'Etats démocratiques, la Communauté européenne, par un curieux paradoxe, n'était pas dotée de toutes les caractéristiques de la démocratie, et notamment d'un vrai Parlement. Le législateur communautaire - à l'époque, le seul Conseil - n'était pas vraiment contrôlé par le Parlement européen, qui ne disposait pas encore des pouvoirs que lui conféreront les traités de Maastricht et d'Amsterdam, en particulier la codécision. Dans la plupart des Etats membres, et spécialement en France, le parlement national n'était pas non plus en mesure d'exercer convenablement son contrôle en la matière sur le Gouvernement.

D'où la revendication, de plus en plus pressante, d'une intervention « en amont » du Parlement français sur les textes communautaires, avant que la décision du Conseil des Communautés ne soit définitive. C'est le débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht qui permettra d'intégrer cette préoccupation dans le texte de la Constitution.

Le Rapporteur ne décrira pas de manière détaillée les conditions dans lesquelles a été adoptée la disposition qui est aujourd'hui l'article 88-4 de la Constitution<sup>(6)</sup>. Il rappellera seulement que ce texte résulte

---

<sup>(6)</sup> On peut, sur ce point, se reporter à l'ouvrage « *L'Assemblée nationale et l'Union européenne* », paru dans la collection « *Connaissance de l'Assemblée* ».

d'amendements parlementaires et que la formulation retenue est celle qu'avait adoptée le Sénat en première lecture et qui comporte plusieurs différences par rapport au dispositif initialement voté par l'Assemblée nationale. Le 25 juin 1992, le Congrès du Parlement a donc inséré dans la Constitution un article 88-4, ainsi rédigé :

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

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

La mise en oeuvre de ces dispositions a été assurée par deux circulaires du Premier ministre, en date des 31 juillet 1992 et 21 avril 1993, complétées par les circulaires du 21 mars 1994 (sur les relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne) et du 19 juillet 1994 (relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires).

Au sein de l'Assemblée nationale, l'adoption de l'article 88-4 de la Constitution a donné lieu à trois modifications du règlement, les 18 novembre 1992, 26 janvier 1994 et 10 octobre 1995<sup>(7)</sup>.

D'avantage qu'à la description exhaustive de ces mécanismes, le Rapporteur s'attachera au bilan de leur application.

On aura pu le constater, si l'article 88-4 n'a pas été modifié depuis 1992, les mesures destinées à sa mise en oeuvre ont évolué : cette procédure nouvelle avait besoin d'être rodée. Somme toute, ces changements ont permis d'améliorer la procédure, d'en accroître l'efficacité. Toutefois, certaines lacunes et imperfections, perceptibles dès l'origine, n'ont pas encore disparu.

## **A. L'amélioration de la procédure depuis 1992**

Cette amélioration résulte essentiellement de trois séries d'innovations.

---

<sup>(7)</sup> Le dispositif réglementaire du Sénat présente quelques différences. Sur l'application de l'article 88-4 au Sénat, on pourra se reporter au rapport de M. Lucien Lanier (n° 281), « *Faut-il modifier l'article 88-4 de la Constitution ?* », publié le 10 février 1998.

**1) *Le rôle reconnu à la Délégation a permis de rationaliser la procédure***

Créée en vertu d'une loi, la Délégation pour les Communautés européennes avait eu à l'origine, le Rapporteur l'a souligné, une certaine difficulté à se situer par rapport aux commissions permanentes, dont l'existence est prévue par l'article 43 de la Constitution.

L'introduction de l'article 88-4 a ravivé ce débat.

Il convient de rappeler que la version de cet article initialement votée par l'Assemblée nationale prévoyait que les assemblées puissent émettre un avis sur les propositions d'actes communautaires « *au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance* ». Cette élévation des délégations au rang d'organes prévus par la Constitution n'a pas survécu au passage du texte devant le Sénat.

De plus, la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 18 novembre 1992 donnait, dans la mise en oeuvre de l'article 88-4, la primauté aux commissions permanentes. Le système, assez complexe, institué à ce moment là tendait à banaliser cette nouvelle procédure en la calquant sur celle prévue pour l'examen des propositions de loi. Les dispositions réglementaires ne prévoyaient pas de traitement spécifique des propositions d'actes communautaires, mais seulement les conditions d'examen d'éventuelles propositions de résolution portant sur ces documents.

De fait, ce dispositif n'a pas trouvé à s'appliquer. Dès le 20 avril 1993, sur l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, la Conférence des présidents prenait un ensemble de décisions qui furent ensuite insérées dans le Règlement de l'Assemblée, lors de la refonte globale de celui-ci opérée par la résolution du 26 janvier 1994. Ces dispositions, modifiées par la résolution du 10 octobre 1995, afin de tenir compte du changement d'appellation de la Délégation, demeurent en vigueur.

Elles donnent, dans la procédure d'examen des propositions d'actes communautaires, un rôle central à la Délégation pour les Communautés européennes, conformément à la mission générale d'information que lui assigne la loi. La Délégation se voit confier un double rôle, d'instruction et d'initiative.

D'une part, elle est appelée à examiner systématiquement, en vertu de l'article 151-1 du Règlement, toutes les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée.

D'autre part, elle peut elle-même prendre l'initiative de déposer une proposition de résolution sur certains de ces textes. Toutefois, cette initiative n'est pas exclusive, tout député pouvant s'il le souhaite déposer une telle proposition. Le rôle de la Délégation se situe au début de la procédure, puisque toutes les propositions de résolution, quel qu'en soit l'auteur, sont renvoyées à la commission compétente, laquelle décide du sort de la proposition de résolution, qu'elle peut soit adopter sans modification, soit rejeter, soit modifier.

En dépit de ce partage des rôles, c'est bien la Délégation qui apparaît comme le moteur de la procédure et lui donne sa cohérence. Ainsi, au cours de la précédente législature, la Délégation a été à l'origine des deux tiers des propositions de résolution déposées et des neuf dixièmes des propositions adoptées. La tendance s'est accentuée depuis le début de la XIe législature : sur 25 propositions déposées à ce jour, 21 l'ont été par un rapporteur de la Délégation, celle-ci ayant été à l'origine, exclusive ou non, de 16 des 17 résolutions adoptées définitivement.

Pour autant, la délimitation des tâches entre commissions et Délégation est source de difficultés et elle a pour effet d'allonger la durée d'examen des textes.

## 2) *Le problème des délais est devenu moins aigu*

Dans la gestion du temps, la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution est délicate par essence : il n'y a pas nécessairement de concordance entre le calendrier d'examen des textes communautaires au sein des instances de l'Union européenne et celui des travaux parlementaires.

Les débuts de cette nouvelle procédure ont, à cet égard, été quelque peu chaotiques. Il convient de rappeler que le point de départ est fixé, par le texte constitutionnel, à la date de transmission au Conseil de l'Union européenne des propositions d'actes communautaires élaborées par la Commission.

Ces textes suivent alors un circuit à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et administratif, avant d'être soumis au Parlement. Les propositions sont adressées à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, qui les fait parvenir au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Ce dernier les répercute sur les ministères intéressés et sur le Conseil d'Etat, qui dispose d'un délai de quinze jours pour donner son avis sur la nature, législative ou réglementaire, des dispositions

normatives. La consultation du Conseil d'Etat était prévue dès l'origine par la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1992 et elle a été confirmée par la circulaire du 21 avril 1993.

L'ensemble de ces opérations s'étalait à l'origine sur un délai qui pouvait atteindre un mois entre la transmission du texte au secrétariat général du Conseil et la saisine des assemblées. Or, le processus de décision communautaire suit, pendant ce temps, son propre cours. L'adoption de textes selon certaines procédures ne nécessite parfois que quelques semaines, voire quelques jours. Du fait de ce parallélisme des procédures nationale et communautaire, des situations absurdes sont apparues : des propositions d'actes étaient adoptées définitivement par le Conseil avant que les assemblées aient pu se prononcer, voire alors qu'une résolution était en cours d'examen à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Le problème a, aujourd'hui, beaucoup perdu de son acuité.

Les délais de transmission ont été sensiblement réduits. Le Conseil d'Etat a mis en place une procédure d'urgence, qui lui permet de se prononcer en trois jours, voire moins, sur certains textes. En moyenne, le délai d'examen par le Conseil d'Etat a été ramené à six jours, contre une quinzaine à l'origine. En outre, certains documents, qui font l'objet d'une proposition chaque année, comme l'avant-projet de budget, ne lui sont plus transmis par le Gouvernement, l'avis émis la première année étant considéré comme toujours valide.

