



La résolution européenne de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958

Sinane Ammar

► To cite this version:

Sinane Ammar. La résolution européenne de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958. Droit. Université de Rennes, 2014. Français. ⟨NNT : 2014REN1G034⟩. ⟨tel-01171693⟩

HAL Id: tel-01171693

<https://theses.hal.science/tel-01171693v1>

Submitted on 6 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1
sous le sceau de l'Université Européenne de Bretagne

pour le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1

Mention : Droit
**École doctorale des Sciences de l'Homme, des Organisations et de
la Société**

présentée par
Sinane AMMAR

Préparée à l'unité de recherche IDPSP (UPRES EA 4640)
Institut du Droit public et de la Science politique
Faculté de droit et de science Politique

**La résolution
européenne
de l'article 88-4
de la Constitution
du 4 octobre 1958**

**Thèse soutenue à Rennes
le 13 novembre 2014**

devant le jury composé de :

M. Ludovic AYRAULT

Professeur à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), *rapporteur*

M. Jean-Eric GICQUEL

Professeur à l'Université de Rennes 1, *directeur*

M. Emmanuel GUISELIN

Maître de conférences HDR à l'Université de Bretagne Sud, *rapporteur*

M. Frédéric LAMBERT

Professeur à l'Université de Rennes 1
Doyen de la Faculté de droit et de science politique
de l'Université de Rennes 1

Mme Cécile RAPOPORT

Professeur à l'Université de Valenciennes

L'Université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

À mes parents

À mon épouse

À mes enfants : LAÏTH ET JAD

Remerciements

En préambule à cette thèse, je tiens à exprimer mes remerciements et à témoigner ma profonde reconnaissance et gratitude à l'Université de Rennes 1, et en particulier à la Faculté de droit et de science politique.

À Monsieur Le Professeur Jean-Eric Gicquel, mon directeur de thèse, pour l'aide et le temps qu'il a bien voulu me consacrer et sans qui cette thèse n'aurait jamais vu le jour.

Aux Professeurs Ludovic Ayrault, Emmanuel Guiselin, Frédéric Lambert Doyen de la Faculté de droit et de science politique, et Cécile Rapoport pour avoir accepté de lire ma thèse et de faire partie de mon jury de soutenance.

À Madame SALEH Christine et à Monsieur SALEH Pierre en reconnaissance de leur accueil amical dès le premier jour de mon séjour en France, de leur soutien, et de leur amitié.

À Suzanne AMMAR, ma merveilleuse, splendide et vertueuse épouse, une personne de très grande importance dans ma vie, qui me soutient tout le temps par sa force et son énergie.

À ceux qui sont ma principale source de motivation mes parents, AMMAR Ghassan et Mayssa, mon frère, Ibrahim, mes sœurs, Samah et Sondos, mes beaux-parents, Professeur AMMAR Sam et Ghada et mes grands-parents.

Enfin, j'adresse particulièrement ma gratitude à la Faculté de droit, Université de Damas pour le soutien financier et moral ayant pour moi d'une valeur inestimable.

Tableau des principales abréviations

AJDA	Actualité juridique - Droit administratif
AN	Assemblée nationale
Art	Article
C	La Constitution française
CC	Le Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
DC	Décision du Conseil constitutionnel
eCall	Le système d'appel d'urgence
éd	Édition
EDCE	Études et Document du Conseil d'État
IEAP	Institut européen d'administration publique
JCP	JurisClasseur périodique
JOAN	Journal Officiel de l'Assemblée nationale
JORF	Journal officiel de la République française
JOS	Journal Officiel du Sénat
LC	La loi constitutionnelle
LGDJ	La Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
ONU	L'Organisation des Nations Unies
OMC	L'Organisation Mondiale du Commerce

PAC	La Politique agricole commune
PIB	Le produit intérieur brut
PNB	Le Produit National Brut
PUF	Presses Universitaires de France
R.A.E	Revue des affaires européennes
RAS	Règlement de l'Assemblée nationale
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rép	Répertoire
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFDA	Revue française de droit administratif
RFSP	Revue française de science politique
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RMC	Revue du marché commun
RPP	Revue politique et parlementaire
RS	Règlement du Sénat
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SP	Services Publics
SPG	Systèmes des Préférences Généralisées
T	Tome
TA	Texte adopté
UE	L'Union européenne
V	Voir
Vol	Volume

Sommaire

INTRODUCTION..... 17

I : La réhabilitation de la résolution parlementaire 18

II : l'article 88-4 : une modernisation constitutionnelle importante pour le
Parlement..... 29

III : La pratique de la résolution dans les parlements d'autres démocraties et
dans le Parlement européen 32