Plus fondamentalement, le Premier ministre a admis, dans sa circulaire du 19 juillet 1994, le mécanisme dit de la « réserve d'examen parlementaire ». Ce texte donne aux assemblées un minimum d'un mois, à compter de la transmission d'une proposition d'acte communautaire, pour manifester leur intention de prendre position sur ce texte, en déposant une proposition de résolution. Pendant ce délai d'un mois, le Gouvernement s'engage à différer la décision définitive au sein du Conseil de l'Union. Le délai est d'ailleurs prorogé en cas de dépôt, devant l'une ou l'autre des assemblées, d'une proposition de résolution : le Gouvernement continue alors d'invoquer la réserve d'examen parlementaire, pour permettre à la procédure de parvenir à son terme.

Ce dispositif a été acquis de haute lutte. Longtemps, le Gouvernement s'était opposé à son instauration, en faisant valoir qu'il aboutissait à faire dépendre le déroulement d'une négociation internationale, qui est de la responsabilité de l'exécutif, d'une décision parlementaire. Ce serait, disait le 19 mai 1993 devant l'Assemblée nationale M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, « *sortir un peu de l'esprit de la réforme et de l'esprit des institutions de la*

*Vème République* ». La pratique a montré que cette crainte d'une dérive vers le régime d'assemblée, tel qu'il existe en la matière au Danemark, n'était pas fondée. La réserve d'examen parlementaire fonctionne de manière satisfaisante, elle évite la transmission aux assemblées de textes déjà adoptés par les instances communautaires.

Au demeurant, la mise en place de ce mécanisme s'est rapidement accompagnée de l'instauration d'une procédure d'urgence, dans des cas exceptionnels. Le recours abusif à cette procédure, dénoncé par la Délégation les premières années, a aujourd'hui cessé.

Il convient enfin de rappeler que la révision constitutionnelle opérée par la loi du 4 août 1995 a donné davantage d'efficacité à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, avec la session parlementaire unique de neuf mois. C'est même l'une des principales raisons qui ont été alléguées pour mettre fin au système de deux sessions voulu par le Constituant de 1958 : désormais, le contrôle, par le Parlement, des propositions d'actes communautaires peut s'exercer de manière continue pendant la plus grande partie de l'année.

La gestion du temps n'est donc plus, comme certains semblent encore le croire, un problème majeur dans l'application de l'article 88-4.

### 3) *La transparence s'est accrue*

Deux autres améliorations procédurales, de portée inégale, doivent encore être signalées.

D'une part, à l'occasion de la réforme de son Règlement, en janvier 1994, l'Assemblée nationale a souhaité organiser une information sur le suivi des résolutions qu'elle a adoptées. L'article 151-4 du Règlement, élaboré à ce moment-là, prévoit que « *les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée sont transmises aux commissions compétentes et à la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne* ». Force est toutefois de constater que le Gouvernement ne transmet de telles informations que de manière irrégulière et non systématique.

D'autre part, une innovation plus intéressante, émanant du Gouvernement, renforce la transparence de la procédure. Répondant à un souhait maintes fois exprimé par la Délégation, le Premier ministre a fait savoir, par courrier en date du 10 juillet 1995, que la teneur des avis rendus par le Conseil d'Etat sur les propositions d'actes communautaires serait dorénavant portée à la connaissance des assemblées. Le Rapporteur

a déjà mentionné le rôle de « filtre » joué par le Conseil d'Etat dans la détermination de la nature, législative ou réglementaire, des propositions d'actes communautaires. Sur la période 1993-1997, soit en quatre années, le Conseil d'Etat a été saisi de près de 500 documents par an et a considéré en moyenne que 38 % d'entre eux comportaient « des dispositions de nature législative ».

L'interprétation par le Conseil de cette notion a donné lieu, à plusieurs reprises, à contestation de la part des délégations parlementaires<sup>(8)</sup>. La communication des avis, qui sont désormais joints aux textes des propositions d'actes communautaires soumis au Parlement, a incontestablement permis une meilleure information sur les aspects juridiques de l'application de l'article 88-4.

Au-delà de ces aspects, il convient de s'interroger sur la portée politique de ce mécanisme.

## **B. L'efficacité du dispositif**

Le premier bilan de l'article 88-4, au terme de cinq années pleines de pratique effective, n'est peut-être pas exactement celui qu'avaient imaginé ses concepteurs.

Sans doute était-il un peu excessif d'y voir, comme M. Alain Lamassoure, alors ministre délégué aux affaires européennes, un « *instrument diplomatique nouveau* »<sup>(9)</sup>. De la même manière, la brèche introduite par l'article 88-4 dans la prohibition généralisée des résolutions parlementaires sous la Vème République ne représente peut-être pas la « *révolution* » juridique parfois décrite<sup>(10)</sup>.

A l'inverse, il serait vain d'aborder ce bilan avec un regard purement sceptique. La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution s'est faite avec discernement, sans avoir les conséquences néfastes - encombrement de l'ordre du jour de l'Assemblée et des commissions - entrevues par certains. Si ses modalités juridiques manquent encore parfois de précision

---

<sup>(8)</sup> Ainsi, la Délégation de l'Assemblée nationale avait critiqué le défaut de transmission de textes relatifs à des organisations communes de marchés. Plus récemment, elle a regretté de ne pouvoir examiner au titre de l'article 88-4 les documents relatifs aux partenariats pour l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Elle s'est étonnée, à l'inverse, d'avoir à se prononcer sur des propositions intéressant seulement d'autres Etats membres et dépourvues d'incidence sur la législation française.

<sup>(9)</sup> Lors d'un débat à l'Assemblée nationale, le 8 octobre 1993.

<sup>(10)</sup> Cf le rapport de M. Robert Pandraud « L'Assemblée nationale et l'Europe » (n° 1436, XIe législature).



ou de pertinence, son utilité politique est indéniable. A travers l'article 88-4, le Parlement français a cessé d'être « hors jeu » dans les affaires européennes, il a, à l'instar des parlements des autres Etats membres de l'Union, son mot à dire.

Bref, « ni excès d'honneur, ni indignité », serait-on tenté de dire, si la formule n'était usée à force d'avoir trop servi. L'article 88-4 ne doit être jugé qu'à l'aune de ce qu'il est, c'est-à-dire **un mécanisme consultatif sur une politique européenne qui demeure de la responsabilité de l'exécutif**. Ainsi considéré, il représente un progrès certain pour les droits du Parlement. Au-delà d'un bilan quantitatif substantiel, il possède une véritable portée politique.

### *1) Le bilan quantitatif*

Du fait de la dissolution, en avril 1997, de l'Assemblée nationale, il est possible d'avoir une vision rétrospective complète de l'application de l'article 88-4 au cours de la Xe législature<sup>(11)</sup>. Les seize premiers mois de la XIe législature confirment dans l'ensemble les tendances observées auparavant, avec toutefois certaines évolutions.

Entre avril 1993 et avril 1997, 763 propositions d'actes communautaires ont été soumises par le Gouvernement aux assemblées, soit environ 190 par an en moyenne. De juin 1997 à octobre 1998, 336 nouvelles propositions d'actes ont été reçues, ce qui correspond à une moyenne de **250 textes sur douze mois**.

Au cours de la Xe législature, 122 propositions de résolution ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale, portant sur 143 propositions d'actes communautaires, étant précisé qu'une même proposition de résolution peut viser plusieurs propositions d'actes communautaires : ainsi, la proposition de résolution n° 705, sur les relations de la Communauté avec l'Europe centrale et orientale, visait six documents, tandis que la proposition n° 2976, relative aux relations de l'Union européenne avec les Etats membres de la CEI en visait dix-sept. Ce sont donc environ 17 % des documents dont l'Assemblée était saisie qui ont suscité une initiative parlementaire. Depuis le début de la XIe législature, 25 nouvelles propositions de résolution ont été déposées.

---

<sup>(11)</sup> Les éléments statistiques que l'on trouvera ci-après sont tirés, pour ce qui concerne la Xe législature, de l'ouvrage précité « *L'Assemblée nationale et l'Union européenne* » (collection « *Connaissance de l'Assemblée* »).

Comme le Rapporteur l'a déjà signalé, les deux tiers des propositions de résolution déposées l'ont été par des rapporteurs de la Délégation (98 sur 147), ce qui confirme l'importance du droit d'initiative collective reconnue à celle-ci. La XI<sup>e</sup> législature, avec 21 propositions sur 25, ne fait qu'accentuer cette tendance. Au demeurant, parmi les autres propositions de résolution déposées, onze l'ont été, depuis 1993, par le Rapporteur général de la Commission des finances. En outre, assez fréquemment, des propositions de résolution ayant le même objet que celles émanant de la Délégation ont été déposées par des membres de groupes de l'opposition, afin de défendre des analyses différentes de celles de la majorité. D'une manière générale, donc, les véritables initiatives individuelles sont rares.

Les propositions de résolution sont, on l'a déjà signalé, renvoyées à une commission qui les examine au fond. Comme pour les projets ou propositions de loi, il pourrait, en théorie, s'agir d'une commission spéciale, mais il n'y a jusqu'ici jamais eu de recours à cette formule : les propositions ont toujours été renvoyées à l'une des six commissions permanentes. Parmi ces dernières, les plus souvent sollicitées sont la Commission de la production et des échanges (48 %) et la Commission des Finances (31 %). En revanche, la Commission de la Défense n'a jamais été saisie au fond d'une proposition de résolution. La faculté, ouverte par le Règlement, de saisine pour avis a assez peu été utilisée.

La commission saisie au fond peut, on l'a dit, adopter la proposition en l'état, la rejeter ou l'amender. Le texte élaboré par cette commission est alors susceptible de devenir définitif et constitue dans ce cas une position prise au nom de l'Assemblée, ce qui est une originalité dans le droit parlementaire français. Toutefois, une demande d'inscription en séance publique peut être présentée, dans les huit jours de la distribution du rapport de la commission, par le Gouvernement, le président d'un groupe, d'une commission permanente ou le président de la Délégation pour l'Union européenne. Sous la X<sup>e</sup> législature, 74 résolutions sont devenues définitives, dont 33 (soit 44 %) par adoption en séance publique et 41 par adoption en commission. Il est à préciser que, dans moins de la moitié des cas seulement, l'examen en séance publique a résulté d'une inscription à l'ordre du jour complémentaire. Le Gouvernement utilise donc assez largement la possibilité d'inscrire de telles propositions à l'ordre du jour prioritaire.

Depuis juin 1997, la proportion a changé. 17 résolutions ont été adoptées par l'Assemblée nationale, dont 15 devenues définitives après examen en commission et 2 seulement après débat en séance publique. Il faut sans doute voir, dans cette évolution, une volonté de réserver la séance publique aux textes les plus importants. **Il est significatif que le débat parlementaire sur le passage à l'euro ait été organisé autour**

**d'une proposition de résolution sur un acte communautaire déposée par la Délégation<sup>(12)</sup>.**

Cet exemple montre bien la portée politique avant tout de la procédure instituée par l'article 88-4 de la Constitution.

**2) La portée de l'article 88-4**

L'article 88-4 de la Constitution a instauré un mécanisme de nature consultative. Certes, il prévoit la possibilité, pour les assemblées, de voter des « résolutions » sur certaines propositions d'actes communautaires, alors que le texte voté initialement par l'Assemblée nationale en 1992 évoquait des « avis ». Ce faisant, le constituant a réhabilité le concept de résolution, banni jusque-là de la pratique institutionnelle de la Vème République.

En effet, le Conseil constitutionnel avait, dans sa décision des 17, 18 et 24 juin 1959, relative au Règlement de l'Assemblée nationale, limité la possibilité pour cette dernière d'adopter des résolutions à « *la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée, auxquelles il conviendrait d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques* ». Le Conseil Constitutionnel considérait que si des propositions de résolution tendaient « *à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50* ». En 1992, l'article 88-4 a donc innové, puisqu'il introduit la notion de résolution dans le texte même de la Constitution.

Pour autant, la distinction entre avis et résolution est, dans la pratique, ténue. Dans sa décision du 17 décembre 1992, relative aux modifications du Règlement de l'Assemblée nationale induites par l'article 88-4, le Conseil constitutionnel a borné la portée des résolutions : « *Le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution ni conduire à la mise en cause*

---

<sup>(12)</sup> Proposition de résolution n° 817 et rapport d'information n° 819 (« Réussir le passage à l'euro », par M. Alain Barrau). Rapport n° 831 de la Commission des Finances - Résolution n° 123, du 22 avril 1998.

*de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution ».*

Les résolutions n'ont dès lors aucune portée contraignante à l'égard du Gouvernement, auquel elles sont transmises en vertu de l'article 151-3 du Règlement. Elles n'en ont pas, à plus forte raison, à l'égard des institutions de l'Union. S'agissant du Gouvernement, la circulaire du Premier ministre en date du 19 juillet 1994 l'invite seulement « *dans le respect des prérogatives du pouvoir exécutif, à prendre en compte et, le cas échéant, à tirer parti, dans la négociation communautaire, des dispositions exprimées par le Parlement* ». Il y va d'ailleurs souvent de son intérêt, les résolutions adoptées étant plutôt de nature à conforter l'exécutif dans ses négociations avec les autres Etats membres.

De fait, les résolutions votées jusqu'à présent n'ont jamais été en contradiction flagrante avec les orientations du Gouvernement. Sans doute faut-il y voir un effet de la logique majoritaire qui caractérise nos institutions. Certaines résolutions constituent plutôt des prises de position politiques très générales : c'est le cas, par exemple, des résolutions sur les relations de la Communauté avec l'Europe centrale et orientale, d'une part, avec la CEI, d'autre part, qui se rapportent chacune à plusieurs propositions d'actes communautaires assez hétérogènes. Toutefois, la plupart d'entre elles portent sur une seule proposition d'acte qu'elles demandent le plus souvent au Gouvernement d'approuver, de rejeter ou de modifier. Le Gouvernement peut, lorsqu'il y a débat en séance publique, faire valoir son appréciation et faire connaître ses intentions devant la représentation nationale. Il n'est ensuite, on l'a dit, pas juridiquement tenu par le texte adopté. L'article 88-4 n'est donc pas un moyen détourné de mettre en jeu la responsabilité gouvernementale, l'instrument d'une dérive insidieuse vers le régime d'assemblée. Dès lors, quelle est sa réelle portée ?

En réalité, son utilité est double.

Juridiquement, il a permis une extension, sur les questions européennes, des pouvoirs du Parlement, qui est passé de la simple information à un véritable contrôle.

Politiquement, il offre aux assemblées la possibilité de débattre plus souvent de l'Europe, et avec davantage de précision que lors des « grand-messes » semestrielles que sont les débats organisés régulièrement, depuis 1989, avant chaque Conseil européen. Il leur ouvre aussi la faculté d'exprimer, par le biais de résolutions, une position qui est de nature à éclairer le Gouvernement. **Le recours à l'article 88-4 pour permettre un vote parlementaire sur le passage à l'euro a montré l'étendue des ressources offertes par cette nouvelle procédure. Il n'est pas à exclure**

**qu'elle puisse de nouveau être utilisée pour consulter la représentation nationale lors de l'éventuel changement du mode de décision du Conseil en matière de circulation des personnes, d'asile et d'immigration, cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.**

Mais il n'en reste pas moins que des améliorations peuvent être apportées, au vu des imperfections et lacunes révélées par les premières années d'application.

### **C. La persistance de lacunes et d'imperfections**

Malgré les améliorations déjà relevées, des imperfections demeurent. Certaines tiennent à la rédaction même de l'article 88-4, d'autres à la lecture, parfois qualifiée de « notariale », qui a pu en être faite. Il est vrai que le texte de cet article en délimite assez précisément le champ, aux seules « *propositions d'actes communautaires* » comportant « *des dispositions de nature législative* ».

#### **1) La notion de propositions d'« actes communautaires »**

L'article 88-4 s'applique seulement aux textes faisant l'objet d'une « proposition » de la Commission au Conseil de l'Union européenne. C'est d'ailleurs la transmission de cette proposition au Conseil qui enclenche la procédure qui peut, le cas échéant, conduire à soumettre ce texte aux assemblées.

Cette exigence aboutit à exclure du champ de l'article 88-4 les actes qui ne font pas l'objet d'une telle transmission. Il en est ainsi des accords interinstitutionnels, qui sont signés par la Commission, le Parlement et le Conseil, ainsi que de la recommandation du Conseil donnant décharge à la Commission pour l'exécution du budget, qui est élaborée par le Conseil et transmise pour adoption au Parlement européen et constitue l'équivalent, dans le système communautaire, des lois de règlement en droit budgétaire français.

En outre, la stricte application de la notion de « proposition d'acte » ne permet pas de prendre en compte, au titre de la procédure de l'article 88-4, les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres

blancs, communications) qui ont parfois une grande portée politique : ainsi, de la communication « Agenda 2000 »<sup>(13)</sup>.

Toutefois, une évolution est perceptible. Le Gouvernement, qui n'est pas lié par l'avis du Conseil d'Etat, a choisi à plusieurs reprises de s'en affranchir et de soumettre aux assemblées des actes qui ne font pas l'objet d'une transmission formelle de la Commission au Conseil. Il en est ainsi des recommandations du Conseil sur la décharge pour les exercices 1995 et 1996, ainsi que de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire. Toutefois, il ne s'agit là que de décisions ponctuelles, auxquelles il serait opportun de donner un encadrement juridique plus adéquat.

Le second élément qui pose problème est la notion même d'« actes communautaires ». Celle-ci exclut les projets d'actes relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union européenne, c'est-à-dire la politique étrangère et de sécurité commune (titre V du traité sur l'Union européenne), d'une part, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (titre VI du traité), d'autre part. Ces deux domaines nouveaux, institués par le traité de Maastricht, obéissent à des procédures à dominante intergouvernementale. Les actes qui en relèvent ne sont donc pas élaborés selon la procédure communautaire et ne constituent pas des actes communautaires.