PARTIE I : LA RESOLUTION EUROPEENNE, FRUIT DES EFFORTS PARLEMENTAIRES ETABLIS SUITE AUX NOUVEAUX TRAITES EUROPEENS 45

Titre I : La mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes .. 47

Chapitre I : La genèse de l'article 88-4 de la Constitution..... 49

Section I : La révision constitutionnelle de 25 juin 1992 50

Section II : Une révision constitutionnelle tendant à l'affirmation du rôle du
Parlement dans les affaires européennes 71

Chapitre II : Les obstacles à l'acclimatement 91

Section I : Les difficultés de gestion du temps 92

Section II : Le début d'une coopération importante entre le Gouvernement et le
Parlement suite au Traité d'Amsterdam 111

Titre II : Les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution 129

Chapitre I : La signification de la résolution européenne 131

Section I : Le fonctionnement de la résolution européenne 131

Section II : La notion de « proposition d'acte communautaire » 145

Chapitre II : L'information du Parlement par le Gouvernement..... 159

Section I : Le rôle du Gouvernement..... 159

Section II : Une vertu de la résolution européenne grâce à la coopération entre le
Parlement et le Gouvernement 176

**PARTIE II : LA RESOLUTION EUROPEENNE, UN INSTRUMENT DE CONTROLE
PARLEMENTAIRE SUR LES AFFAIRES EUROPEENNES 199**

Titre I : Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes 201

Chapitre I : La révision constitutionnelle de 2008 : Un changement modeste 203

Section I : La Commission des affaires européennes, nouveauté de la révision
constitutionnelle de 2008..... 204

Section II : Le Parlement français et le Traité de Lisbonne 222

Chapitre II : L'usage de la résolution européenne après 2008 251

Section I : La reconnaissance d'un droit de résolution européenne sur tous
documents émanant de l'Union européen 251

Section II : La dénomination «européenne » de la résolution et sa forme 273

Titre II : La procédure d'adoption de la résolution européenne et sa portée..... 289

Chapitre I : La procédure d'adoption de résolution européenne 291

Section I : L'examen de la proposition de résolution européenne en Commission des
affaires européennes 291

Section II : L'examen de la proposition de résolution européenne par une
commission permanente et en séance publique 305

Chapitre II : La portée de la résolution européenne 331

Section I : La valeur de la résolution européenne 332

Section II : La sauvegarde des intérêts nationaux 346

CONCLUSION..... 369

Bibliographie 375

Annexes 385

Table des matières 413

Introduction

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

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

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne »¹.

Cette citation ne concerne pas un député ou un sénateur, mais elle a été évoquée au sein d'une Circulaire gouvernementale. Cette tendance de la part de l'exécutif était inimaginable avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

A l'époque, le Gouvernement était réticent de voir le Parlement intervenir aussi aisément dans l'élaboration des affaires européennes en adoptant des résolutions européennes sur tout document européen.

Dans une résolution européenne adoptée par l'Assemblée nationale le 27 novembre 2012, nous remarquons clairement comment les députés pratiquent ce nouvel avantage en s'adressant au Gouvernement afin de lui fournir des informations concernant une institution européenne. Comme par exemple, dans le considérant n° 5 de cette résolution européenne, l'Assemblée affirme que « le Parlement français devra également débattre de l'ensemble des enjeux relatifs à

¹ Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

l'Union économique et monétaire et invite, à cette, fin le Gouvernement à le consulter aux principales étapes du semestre européen et du processus européen de suivi et d'évaluation budgétaire »².

Les réserves gouvernementales par rapport à l'adoption des résolutions par le Parlement trouvent leurs racines dans les expériences antérieures à l'année 2008 (où le droit de voter d'une résolution sur une proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative a été attribué aux parlementaires grâce à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992). Voire à l'année de 1992 où l'adoption d'une résolution était limitée à la fonction interne du Parlement.

La raison de ces réserves de la part du Gouvernement revient à son rôle dans la conduite de la politique extérieure de la France et européenne.

Le Gouvernement ne parvient pas en effet à oublier l'exercice négatif de la résolution par le Parlement particulièrement sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques où la résolution était une arme dans les mains des parlementaires pour déstabiliser le Gouvernement.

Il est intéressant de traiter dans cette introduction les trois points suivants :

I : La réhabilitation de la résolution parlementaire

II : l'article 88-4 : une modernisation constitutionnelle importante pour le Parlement

III : La pratique des résolutions dans les parlements d'autres démocraties et dans le Parlement européen

I : La réhabilitation de la résolution parlementaire

Une résolution peut être définie comme un acte adopté par une assemblée, soit pour organiser son fonctionnement interne propre, soit pour exprimer un vœu ou un avis sur une question donnée, à condition que ceci ne mette pas en cause la responsabilité du Gouvernement.

A ce stade, le terme de résolution peut porter plusieurs significations concevables. D'une part, les résolutions sont « des mesures et décisions relevant de

² Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 48 du 27 novembre 2012 adoptée sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen.

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 »³. C'est le cas dans laquelle les résolutions visent à modifier le règlement de l'Assemblée ou à créer d'une commission d'enquête. D'autre part, les résolutions ne sont que « des moyens d'expression des assemblées, sanctionnés par un vote, et permettant d'exprimer leur position, d'émettre des vœux sur un sujet donné. Au vu de leurs effets politiques parfois dévastateurs sous les républiques précédentes (confinant à l'injonction, contraignant de facto le président du conseil à remettre sa démission tel Pierre Laval en janvier 1936), cette variété de résolution fut bannie aux débuts de la V^{ème} République par l'entremise d'une jurisprudence restrictive bâtie par le Conseil constitutionnel »⁴.

A ce stade, deux points sont à aborder :

A : La résolution parlementaire, un complément à la loi

B : La reconnaissance de ce droit est due à certaines raisons

A : La résolution parlementaire, un complément à la loi

Il est utile d'aborder le début de la résolution parlementaire et les modifications effectuées sur sa fonction jusqu'à nos jours.

a : L'image historiquement négative de la résolution

b : Le recours aux résolutions, une nécessité indispensable pour le Parlement

³ Cons. const, 17, 18 et 24 juin 1959, déc. n° 59-2 DC, Règlement de l'Assemblée nationale : Rec. Cons. const. 1959, p. 58

⁴ J.-E. Gicquel, Document : Fasc. 102 : PARLEMENT, Date du fascicule : 19 Juin 2012, JurisClasseur Administratif. Voir aussi, Cons. const. 17, 18 et 24 juin 1959, déc. n° 59-2 DC, op.cit.

a : L'image historiquement négative de la résolution

Sans chercher à « le dénoncer ou à le cautionner, le choix par le Parlement d'emprunter le canal législatif afin de prendre position sur les questions mémorielles peut à tout le moins s'expliquer. Et l'explication est relativement simple : il n'avait en réalité pas le choix. C'est en effet manifestée avec force chez le constituant de la V^{ème} République la volonté d'encadrer les actes législatifs adoptés par le Parlement, et plus nettement encore les actes non législatifs votés par ce dernier »⁵.

L'histoire de la résolution parlementaire, née durant l'III^e République, reflète une évolution progressive et complexe. En effet, un nombre considérable de modifications ont permis de moderniser le fonctionnement de cette procédure et des différences majeures ont été observées sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques et V^{ème} Républiques.

Sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, la résolution parlementaire avait une image négative. Elle était régulièrement pratiquée pour mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Ceci explique d'ailleurs l'instabilité gouvernementale de cette époque. « Il est vrai que la pratique des interpellations-résolutions provoqua la chute de plusieurs ministères sous la III^{ème} et la IV^{ème} République, y compris devant le Sénat, par exemple les cabinets Tirard (14 mars 1890), Herriot (10 avril 1925), Tardieu (4 décembre 1930) »⁶.

Avant 1958, la résolution était un instrument important pour les deux Assemblées parlementaires. Celles-ci pouvaient voter des résolutions dans tous les domaines et pas seulement dans les domaines concernant l'ordre interne ou ce qui est déterminé par la Constitution.

⁵ Erwann KERVICHE, La Constitution, le chercheur et la mémoire Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 juillet 2009 n° 4, P. 1051.

⁶ À quoi sert une résolution parlementaire ? Site d'internet : <http://www.lefigaro.fr/politique/2010/01/22/01002-20100122ARTFIG00682--quoi-sert-une-resolution-parlementaire-.php>

« Les résolutions pouvaient alors tendre à :

- inviter le Gouvernement à prendre l'initiative d'un texte législatif,
- lui demander d'appliquer d'une certaine manière les dispositions des lois existantes,
- exprimer le point de vue de l'Assemblée sur une question relevant de l'action gouvernementale
- manifester une attitude devant un événement (sympathie à l'égard des victimes d'une catastrophe, par exemple) »⁷.

Cette large responsabilité pouvait, dans de nombreux cas, se traduire par une intervention des Assemblées parlementaires dans les domaines normalement destinés au Gouvernement. Nous pouvons citer en exemple les résolutions adoptées en matière de relations internationales «demandant au Gouvernement de prendre en considération des propositions de trêve dans les combats d'Indochine (3 juin 1949), de prendre toutes initiatives susceptibles d'accroître l'autorité politique du Conseil de l'Europe (14 novembre 1950) »,⁸ ou bien les résolutions adoptées à propos des moyens d'exécution des lois et du fonctionnement de l'administration. Ainsi, les Assemblées parlementaires, dans leurs résolutions, ont « notamment demandé une modification des modalités d'application d'un décret (27 mars 1947), la non application de la pénalité de 10 % aux contribuables justifiant de l'insuffisance de leurs ressources de trésorerie (21 décembre 1951) ou l'abrogation d'un décret établissant les conditions de location dans les HLM (10 juin 1954) »⁹. D'autres résolutions pouvaient en outre être utilisées pour établir une forme de pression sur la justice. Par exemple « la résolution du 22 juillet 1954 qualifie d'« arbitraires » des licenciements et demande la réintégration des salariés concernés avant que les tribunaux aient pu se prononcer »¹⁰.