Il n'est pas certain que l'exclusion des actes des deuxième et troisième piliers, juridiquement incontestable, soit conforme à l'esprit de la révision constitutionnelle de 1992 : le Constituant n'avait pas nécessairement conscience des incidences que pourraient avoir ces formes nouvelles de coopération, spécialement de la forte activité normative à laquelle donnerait lieu le troisième pilier. Pour autant, toutes les tentatives pour remédier à cette carence, parfois attribuée à une « erreur de plume », ont échoué.

Certes, la loi du 10 juin 1994 n'a pas seulement changé la dénomination des délégations. Elle a aussi étendu le champ de leur information, en organisant la transmission aux assemblées des projets d'actes relevant des titres V et VI du traité, dans des conditions analogues à celles qui prévalent pour les actes communautaires depuis la loi du

---

<sup>(13)</sup> Le Rapporteur rappelle que les livres verts publiés par la Commission sont des documents dont le but est de stimuler la réflexion et de lancer une consultation européenne sur un sujet particulier, comme la politique sociale, la monnaie, les télécommunications. Les livres blancs, qui peuvent être parfois le prolongement de livres verts, contiennent des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. A titre d'exemples, on peut citer les livres blancs sur l'achèvement du marché intérieur ou sur « *la croissance, la compétitivité et l'emploi* ».

10 mai 1990, dite « loi Josselin ». Toutefois, cette procédure permet seulement l'examen de conclusions sur ces textes et exclut le vote de résolutions.

Lors des débats sur la révision constitutionnelle de 1995, qui a abouti à la loi constitutionnelle du 4 août 1995, le président de la Délégation pour l'Union européenne avait présenté un amendement tendant à intégrer les projets d'actes de l'Union européenne dans le champ d'application de l'article 88-4. Adopté une première fois par l'Assemblée, cet amendement fut écarté en seconde délibération, à la demande du Gouvernement qui estimait que la différence de nature entre ces actes et les actes communautaires interdisait une telle extension. Toutefois, le Gouvernement s'était engagé à mettre en oeuvre, pour les documents des deuxième et troisième piliers, une procédure spécifique.

En application depuis octobre 1995, cette procédure est hybride : elle commence comme celle de l'article 88-4 et se termine comme celle de la loi Josselin. Les projets d'actes en cause sont soumis au Conseil d'Etat, qui est appelé à déterminer s'ils comportent des dispositions de nature législative. Si tel est le cas, ils font l'objet d'une transmission aux assemblées. La Délégation de l'Assemblée nationale analyse périodiquement ces textes, mais, à la différence de la procédure de l'article 88-4, cet examen ne peut déboucher sur des résolutions, mais sur de simples conclusions, adressées aux commissions permanentes compétentes.

Les résultats de cette innovation sont contrastés. Depuis octobre 1995, 153 documents ont été transmis aux assemblées, dont 73 au cours de la XIe législature, un seul relevant du deuxième pilier. Le volume de textes ressortissant au troisième pilier, de l'ordre d'une cinquantaine par an, est donc assez important. En revanche, l'impossibilité de voter des résolutions crée une certaine frustration : le progrès par rapport à la situation antérieure est très limité.

Il convient enfin de signaler que les projets de décision du comité exécutif Schengen sont, depuis une décision du Premier ministre en date du 3 juin 1996, transmis aux assemblées lorsqu'ils comportent des dispositions de nature législative. En pratique, cette transmission n'a touché qu'un petit nombre de documents (cinq depuis l'origine). Cette procédure est, de toute façon, appelée à disparaître lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui intègre l'« acquis Schengen » dans l'Union européenne.

## 2) *La notion de « dispositions de nature législative »*

Parmi les propositions d'actes communautaires ainsi définis, seules celles qui comportent « *des dispositions de nature législatives* » peuvent être soumises à l'Assemblée nationale et au Sénat. Comme on l'a déjà signalé, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de procéder à cette sélection.

La distinction opérée par l'article 88-4 a parfois été critiquée dans son principe même, avec deux arguments. En premier lieu, la distinction entre le domaine de la loi et le domaine réglementaire ne serait pas pertinente au regard du droit communautaire dérivé, qui ne reconnaît pas de hiérarchie des normes ; ainsi, lorsque les traités évoquent des « propositions législatives », celles-ci désignent, au sens de l'article 151, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, les propositions intervenant dans les cas où le Conseil agit en sa qualité de législateur. Autre argument avancé, il serait paradoxal de donner trop de portée à une distinction que la pratique et la jurisprudence ont sensiblement atténuée en droit interne.

Il n'en demeure pas moins que cette séparation entre la loi et le règlement perdure dans le texte de la Constitution et que son application aux normes communautaires obéit, on y reviendra, à une logique forte.

D'autres critiques portent sur la mise en oeuvre, par le Conseil d'Etat, de cette disposition de l'article 88-4. Pour le Conseil, le critère n'est pas de savoir si l'acte communautaire envisagé est, ou non, susceptible d'avoir une répercussion sur la législation interne, mais celui de déterminer si cet acte intervient dans un domaine qui, par sa nature, serait rangé par la Constitution dans le domaine législatif s'il intervenait en droit interne.

Cette méthode analogique aboutit aussi bien à des lacunes qu'à des situations de trop-plein.

Ainsi, des textes politiquement importants sont soustraits du contrôle parlementaire parce que le Conseil d'Etat les considère comme dépourvus de caractère normatif. Tel a été le cas pour les documents relatifs aux négociations d'adhésion à l'Union des pays d'Europe centrale et orientale (projets de décision du Conseil sur les partenariats individuels et proposition de règlement-cadre).

A l'inverse, la jurisprudence du Conseil d'Etat conduit à soumettre aux assemblées des textes d'importance mineure, dépourvus de toute incidence sur la législation française. C'est, en particulier, le cas des



propositions prévoyant des dérogations à des textes fiscaux communautaires, au profit d'un autre Etat membre. Ces textes, assez nombreux, n'ont d'implications ni sur la fiscalité française, ni même sur les conditions de concurrence intra-communautaire, et ne sont donc pas susceptibles d'attirer l'attention de la représentation nationale. Toutefois, la section des finances du Conseil d'Etat a, lors d'une réunion tenue le 18 février 1997, jugé impossible d'abandonner sa jurisprudence traditionnelle, en faisant valoir que la soumission aux assemblées de l'ensemble des textes fiscaux, même sans incidence pour la France, reste la condition nécessaire pour que le Parlement puisse connaître, au titre de l'article 88-4, des textes ayant des incidences sur la fiscalité française. De fait, la Délégation procède seulement à un examen minimal de ces documents.

Les lacunes et imperfections apparues dans la mise en oeuvre de l'article 88-4 peuvent donc, pour certaines d'entre elles, être corrigées sans toucher aux textes, parfois par de simples modifications dans les méthodes de travail des délégations. Pour d'autres, en revanche, une révision de la Constitution est inéluctable.



## II. PROPOSITIONS : AMELIORER LE DISPOSITIF SANS REVOLUTION JURIDIQUE

La nécessité de renforcer le contrôle du Parlement français sur les projets normatifs des institutions de l'Union européenne n'est pas seulement liée au bilan des premières années d'application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle découle aussi du traité d'Amsterdam lui-même. Il est donc naturel que cette question soit abordée lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification de ce traité.

Les parlements nationaux n'étaient pas mentionnés en tant que tels dans les traités européens d'origine, si ce n'est au travers de la composition du Parlement européen, formé, jusqu'en 1979, de délégués de ces parlements. Il a fallu attendre 1992 et le traité de Maastricht pour que leur rôle dans l'Union européenne soit reconnu. Toutefois, cette reconnaissance n'avait encore qu'une forme et une portée limitées. C'est seulement dans deux déclarations (n° 13 et 14) annexées à l'acte final du traité que les parlements nationaux sont mentionnés. La déclaration n° 13, relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, se borne à prôner, en termes très généraux, une « *plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne* », en particulier grâce à l'intensification des échanges d'informations et des rencontres entre le Parlement européen et eux. La déclaration invite, en outre, les gouvernements des Etats membres à veiller « *à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen* ». Quant à la déclaration n° 14, elle « *invite le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de conférence des parlements (ou Assises)* ». Cette formulation se réfère à la réunion qui s'est tenue à Rome, en novembre 1990, et s'était, de l'avis général, soldée par un échec. De fait, la Conférence des parlements envisagée, avec beaucoup de prudence, à Maastricht, ne s'est jamais tenue.

Le traité d'Amsterdam procède à un saut qualitatif sur cette question. Elle n'est plus examinée dans des déclarations annexées au traité, mais dans un protocole qui a juridiquement la même valeur que le traité lui-même. De plus, le contenu de ce protocole est plus précis et couvre deux domaines : l'information des parlements nationaux, d'une part, la reconnaissance de leur rôle collectif, d'autre part.

Sur le premier point, le protocole prévoit que les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs, communications) sont transmis « rapidement » aux parlements nationaux et que les propositions législatives de la Commission<sup>(14)</sup> sont communiquées « suffisamment à temps » aux gouvernements pour que les parlements puissent les recevoir. Ces stipulations, assez vagues, ne marquent qu'un progrès limité. Plus novatrice, en revanche, est l'idée selon laquelle les parlements nationaux doivent disposer d'un délai minimum pour examiner les propositions législatives ou les propositions de mesures prises en application du titre VI du traité. Le protocole fixe à six semaines ce délai, compris entre la transmission du texte au Parlement et au Conseil et son inscription à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision.

Sur le second point, le protocole reconnaît un rôle collectif aux parlements nationaux à travers la COSAC (Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires). Cette conférence, créée à Paris en novembre 1989 sur l'initiative du Président Laurent Fabius, réunit, deux fois par an, des parlementaires membres des commissions ou délégations spécialisées dans les affaires européennes des parlements des Etats membres, ainsi que des représentants du Parlement européen. Jusqu'à présent, la COSAC, qui fonctionne selon la règle du consensus, est restée un forum d'échange et de réflexion et plusieurs de nos partenaires font en sorte qu'elle ne sorte pas de ce rôle.

Pourtant, le protocole au traité d'Amsterdam lui confie des prérogatives nouvelles. Elle peut d'abord « *soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée* » aux institutions de l'Union européenne, sur la base de projets d'actes transmis par les gouvernements des Etats membres. Elle peut également, de sa propre initiative, examiner toute proposition d'acte législatif touchant à la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, ou ayant une incidence sur les libertés individuelles. Elle peut enfin, également à son initiative, présenter des contributions sur ces mêmes sujets, sur l'application du principe de subsidiarité ou sur les droits fondamentaux.

La mise en oeuvre de ce protocole sera sans doute difficile, en tout cas pour sa partie relative à la COSAC, compte tenu des réticences de certains Etats envers cette instance. Néanmoins, l'acceptation unanime de ce texte par les Quinze, à Amsterdam, est révélatrice d'un état d'esprit nouveau.

Certes, le protocole n° 13 au traité d'Amsterdam évoque seulement les conditions d'information des parlements nationaux sur les projets

---

<sup>(14)</sup> telles qu'elles sont définies par l'article 151, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne (*Cf. supra*)

d'actes communautaires, il ne préjuge pas de leurs pouvoirs à l'égard de ces documents. Son dispositif doit cependant conduire les Etats membres à améliorer cette information, mais aussi à renforcer le contrôle des parlements sur les matières touchant à la circulation des personnes, à la justice, à la sécurité et aux libertés publiques.

La révision constitutionnelle en cours ne peut ignorer ces préoccupations, qui font désormais partie intégrante du traité. Leur prise en compte doit donc conduire le Constituant à étendre le champ du contrôle parlementaire sur les actes de l'Union européenne. En même temps, cette extension ne saurait remettre en cause, même indirectement, l'équilibre de nos institutions.

#### **A. Etendre le champ du contrôle**

L'actuelle révision constitutionnelle doit être l'occasion d'élargir le champ d'application de l'article 88-4 aux actes des deuxième et troisième piliers de l'Union européenne. Pour les documents qui ne constituent pas des propositions d'actes, par exemple les documents de consultation et les accords interinstitutionnels, cette extension est envisageable, dans un cadre qu'il convient toutefois de préciser.

##### ***1) Les actes des deuxième et troisième piliers***

L'applicabilité de l'article 88-4 aux projets d'actes relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union fait désormais l'objet d'un très large accord. Le Gouvernement est prêt à l'accepter, comme le montrent les déclarations précitées de M. Pierre Moscovici devant la Commission des affaires étrangères, le 1er octobre dernier. Evoquant les réflexions en vue d'étendre la possibilité d'un contrôle parlementaire aux actes des deuxième et troisième piliers, le ministre délégué aux affaires européennes a jugé cette demande « *tout à fait légitime et juridiquement praticable* ».

Cette prise de position représente une avancée considérable par rapport à l'attitude observée par le Gouvernement en juillet 1995, lors des débats sur la révision constitutionnelle qui a abouti à la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Comme le Rapporteur l'a déjà indiqué, le Garde des Sceaux, M. Jacques Toubon, s'était opposé à un amendement présenté par M. Robert Pandraud en vue d'étendre le champ de l'article 88-4 aux projets d'actes relevant des titres V et VI du traité sur l'Union européenne. Au cours du débat assez confus qui a précédé le rejet de cet

amendement<sup>(15)</sup>, le Gouvernement n'a guère présenté d'arguments de fond, se bornant à souligner qu'il y a « *une différence fondamentale de nature entre ce qui sort du titre V et du titre VI, deuxième et troisième piliers, et ce qui sort de l'application du droit communautaire* ». De ce constat, le Garde des Sceaux tirait les conclusions suivantes : « *Le Gouvernement, dans l'état actuel du titre V et du titre VI - c'est le traité de 1992 - et dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale, souhaite qu'il n'y ait pas d'autre intervention du Parlement français sur ce qui émane des titres V et VI. C'est pourquoi il estime que le Parlement doit pouvoir en connaître pleinement, y compris l'avis du Conseil d'Etat, qu'il doit pouvoir se faire une opinion, mais que l'on ne peut pas appliquer maintenant les dispositions de l'article 88-4, c'est-à-dire la possibilité de voter une résolution ... Il s'agit donc de deux choses différentes par leur nature juridique même* ».

L'évolution des esprits est donc évidente. Elle est commandée par le résultat même de la conférence intergouvernementale, puisque certains des progrès les plus sensibles réalisés à Amsterdam concernent précisément la PESC et la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il serait donc opportun d'ajouter dans le premier alinéa de l'article 88-4, la mention des « *projets d'actes de l'Union européenne* » à celle des « *propositions d'actes communautaires* ». Cela permettrait, en autorisant le vote de résolutions sur les actes des deuxième et troisième piliers, de dépasser la simple information des assemblées sur ces textes et de combler ainsi une lacune dénoncée à de nombreuses reprises par les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il convient toutefois de préciser dès à présent la portée de cette innovation.

L'extension du champ d'application de l'article 88-4 ne concernera, dans la pratique, qu'un nombre limité de textes. Au titre du deuxième pilier, on l'a dit, un seul projet d'acte a fait l'objet d'une transmission aux assemblées au titre de la procédure instaurée en 1995. Même si la PESC est appelée, avec le traité d'Amsterdam, à se développer, il est peu probable que cela se traduise par une forte extension de l'activité normative dans ce domaine, spécialement par des actes de nature législative. Le troisième pilier donne lieu, en revanche, à des textes beaucoup plus nombreux. Toutefois, lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la plupart des matières ressortissant actuellement au troisième pilier basculeront dans le système du premier pilier<sup>(16)</sup> et

---

<sup>(15)</sup> Adopté une première fois par l'Assemblée le 11 juillet 1995, ce texte a fait l'objet, en seconde délibération, d'un amendement de suppression présenté par le Gouvernement.

<sup>(16)</sup> Le passage dans le premier pilier prendra effet immédiatement et ne préjuge pas du choix éventuel d'un nouveau mode de décision dans ces matières, cinq ans plus tard.

donneront dès lors lieu à des actes communautaires. Le troisième pilier se limitera aux questions de coopération policière et judiciaire en matière pénale (nouveau titre VI du traité sur l'Union européenne).

L'application de la procédure de l'article 88-4 ne peut concerner de toute manière, comme pour les propositions d'actes communautaires, que les projets d'actes comportant des dispositions de nature législative. Une telle condition, jugée « essentielle » par M. Pierre Moscovici dans son intervention devant la Commission des affaires étrangères, répond à une nécessité logique et politique sur laquelle le Rapporteur reviendra ultérieurement.

Au-delà de cette extension qui ne paraît donc plus soulever de difficultés, ne peut-on envisager d'autres aménagements de l'article 88-4 ?

## 2) *Les autres actes et documents : un mécanisme facultatif*

L'extension éventuelle du champ d'application de l'article 88-4 à d'autres catégories d'actes ou documents poserait davantage de problèmes.

Il en est ainsi des documents de consultation de la Commission (livres blancs, livres verts et communications). Ces textes, par nature, visent seulement à engager la réflexion et se situent très en amont du processus de décision. Ils peuvent néanmoins être à l'origine d'un programme d'action de l'Union dans un domaine donné et revêtent parfois une importance politique considérable, comme « Agenda 2000 », qui se présentait formellement comme une communication de la Commission.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux qui figure dans le traité d'Amsterdam demande la transmission « rapide » de ces documents aux parlements, mais seulement dans une optique d'information, et non de contrôle. La situation est donc complexe : il paraît à la fois difficile de poser le principe général de transmission de ces documents au titre de l'article 88-4, et inopportun de les exclure systématiquement. Il serait en outre malaisé d'établir en leur sein une distinction, selon qu'ils sont ou non destinés à préparer des projets d'actes de nature législative.