⁷ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1262 du 18 novembre 2008, p. 23.

⁸ Ibid., p. 24.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

Sous la V^{ème} République, la Constitution de 1958, sans abroger le droit de résolution, a cependant limité son influence aux mesures internes des assemblées parlementaires.

Dès les premières années de la V^{ème} République, le Conseil Constitutionnel s'est montré soucieux du désaccord apparu entre les pouvoirs législatif et exécutif en ce qui concerne la possibilité de voter des résolutions. A cet égard, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé dans deux décisions les 17 et 24 juin 1959, relatives aux règlements des deux Assemblées parlementaires. Le Conseil Constitutionnel a estimé que le règlement ne pouvait « assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir 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 éventuellement d'ajouter les seuls cas prévus par des textes constitutionnels et organiques »¹¹.

Il précisa que « dans la mesure où de telles résolutions tendraient 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 ». Le Conseil constitutionnel établit en effet, en opposant l'avis des Assemblées et celui du Gouvernement, un nouveau modèle qui restreint considérablement les possibilités de résolutions parlementaires. Il a aussi limité la fonction « tribunicienne » des Assemblées, malgré son importance en démocratie, disant que « une Assemblée politique dont les élus représentent le peuple et détiennent une part de la souveraineté nationale doit pouvoir s'exprimer, y compris en adoptant des déclarations sur les questions qui lui semblent relever de l'intérêt général »¹².

¹¹ Cons. const. 17, 18 et 24 juin 1959, déc. n° 59-2 DC, op.cit.

¹² Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1262, op.cit.

La conséquence de cette limitation permettait de multiplier les lois mémorielles surtout depuis 1990, date d'adoption de la loi « Gayssot »¹³.

b : Le recours à la résolution, une nécessité indispensable pour le Parlement

Il est intéressant de souligner que « Le recours aux résolutions est apparu comme une solution pragmatique au dilemme que pose la conciliation entre le droit d'expression des élus de la nation sur notre passé, la protection de la spécificité de la loi et la nécessité d'éviter des initiatives qui, peu ou prou, tendraient à introduire dans notre droit des dispositifs qui s'apparentent à des délits d'opinion »¹⁴.

Plusieurs personnalités exprimaient leur accord sur la solution de recourir aux résolutions. Une de ces personnalités était M. Pierre Nora qui avait considéré que « Une réforme institutionnelle avait déjà été évoquée : L'Assemblée nationale ne devrait-elle pas pouvoir formuler des résolutions, comme c'était le cas sous la IV^e République ? Il me semble que les élus pourraient réfléchir dans ce sens, tout en se gardant des possibles dérives »¹⁵.

Au contraire de M. Pierre Nora qui n'avait pas mentionné l'expression de résolution, M. Marc Ferro était très sérieux lors du dépôt de son avis estimant qu'en matière mémorielle, « le Parlement doit pouvoir faire des déclarations au nom de la Nation »¹⁶.

Dans le même sens, le Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, recommandait de reconnaître la solution de résolution pour la raison suivante :

« Soucieux à la fois d'éviter l'adoption de lois « bavardes » et dénuées de portée normative et de permettre au Parlement d'exercer la fonction "tribunicienne"

¹³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1262, op.cit., p. 23.

¹⁴ Ibid. p. 99. V. X. Vandendriessche, étude sur la revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants, JCP G 2008, I, 174.

¹⁵ Assemblée nationale, Audition du 15 avril 2008.

¹⁶ Assemblée nationale, audition du 29 avril 2008.

utile au fonctionnement de toute démocratie, le Comité recommande de lever l'interdit qui frappe les résolutions »¹⁷.

Une question qui se pose à ce stade, est-ce que le Parlement peut se prononcer en adoptant une résolution ? La réponse est bien évidemment positive. Mais s'il l'effectuera en votant la loi. Faut-il l'en critiquer ? Peut-être non. Grâce à cette logique dite ce qui suit : « Le Parlement n'avait pas à se priver d'intervenir dans des domaines relevant de l'exercice de la souveraineté nationale, à l'instar des questions mémorielles, au motif que l'ordonnancement juridique le contraignait pour ce faire à emprunter le seul canal législatif. Le domaine et la qualité de la loi ont donc été, par certains aspects, les victimes d'une forme d'intransigeance du constituant — même si cette attitude était, à l'aube de la Ve République, pleinement justifiée au regard des dérives ayant eu cours sous les précédentes Républiques »¹⁸.