Le problème des accords interinstitutionnels est différent. Certains d'entre eux peuvent avoir des incidences législatives, mais la question est de savoir à quel stade il serait judicieux pour le Gouvernement de les soumettre aux assemblées, dès lors qu'ils ne font pas l'objet de la

procédure de transmission au Conseil d'une proposition de la Commission. Il existe donc, pour le Gouvernement, une marge d'appréciation qu'il est difficile d'encadrer dans un texte constitutionnel.

Pour éviter ces obstacles, le Rapporteur suggère d'instaurer, dans le texte de l'article 88-4, un double mécanisme. La soumission obligatoire aux assemblées des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative serait maintenue et assortie de son extension aux textes des deuxième et troisième piliers. Pour tous les autres actes et documents, quelle qu'en soit la nature, le Gouvernement se verrait reconnaître la faculté de les soumettre également à l'Assemblée nationale et au Sénat. Leur transmission constituerait donc une décision de caractère politique : il ne serait plus nécessaire de s'interroger sur la qualification juridique des textes, sur le moment de leur transmission, ni de demander l'avis du Conseil d'Etat sur le caractère législatif ou réglementaire de leurs dispositions.

Les assemblées disposeraient ainsi d'un moyen de se prononcer, le cas échéant par le vote d'une résolution en commission ou en séance, sur des textes politiquement importants à propos desquels il n'est actuellement possible que d'émettre des « conclusions », de moindre portée.

En même temps, cette formule, en préservant les prérogatives du Gouvernement dans la procédure, ne remettrait pas en cause l'équilibre de nos institutions.

## **B. Respecter l'esprit de la Constitution**

En effet, la révision de l'article 88-4 ne saurait aboutir à remettre en cause, de manière insidieuse, l'équilibre général de la Constitution de la Vème République. Le perfectionnement des mécanismes de contrôle du Parlement sur les actes de l'Union européenne doit donc respecter l'un des éléments fondamentaux de celle-ci, à savoir la distinction des domaines de la loi et du règlement. Cette procédure doit, en outre, demeurer consultative, afin de ne pas porter atteinte aux prérogatives du pouvoir exécutif dans la conduite de la politique européenne de la Nation.

### ***1) La distinction de la loi et du règlement***

Dans sa rédaction actuelle, l'article 88-4 de la Constitution limite la soumission au Parlement des propositions d'actes communautaires à ceux qui contiennent des dispositions de nature législative.



Cette restriction se réfère à la distinction des domaines législatif et réglementaire établie en droit interne par les articles 34 et 37 de la Constitution.

Elle a parfois été critiquée, pour deux motifs. En premier lieu, la distinction opérée par les articles 34 et 37 a été fortement atténuée dans la pratique, compte tenu notamment de l'interprétation qui lui a été donnée par le Conseil constitutionnel ; il serait donc paradoxal de la ressusciter à propos du droit communautaire dérivé, alors même que celui-ci ignore la délimitation entre loi et règlement. En second lieu, il serait inutile d'établir un tel filtre dans le cadre d'une procédure consultative : puisque les assemblées émettent, sous forme de résolutions, de simples avis, pourquoi ceux-ci ne pourraient-ils porter sur tous les textes, qu'ils soient ou non dans le domaine de la loi ?

A première vue séduisants, ces arguments ne sont pas pleinement convaincants. Le Rapporteur considère au contraire que la restriction aux actes communautaires comportant des dispositions de nature législative doit être maintenue, qu'elle a vocation à s'appliquer aussi aux autres actes de l'Union européenne et que le rôle de filtre joué par le Conseil d'Etat, en application des circulaires du Premier Ministre, est indispensable.

La suppression de la référence à la nature législative des documents poserait d'abord un problème pratique. Elle signifierait que la Délégation devrait assurer l'examen approfondi qu'elle exerce au titre de l'article 88-4 sur l'ensemble des textes qu'elle reçoit au titre des lois du 10 mai 1990 et du 10 juin 1994. Or, en application de ces deux lois, lui ont été transmis 2754 textes en 1996 et 2267 en 1997 !

En revanche, la portée de cette innovation est douteuse. L'intervention du Conseil d'Etat n'est plus, on l'a dit, un facteur de ralentissement de la procédure. En revanche, la publicité de ses avis est de nature à éclairer utilement la représentation nationale<sup>(17)</sup>. Au demeurant, même si elle a pu encourir des critiques, la « jurisprudence » du Conseil d'Etat quant à la nature législative ou réglementaire, des projets d'actes communautaires, permet en pratique au Parlement de s'exprimer sur certains textes ayant une portée politique, même s'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences sur la législation interne<sup>(18)</sup>. En outre, il

---

<sup>(17)</sup> Comme le soulignait M. Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, lors de la séance du 11 juillet 1995, en parlant à propos de la publicité des avis du Conseil d'Etat de « *belle avancée incontestable* ».

<sup>(18)</sup> A titre d'exemple, la proposition de règlement du Conseil sur le financement des réseaux transeuropéens (document E 1075) a été soumise aux assemblées au motif que « *la modification d'un régime d'aides structurelles communautaires est susceptible de relever de la codécision du Parlement européen* ». Les recommandations de la Banque centrale européenne en

suffit, pour le Conseil d'Etat, qu'une proposition comporte une disposition, même mineure, qui, en droit français, relèverait de la loi pour que l'ensemble du texte relève de la procédure de l'article 88-4. Enfin, la jurisprudence du Conseil est évolutive<sup>(19)</sup> et ne lie pas, comme on l'a déjà souligné, le Gouvernement. Quant au « trop-plein » qu'elle entraîne, par exemple en ce qui concerne les dérogations fiscales, il peut être régulé par un simple aménagement des méthodes de travail des Délégations.

Enfin, la suppression de la référence à la nature législative poserait un problème de cohérence constitutionnelle. Même si la portée en a été atténuée par la pratique, puisque le Parlement peut légiférer en dehors des matières énumérées par l'article 34, la distinction entre les domaines législatif et réglementaire demeure inscrite dans notre texte constitutionnel et en apparaît même comme un élément fondamental. L'article 88-4 ne peut donc représenter une dérogation au principe général posé par les articles 34 et 37. **L'intervention du Parlement, fût-ce à titre consultatif, sur des matières de nature réglementaire constituerait enfin une atteinte à la séparation des pouvoirs.**

L'extension du contrôle parlementaire sur les actes de l'Union européenne doit effectivement se concilier avec les prérogatives que le pouvoir exécutif tient de la Constitution.

---

vue de règlements du Conseil en matière de réserves obligatoires, de statistiques et de sanctions ont été considérées comme législatives (document E 1145), car « *de telles dispositions relèveraient en droit interne du domaine législatif au titre des règles du régime d'émission de la monnaie et des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales* ».

<sup>(19)</sup> Ainsi, la proposition de règlement du Conseil portant réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole, en date du 11 mai 1994, n'avait pas été considérée par le Conseil d'Etat comme ayant nature législative, alors que ce texte, prévoyant des règles relatives aux organisations et accords interprofessionnels, était susceptible de remettre en cause la loi du 10 juillet 1975 sur l'organisation interprofessionnelle agricole. L'avis soulignait que la jurisprudence, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'Etat « *conduit à ranger l'essentiel des décisions concernant la politique agricole commune dans les matières réglementaires* », sans exclure toutefois une saisine du Parlement sur le fondement de son droit à l'information sur la situation économique et sociale du pays, appliqué à l'agriculture. Le texte avait été finalement soumis par le Premier ministre à l'Assemblée, à la demande du président de l'Assemblée nationale, saisi par la Délégation de cette question.

Un texte comparable (proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché viti-vinicole, du 16 juillet 1998) a fait l'objet d'une transmission aux assemblées à la suite d'une demande du Président de l'Assemblée nationale, saisi par celui de la Délégation (document E 1134), le Conseil d'Etat ayant noté, de son côté, que, dans cette proposition, « *les dispositions du titre IV - groupements de producteurs et organisations interprofessionnelles - recourent directement les dispositions législatives inscrites notamment dans la loi du 10 juillet 1975 et remaniées dans le projet de loi d'orientation agricole* ».

## 2) *Les prérogatives de l'exécutif*

Une conception plus large du contrôle parlementaire aurait aussi bien pu être envisagée, tant en ce qui concerne la nature des documents soumis que la portée contraignante des résolutions votées à leur propos. Elle pourrait apparaître à première vue comme un moyen de renforcer un peu plus les pouvoirs du Parlement national et donc de contribuer à rapprocher le citoyen de l'Europe et à réduire le déficit démocratique.

En réalité, une telle approche n'est pas réaliste. Il n'est pas sûr, au surplus, qu'elle soit opportune.

Il est exact que la construction européenne est d'une nature originale. Le droit communautaire a acquis un fort particularisme par rapport au droit international classique. L'activité des institutions de l'Union a des implications très directes sur la vie quotidienne des citoyens européens. Au sein du Gouvernement et de l'administration, elle concerne la plupart des ministères, et non plus le seul département des affaires étrangères. Pourtant, cette émancipation n'est pas complète.

Les techniques d'élaboration du droit de l'Union européenne demeurent largement empruntées à celles du droit international, c'est-à-dire qu'elles relèvent de la négociation interétatique. C'est vrai, naturellement, des modifications du droit originaire : ainsi, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont été élaborés au sein de « Conférences des représentants des gouvernements des Etats membres » qui fonctionnaient comme des conférences diplomatiques classiques ; ces traités, conclus à l'unanimité des Etats participants, sont ensuite soumis à des procédures nationales de ratification. Le constat reste également vrai, dans une large mesure, pour le droit dérivé. Au sein du troisième pilier actuel, l'instrument juridique de base est la convention interétatique. A l'intérieur du pilier communautaire, il demeure une grande part de négociation, menée par le pouvoir exécutif, même si les normes en discussion (règlements, directives) sont de nature particulière et obéissent à une procédure d'adoption originale.

L'intervention en amont du Parlement sur ces actes ne peut donc avoir qu'un caractère consultatif, et elle ne saurait porter sur les projets de modification des traités communautaires eux-mêmes. A défaut, c'est le pouvoir de négociation des traités et accords internationaux, conféré par l'article 52 de la Constitution au Président de la République et au Gouvernement, qui serait remis en question.

La modification, souhaitable, d'un article de la Constitution, l'article 88-4, ne doit pas conduire à changer de Constitution sans s'en

apercevoir. **Le nouveau texte doit être conforme à l'esprit général de notre Loi fondamentale : introduire, même à faible dose, des éléments de régime d'assemblée dans une Constitution fondée sur le parlementarisme rationalisé menacerait rapidement tout l'équilibre de nos institutions.**

\*

\* \*

Les propositions ainsi esquissées aboutiraient à une situation proche de celle de la plupart de nos partenaires en matière de contrôle parlementaire sur les projets d'actes européens.

Certes, la diversité des régimes politiques et des traditions nationales induit, sur certains aspects, une grande variété de situations. Ainsi, l'organisme chargé du contrôle peut être une commission, comme en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni, ou un organe ad hoc, comme en France ou en Belgique. Il peut être, dans certains Etats comme l'Espagne ou la Belgique, commun aux deux chambres ou, comme en France, propre à chacune des assemblées. Enfin, il peut parfois - c'est le cas en Allemagne et en Belgique - associer aux parlementaires nationaux des députés européens.

Par-delà cette diversité, une tendance générale se dégage : dans la plupart des Etats membres, l'intervention des assemblées a seulement un caractère consultatif. Rares sont les Etats où le Parlement confie un mandat de négociation à l'exécutif : c'est le cas notamment au Danemark. Une autre tendance se développe, les parlements nationaux souhaitant exercer un contrôle plus approfondi sur les textes relatifs à la circulation des personnes, aux visas et au droit d'asile.

Les propositions présentées dans ce rapport vont dans ce sens. Elles permettraient des avancées sensibles, tout en respectant la logique de la Ve République.

\*  
\*   \*

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Guillaume** a estimé que le bilan de l'application de l'article 88-4 était mitigé : la Délégation a, certes, produit des travaux de bonne qualité, mais on peut s'interroger sur son influence sur les gouvernements successifs dans les négociations communautaires. Si sa position sur l'exception culturelle a été suivie, c'est parce qu'il existait une quasi unanimité nationale sur le sujet et que beaucoup de parlementaires français ou européens lui avaient apporté leur appui. Le Parlement européen n'a acquis une véritable influence que dans une période récente et grâce à l'extension de la procédure de codécision. Le rôle des parlements nationaux devrait également être accru à la fois de manière individuelle - par exemple sur le modèle du Parlement danois - et sur le plan collectif : la COSAC favorise les échanges de points de vue entre les parlements nationaux, mais elle n'exerce qu'une influence limitée. On pourrait donc imaginer une sorte de Sénat européen permettant aux parlements

nationaux de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des normes de l'Union européenne. Enfin, le respect du principe de subsidiarité devrait faire l'objet d'un examen plus vigilant et donner lieu à une prise de position systématique de la Délégation.

**M. Maurice Ligot** a estimé, contrairement aux propos du Président, que l'élaboration du droit communautaire dérivé n'est pas comparable à celle des traités internationaux et qu'elle ne relève donc pas des relations internationales classiques, où le pouvoir exécutif exerce une prééminence traditionnelle. Il s'agit en effet de textes qui sont intégrés au droit interne et régissent la vie des citoyens. Les traités communautaires étant eux-mêmes d'une nature différente de celle des autres traités internationaux, le Parlement devrait exercer une plus grande influence en ce domaine et ne pas se borner à en autoriser ou refuser la ratification.

Le fait que le domaine législatif a été strictement défini par la Constitution de 1958 ne devrait pas nécessairement conduire à limiter l'influence du Parlement sur les projets d'actes de l'Union européenne. N'est-ce pas plutôt l'activité normative de celle-ci qui devrait conduire à accroître les attributions du Parlement ? Un équilibre doit être trouvé ; le Parlement devrait pouvoir sélectionner lui-même les documents qui lui paraissent importants, plutôt que de voir sa capacité d'expression limitée par un choix effectué de manière autoritaire.

**Mme Nicole Catala** a observé que la soumission au Parlement des projets d'actes communautaires prévue par la Constitution ne s'appliquait pas à certains textes importants. Elle s'est interrogée sur la portée de l'extension du champ d'application de l'article 88-4 aux actes des deuxième et troisième piliers, estimant, comme M. Maurice Ligot, que le Parlement devrait disposer d'une très large capacité de se prononcer. Citant l'exemple de la communication de la Commission européenne intitulée « Agenda 2000 », elle a regretté que l'examen auquel s'est livrée la Délégation n'ait pu être conclu par le dépôt d'une proposition de résolution. Elle a souhaité que le Conseil d'Etat, s'il doit continuer à donner son avis au Gouvernement sur la nature législative des projets d'actes qui lui sont soumis, examine en même temps leur conformité à la Constitution. Rappelant que, au Danemark, en Autriche, en Finlande et en Allemagne, le gouvernement est lié, dans une certaine mesure, par la position exprimée au Parlement, elle a estimé que ce système donnait à l'exécutif une position de force dans la négociation. Le dispositif en vigueur en France ne met-elle pas celle-ci en situation d'infériorité ?

Elle a interrogé le Président sur la portée de la « réserve de réciprocité » qui figure aux articles 88-2 et 88-3 de la Constitution, alors qu'il est établi qu'un Etat membre ne peut se soustraire à l'application d'une norme communautaire au seul motif qu'un autre refuse de l'appliquer.

Elle a enfin estimé que le Parlement devrait pouvoir exercer sa fonction générale de contrôle et donc voter librement des résolutions sur les documents de l'Union européenne, sans être limité par un filtre opéré par une autorité extérieure,

ni par un dispositif soumis au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement. Les Parlements britannique et allemand déterminent eux-mêmes les textes européens sur lesquels ils choisissent de statuer.

**M. Pierre Lellouche**, ayant salué la qualité du rapport, a estimé que la France se situe aujourd'hui à un tournant de son histoire européenne et de son histoire juridique : la mise en place de la monnaie unique, de même que les nouvelles compétences communautaires prévues par le traité d'Amsterdam, notamment dans le domaine de la justice, des libertés publiques et de l'immigration, auront pour effet de transférer aux institutions communautaires des pans entiers de la souveraineté des Etats membres. Face à de tels changements, peut-on se borner à pérenniser le modeste mécanisme de l'article 88-4 ? Ne risque-t-on pas d'aggraver le déficit démocratique ?

Pour lui, on ne saurait approfondir la construction européenne sans y associer les peuples, directement ou par l'intermédiaire des parlements nationaux. Or, face à de telles exigences, les modifications proposées par le Rapporteur ont un caractère « frileux » et « incomplet ». On ne saurait opposer au souhait d'un renforcement du contrôle parlementaire l'argument du changement de l'équilibre de nos institutions, ni celui du rétablissement d'un régime d'Assemblée ! La politique européenne de la France est un aspect de la politique intérieure - et non des relations internationales - car l'Union européenne légifère dans des domaines qui ont une incidence directe sur la vie des citoyens.

Ce n'est pas rogner les pouvoirs de l'exécutif que d'associer plus étroitement le Parlement national à l'élaboration de telles décisions, les pouvoirs dont il dispose restant de nature consultative. Il s'agit simplement d'accroître la capacité des assemblées de formuler des avis sur les projets de normes communautaires.