Examinée et votée en séance, « la résolution ne peut faire l'objet d'amendement. On pensera tout particulièrement à l'adoption, en mai 2010, d'une résolution relative à "l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte", prélude à l'adoption de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (ou loi anti-burqa) »¹⁹(Journal Officiel 12 Octobre 2010).

A travers le temps, tout est changé, surtout suite au dépôt du rapport du comité Balladur qui avait permis au Parlement de pratiquer la fonction « tribunitienne »²⁰ qui comprend la possibilité de déposer pas seulement des amendements ou des propositions des lois mais aussi, d'adopter des résolutions.

¹⁷ « Une V^{ème} République plus démocratique », rapport remis au Président de la République le 29 octobre 2007.

¹⁸ Erwann KERVICHE, La Constitution, le chercheur et la mémoire Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, op.cit.

¹⁹ J.-E. Gicquel, Document : Fasc. 102 : PARLEMENT, op.cit.

²⁰ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, Une V^{ème} République plus démocratique, 2007, p. 57.

Le droit de résolution n'aboutit pas à «décrédibiliser le Parlement en le détournant de ses missions de délibération, de vote de la loi et de contrôle de l'action gouvernementale»²¹. Mais à contrario, le droit de résolution «permet de restaurer le Parlement dans sa fonction tribunitienne au titre du co-exercice de la souveraineté nationale, tout en contribuant à sauvegarder — ou plutôt rétablir — le domaine, la normativité et la qualité de la loi»²².

Durant la période entre les deux décisions du Conseil constitutionnel de juin 1959, mentionnées au-dessus, et le vote de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement «était privé de la faculté d'adopter des déclarations sur les sujets jugés importants par le biais de résolutions. Cette restriction, qui ne figurait pas dans le texte initial de la Constitution de 1958, a été apportée par le juge constitutionnel pour éviter le retour du vote de résolutions aboutissant à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, une pratique des Républiques antérieures qui avait contribué à leur instabilité politique »²³.

Deux événements manifestent clairement la reconnaissance d'un droit de résolution aux Assemblées parlementaires représenté par l'introduction de nouveaux articles dans la Constitution concernant la réhabilitation du droit de résolution.

Le premier événement arrive au moment de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, préalable à la ratification du Traité de Maastricht (Article 88-4 de la Constitution)²⁴.

²¹ J. L. WARSMANN, rapport de l'Assemblée nationale n° 892 du 15 mai 2008, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^{ème} République, pp. 245-246.

²² Erwann KERVICHE, *La Constitution, le chercheur et la mémoire* Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, op.cit.

²³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1262, op. cit. p.23.

²⁴ «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 les modalités déterminées par le règlement de chaque Assemblée».

Le deuxième correspond à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (Article 34-1 de la Constitution)²⁵.

B : La reconnaissance de ce droit est due à certaines raisons

La révision constitutionnelle de 23 juillet 2008 relève la possibilité de voter des résolutions par les parlementaires.

Le but de ce rétablissement était d'adopter une méthode afin d'éviter les « neutrons législatifs »²⁶ qui ne sont que des lois sans portée normative comme par exemple la loi qui concerne la reconnaissance du génocide arménien. Par contre, la loi constitutionnelle n° 2008-724²⁷ reconnaît aux assemblées le droit de voter des résolutions (art. 34-1 nouveau de la Constitution) qui n'auraient pas pour objet de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement comme les expériences précédentes à la V^{ème} République. « Les assemblées pourraient retomber dans les errements de leurs devancières des Républiques antérieures et tenter par-là de faire pression sur la politique gouvernementale. Pour éviter ce danger, le texte donne au Gouvernement le pouvoir de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour de toute

²⁵ « Les Assemblées peuvent voter des résolutions dans des conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou contienne des injonctions à son égard ».

²⁶ « On connaît la croisade menée notamment par le Conseil constitutionnel contre les « lois bavardes », c'est-à-dire dépourvues de portée normative ; dès lors qu'il ne semble pas possible d'empêcher le Parlement d'adopter de tels textes, la révision constitutionnelle opte pour un changement de qualification : substituer les résolutions aux lois ». X. Vandendriessche, étude sur la revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants, op. cit.

²⁷ L. n° 2008-724, 23 juillet. 2008 : JORF n°0171 du 24 juillet 2008.

résolution dont il estimerait soit que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité soit qu'elle contient des injonctions à son égard »²⁸.

Le nouvel article 34-1 prévoit que « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique »²⁹. Ces résolutions, n'ayant pas de valeur contraignante, ont poussé certains auteurs à souligner « qu'il s'agisse d'une prime aux « bavardages inutiles » ou d'une voie détournée pour mettre en cause la responsabilité gouvernementale. La consécration de cette extension doit être saluée car il est de l'essence de la démocratie représentative que les assemblées puissent prendre des positions publiques, éventuellement dépourvues de portée normative ; cette innovation est ainsi de nature à supprimer pour l'avenir la tendance au vote de lois « mémorielles » ou à caractère purement déclaratoire »³⁰.

Ainsi, les parlementaires adoptent, en application de l'article 34-1, inséré par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 complété par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 un nombre illimité de résolutions sur n'importe quel sujet « (31 déposées à l'Assemblée nationale, entre 2007 et 2012) »³¹ à condition que le Gouvernement estime que « leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard »³².

En effet, « plusieurs lois, notamment les lois d'orientation ou les lois dites « mémorielles », posent un problème juridique sérieux dans la mesure où elles engagent l'Etat et qu'elles sont créatrices de droits opposables devant les juridictions.

²⁸ Michel Lascombe, *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : Un oublié très présent*. La Semaine Juridique Edition Générale n° 31, 30 Juillet 2008, I 173 Dossier - Révision de la Constitution : La V^{ème} République renouvée ?

²⁹ Sur l'irrecevabilité des propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard, Voir l'article de M. Lascombe, *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : Un oublié très présent* op. cit.

³⁰ Xavier Vandendriessche, *Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants*, op. cit.

³¹ J.-E. Gicquel, Document : Fasc. 102 : PARLEMENT, op.cit.

³² Art. 34-1 de la Constitution.

Or, les dispositions qu'elles contiennent sont très souvent dépourvues de véritable portée normative et trouveraient davantage leur place dans des résolutions. Comme, par exemple, la récente loi sur la mémoire de l'esclavage et de la colonisation, aurait pu faire l'objet d'une résolution plutôt que d'un texte législatif »³³.

L'utilisation abusive des résolutions sous les Républiques antérieures provoquait une réaction négative sous la V^{ème} République aboutissant à l'interdiction pour les assemblées de voter des résolutions³⁴.

Par contre, le droit de voter des résolutions ne pose aucune difficulté dans de nombreux parlements dans les autres démocraties et notamment au sein du Parlement européen.

Actuellement, les résolutions parlementaires sont possibles dans les cas suivants : « - Résolutions modifiant le règlement des assemblées ;

- Résolutions tendant à la création d'une Commission d'enquête ;
- Résolutions tendant à la suspension des poursuites ou à la suspension de la détention d'un membre d'une Assemblée ;
- Résolutions portant la mise en accusation du président de la République devant la Haute Cour de justice ;
- Résolution prévue à l'Article 34-1 (révision du 23 juillet 2008) ;
- Résolutions portant sur des projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne soumis au Parlement en application de l'Article 88-4 de la Constitution »³⁵.
- Résolutions portant avis motivé « sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ;

³³ Rapport législatif du Sénat n° 388 du 11 juin 2008 sur le Projet de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, p. 21.

³⁴ Cons. const. déc. n° 59 DC, 17, 18 et 24 juin 1959 (règlement AN). – Cons. const. déc. n° 59-3 DC, 24 et 25 juin 1959 (règlement Sénat).

³⁵ Rapport législatif de l'Assemblée nationale n°890 du 14 mai 2008, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, p. 12.

- Résolutions relatives à un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité »³⁶.

Les deux dernières catégories de résolutions sont différentes, au niveau européen, des autres résolutions adoptées dans le cadre de l'Article 88-4 de la Constitution. En effet, celles-ci « peuvent avoir une force juridique contraignante, sous certaines conditions prévues par les traités européens »³⁷, sachant que ces résolutions adoptées sur le fondement de l'Article 88-6 visent directement les institutions de l'Union européenne sans aucune nécessité d'être adressées, en amont, au Gouvernement français.

Après avoir exposé un aperçu des résolutions parlementaires de la Constitution française, nous allons nous intéresser ci-dessous à l'importance de l'avènement de l'article 88-4 dans la vie parlementaire française.

II : l'article 88-4 : une modernisation constitutionnelle importante pour le Parlement

« Après un long silence de la Constitution française sur l'Europe, le constituant a été amené en 1992, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur le Traité de Maastricht, à introduire des dispositions concernant la construction européenne dans le texte constitutionnel, réunies dans un nouveau titre XV intitulé « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* »³⁸³⁹.

³⁶ Rapport législatif du Sénat n° 388, op. cit. p.19.