S'inspirer de la hiérarchie des normes établie par les articles 34 et 37 de la Constitution ne peut que limiter l'influence de notre Parlement sur les projets d'actes communautaires, puisque cette distinction n'existe pas dans le droit communautaire ; elle présente le double inconvénient de priver le Parlement de textes de grande portée et de l'inonder de projets d'actes sans importance.

Pour exercer pleinement sa mission de contrôle, la Délégation pour l'Union européenne devrait devenir une commission permanente et disposer de moyens adaptés à l'importance de sa tâche. Ainsi, le président de cette future commission des affaires européennes devrait pouvoir associer dans des groupes de travail des députés appartenant aux autres commissions. Les délais d'examen des textes devraient, sauf cas d'urgence, permettre un examen approfondi. Une « veille constitutionnelle » sur les projets d'actes du droit dérivé devrait être organisée et le Conseil constitutionnel devrait pouvoir en être saisi.

Pour lui, le délai de cinq ans préalable à l'application éventuelle - sur décision unanime du Conseil - de la règle du vote à la majorité qualifiée sur les questions relatives au franchissement des frontières extérieures, à l'asile et à l'immigration, peut donner lieu à deux lectures : soit le Traité d'Amsterdam organise dès à présent le transfert de compétences, lequel est définitivement accepté par la révision constitutionnelle et la ratification du Traité ; soit - et c'est sa propre interprétation - le Traité d'Amsterdam n'organise pas ce transfert de compétences, hormis le cas des visas de court séjour, car le transfert résultera du vote du Conseil à l'unanimité dans cinq ans. Comme on ne connaît ni ceux qui seront appelés à exprimer ce vote dans cinq ans, ni sur quoi ils donneront leur accord, il convient d'introduire dans la Constitution une disposition selon laquelle ce passage à la majorité qualifiée sera soumis à une autorisation législative.

**M. Gérard Fuchs** a approuvé les propositions du Rapporteur, tout en observant que les textes des deuxième et troisième piliers ne sont pas de même nature que ceux du premier pilier et qu'ils devraient donner lieu à une pratique différente.

Evoquant les textes autres que les projets d'actes relevant du domaine législatif au sens de l'article 34 de la Constitution, il a rappelé qu'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam prévoit que les documents de consultation de la Commission seront transmis aux Parlements nationaux. Par exemple, la Commission présente chaque année un programme législatif, qui est l'équivalent d'un programme de gouvernement et constitue, comme le bilan de l'exécution de ce programme, un moment politique important. Ne conviendrait-il pas de modifier l'article 88-4 de la Constitution pour permettre au Parlement d'intervenir préalablement à la décision du Conseil et du Parlement européen sur ces actes, qui, sans être de nature législative, ont des conséquences législatives ? L'Assemblée nationale pourrait ainsi, par le vote d'une résolution, se prononcer sur les priorités de la législation communautaire pour l'année suivante.

Il a par ailleurs déploré de ne pas avoir été tenu informé, en tant que rapporteur de la Délégation, des positions du Gouvernement, du Coreper et du Conseil sur les recommandations de la Banque centrale européenne, sur lesquelles la Délégation a déposé, à son initiative, une proposition de résolution. Il a donc insisté pour que la Délégation et son rapporteur soient tenus pleinement informés par le Gouvernement des suites données aux résolutions.

Enfin, rejoignant les propos du Président, il a estimé qu'il conviendrait d'aborder, ultérieurement, les modalités du contrôle démocratique et notamment les rôles respectifs des parlements nationaux et du Parlement européen.

**Mme Nicole Ameline** a souligné que la réhabilitation du Parlement national constituait un enjeu essentiel dans le contexte européen. Alors que le Parlement européen tire du traité d'Amsterdam une légitimité et des pouvoirs accrus, le débat sur les Parlements nationaux reste ouvert. Elle a jugé les



propositions du Président très consensuelles, mais *a minima*, et a souhaité une démarche plus audacieuse en vue d'associer plus étroitement les parlements nationaux à l'élaboration de règles de droit communautaire qui sont destinées à devenir des règles de droit interne. Cette réflexion n'est pas dissociable de celle relative à la subsidiarité, qui doit être clarifiée, ni du regard sur les autres parlements nationaux, dont elle aurait souhaité connaître, en ce domaine, les règles et les pratiques.

L'avenir du Parlement national doit faire l'objet d'une prise de conscience politique. Au Danemark, le mandat de négociation que donne la Commission des affaires européennes du *Folketing* est très efficace. En tout état de cause, le travail parlementaire sur les questions européennes devrait être revalorisé, même si l'on ne fait pas de la Délégation la première des commissions comme au Danemark ou en Finlande.

Elle s'est demandée quelle suite avait été donnée à la suggestion du Président Giscard d'Estaing de créer un comité parlementaire de l'euro constitué pour moitié de membres du Parlement européen et pour moitié de parlementaires nationaux des Etats membres.

**M. François Loncle** a estimé que la révision constitutionnelle devait permettre à la fois la revalorisation des moyens du Parlement et le développement de la construction européenne. Il s'est demandé si les propositions destinées à renforcer le rôle du Parlement - auxquelles il convient de réfléchir - ne dissimulaient pas, pour certaines d'entre elles, la volonté de freiner la construction européenne.

Il a qualifié de fausse bonne idée celle consistant à transformer la Délégation en commission permanente, tout en souhaitant que les moyens de la Délégation et sa capacité d'expertise soient accrus. Pour lui, la Délégation devrait conserver son statut actuel, dont l'intérêt est de permettre aux députés des différentes commissions permanentes d'en être membres, ce qui ne pourrait plus être le cas si elle devenait une commission permanente.

**M. Yves Dauge** a estimé que la Délégation était confrontée à des questions très techniques, nécessitant une certaine spécialisation, et, dans d'autres cas, à des enjeux politiques, sur lesquels il était difficile de mesurer son influence. Partageant l'analyse de M. François Loncle, il a considéré que c'est la présence au sein de la Délégation de membres appartenant aux six commissions permanentes qui lui permet de procéder à un examen « transversal » des dossiers. Il s'est enquis des conditions dans lesquelles la Délégation pourrait jouer un plus grand rôle dans le processus d'élaboration du droit communautaire.

Evoquant les expériences étrangères, **M. Maurice Ligot** a vu dans le Parlement finlandais un exemple de contrôle de la politique européenne plus intéressant que celui du Danemark, qu'il a jugé non transposable. Plutôt que de se

référer au domaine législatif, l'article 88-4 devrait étendre la capacité d'action du Parlement en considération de sa fonction de contrôle : il appartient au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement et, indirectement, celle des autorités communautaires.

La Délégation et le Parlement devraient pouvoir contrôler tous les aspects de la politique européenne ; or, l'exemple de l'Agenda 2000 - qui n'a pas été soumis au Parlement et n'a donc pu faire l'objet d'une résolution, alors que ce texte concerne l'avenir de l'Europe - montre que tel n'est pas le cas.

En réponse aux intervenants, **le Président Henri Nallet** a souligné le caractère à la fois ambitieux et réaliste des modifications qu'il propose. Il s'agit d'abord de soumettre au Parlement l'ensemble des propositions d'actes revêtant un caractère législatif - y compris ceux relevant des deuxième et troisième piliers ; il lui paraît fondamental que le Parlement puisse voter des résolutions dans ces matières, surtout celles relevant du troisième pilier qui concernent les libertés individuelles et le droit des personnes. Il s'agit ensuite de donner au Gouvernement la faculté de soumettre au Parlement - afin qu'il puisse le cas échéant se prononcer par voie de résolutions - tout autre projet d'acte ou document de l'Union européenne.

Il s'est déclaré opposé à une disposition soumettant à cette procédure les quelque 2 500 documents transmis chaque année à la Délégation en application de la loi du 10 mai 1990, dite « loi Josselin ». Pour lui, le Conseil d'Etat doit continuer à jouer le rôle de filtre, de manière à sélectionner les projets d'actes comportant des dispositions de nature législative. Les résolutions, qui sont plus qu'un simple avis, doivent porter sur ces textes et ceux dont le Gouvernement aura décidé de saisir les assemblées. En revanche, la Délégation disposera toujours de la faculté de se prononcer, par un rapport d'information et des conclusions, sur tout aspect de l'activité des instances de l'Union européenne.

Si les affaires communautaires ne sont pas des affaires internationales comme les autres, la Constitution n'établit aucune distinction dans la négociation des unes et des autres. L'existence d'un mandat de négociation donné au Gouvernement par le Parlement ou un de ses organes n'est pas nécessairement de nature à renforcer la position des négociateurs : elle risque au contraire de les priver d'une indispensable marge de manoeuvre. Il lui paraît préférable de faire bénéficier le Parlement d'une grande transparence et, par exemple, d'entendre le ministre compétent avant et après la réunion du Conseil.