³⁷ Rapport législatif de l'Assemblée nationale n°890 op.cit., p. 13.

³⁸ L. const. n° 92-554, 25 juin 1992 : Journal Officiel 26 Juin 1992.

³⁹ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle, Dossier - Révision de la Constitution : La V^{ème} République rénovée ? », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 31, 30 Juillet 2008, I 178.

Durant les années 1990, la dynamique des traités européens (Maastricht et Amsterdam) et les révisions constitutionnelles du 25 juin 1992 et du 25 janvier 1999 apportent au Parlement français un rôle remarquable au niveau européen.

En application de l'article 88-4 de la Constitution, le Parlement peut à l'époque intervenir en amont dans la préparation des textes communautaires en votant des résolutions. De côté du Gouvernement et les institutions européennes, « ces résolutions restent de nature consultative, mais la portée politique d'un avis parlementaire, exprimé le cas échéant en séance publique, n'est pas négligeable »⁴⁰. En vertu de la déclaration sur le rôle des Parlements nationaux annexée au Traité du Maastricht, cet élan a été fortifié, en juillet 1994, en accordant aux assemblées parlementaires un délai minimum d'un mois afin d'examiner les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative qui leur sont transmis en application de l'article 88-4. « Le recours à la procédure d'urgence est limité aux seuls cas qui le justifient vraiment ; à l'image des gouvernements britannique, danois ou néerlandais, le Gouvernement français se donne la faculté d'invoquer au sein du Conseil une réserve d'examen parlementaire afin de laisser aux Assemblées le temps nécessaire pour se prononcer »⁴¹. Suite à cette avancée, le Parlement est dûment présent au niveau européen.

Cependant, comme l'Europe progresse, le Parlement doit progresser avec elle.

Ainsi, la signature du nouveau Traité de Lisbonne a entraîné un mouvement des institutions françaises tout particulièrement dans le Parlement et le Gouvernement.

Les députés et les sénateurs réunis en Congrès à Versailles ont adopté le 21 juillet 2008 le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de

⁴⁰ Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, février 1998. p. 2.

⁴¹ Ibid.

la V^{ème} République devenue la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008. Cette loi a modifié l'article 88-4 en faveur des parlementaires.

La nouvelle rédaction de cet article étend le droit attribué au Parlement d'adopter une résolution européenne sur « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ».

Quant au Gouvernement, le Premier ministre a présenté une nouvelle Circulaire le 21 juin 2010 se substituant à la Circulaire du 22 novembre 2005.

En vertu de cette Circulaire, le Gouvernement affirme son intention de prendre en compte les résolutions européennes adoptées par le Parlement lors des négociations européennes. Elle reconnaît également à chaque assemblée les délais de 4 ou 8 semaines (selon le cas) mentionnés dans le Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne, pour se prononcer sur un texte européen.

Selon ces délais, si une proposition de résolution européenne est déposée par une assemblée, « le Gouvernement doit s'opposer à ce qu'une décision définitive soit adoptée par les instances européennes, pour que la résolution puisse être prise en considération. Le SGAE donne, en fonction des délais, instruction à la Représentation permanente française à Bruxelles de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'un texte sur lequel les assemblées n'ont pu se prononcer, ou de demander le report de l'inscription à un Conseil ultérieur, ou de subordonner le vote définitif de la France à une prise de position du Parlement »⁴².

Le nouveau texte de l'article 88-4 n'indique pas plus explicitement cette réserve d'examen parlementaire, et le Gouvernement peut éviter la période déterminée pour appliquer cette réserve en recourant à la procédure accélérée pour demander au Parlement de s'exprimer le plus tôt possible selon la rapidité des négociations européennes. Ce qui donne l'impression que le Parlement n'est plus

⁴² J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle, Dossier - Révision de la Constitution : la V^{ème} République rénovée ? », *op. cit.*

capable d'imposer sa position au sein de l'Union européenne sans se mettre d'accord avec le Gouvernement.

Si nous jetons un coup d'œil sur la pratique de la résolution par les Parlements des autres États membres de l'Union, nous remarquons que le Parlement français occupe une position assez modeste.

A ce propos, il est intéressant d'aborder les expériences de quelques pays européens.

III : La pratique de la résolution dans les parlements d'autres démocraties et dans le Parlement européen

Le Parlement français n'est pas le seul Parlement qui réclame une meilleure association aux travaux de l'Union européenne.

En fait, tous les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont travaillé afin de mettre en œuvre une sorte de contrôle sur les affaires européennes.

Dans le but d'aborder les principaux points qui gouvernent ce contrôle, nous allons essayer d'effectuer une brève comparaison⁴³ entre quelques pays européens.

Il est utile de rappeler que les parlements nationaux n'agissent pas de même manière au niveau européen et que leur pouvoir est à ce stade très variable.

MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet avaient établi, suite à la visite, par la commission des lois du Sénat, exécutée afin d'obtenir des informations sur les parlements des pays membres de l'Union européenne, «une gradation quant à l'impact des positions adoptées par les assemblées parlementaires dans l'exercice du contrôle des affaires européennes, distinguant :

⁴³ Jean-Jacques HYEST, Rapport du Sénat n° 387 du 11 juin 2008 sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République, p. 211.

- Les Etats dont le Parlement peut transmettre au Gouvernement ses observations sur un projet de texte européen ;

- Les Etats où le Gouvernement est tenu de recueillir l'avis du Parlement avant de prendre position dans les négociations européennes ;

- Les Etats où le Gouvernement est lié, lors des négociations européennes, par la position exprimée par le Parlement »⁴⁴.

Ainsi, dans « quatre des treize pays visités, l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche et la Slovaquie, le Gouvernement doit suivre l'avis du Parlement lorsqu'il intervient dans les discussions communautaires. La réserve d'examen parlementaire s'applique, à des degrés divers, en Finlande, en République tchèque, en Italie et au Royaume-Uni. Dans ces trois derniers pays, le Gouvernement ne peut défendre une position définitive au sein du Conseil de l'Union tant que le Parlement n'a pas achevé l'examen du texte en cours de négociation. En Finlande, la réserve d'examen empêche le Gouvernement de prendre toute position au niveau communautaire avant l'avis du Parlement »⁴⁵.

Ils ont trouvé que la mise en place d'un contrôle efficace sur les affaires européennes était une obsession pour tous les parlements européens.

Selon cette étude de la législation comparée, examinant l'usage des résolutions parlementaires dans sept pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni) est différente. La place de résolution parlementaire dans ces systèmes est aussi hétérogène. Dans certains pays, le droit pour le Parlement d'adopter des résolutions paraît précisément dans la Constitution, alors que, cette possibilité figure dans le règlement des assemblées dans les autres pays.

A : En Allemagne :

La Loi fondamentale « ne comporte aucune disposition sur les résolutions. Le règlement du Bundestag dispose que ses membres peuvent présenter des

⁴⁴ Jean-Jacques HYEST, Rapport n° 387, op.cit.

⁴⁵ Ibid.

propositions de loi et des motions. La plupart des motions tendent à inciter le Gouvernement à présenter un projet de loi ou à prendre des mesures dans certains domaines. D'autres permettent au Bundestag de manifester son opinion sur des sujets qui ne relèvent pas de sa compétence législative »⁴⁶.

Le Parlement allemand se compose de deux chambres, ce sont le Bundestag et Bundesrat.

L'article 23.2 de la Loi fondamentale allemande dispose : « Le Bundestag et les Länder, par l'intermédiaire du Bundesrat, participent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral doit informer de façon détaillée le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais »⁴⁷.

a : Le Bundestag

L'article 23-3 de la loi fondamentale dispose : « Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag »⁴⁸.

Il résulte de cet article de la loi fondamentale que le Bundestag ou, en son nom, la Commission de l'Union, peut s'exprimer sur un projet d'acte européen. Et le Gouvernement fédéral prend en compte son attitude lors des négociations au sein du Conseil européen. Il est vrai que la position parlementaire n'est pas contraignante pour le Gouvernement mais il porte d'une manière un poids politique. Ce poids pousse le Gouvernement, lorsqu'il penche à ne pas suivre l'avis du Bundestag, à justifier cette tendance.

Le Bundestag peut à tout moment invoquer une réserve d'examen parlementaire pour revendiquer le délai de l'adoption d'une position commune au sein du Conseil.

⁴⁶ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a07-388/a07-3883.html>

⁴⁷ V. Le si internet : http://www.leforum.de/artman/publish/article_507.shtml

⁴⁸ Ibid.

b : Le Bundesrat

La mission essentielle du Bundesrat est d'examiner les propositions d'actes de l'Union que le Gouvernement fédéral est obligé de transmettre à cette chambre.

Dans le cas où, les propositions d'actes de l'Union fait l'objet des matières entrant dans les compétences fédérales, mais « qu'elles affectent également les intérêts des Länder, le Gouvernement fédéral doit tenir compte, dans les négociations au Conseil de l'Union, de l'avis du Bundesrat, ou lui faire connaître les motifs déterminants qui le conduisent à s'en écarter »⁴⁹. En revanche, le Gouvernement « est tenu de respecter l'avis du Bundesrat concernant les propositions relevant « au premier chef » des pouvoirs législatifs des Länder ou concernant l'organisation de leurs administrations ou leurs procédures administratives »⁵⁰.

Nous remarquons que le Gouvernement fédéral allemand a l'obligation de consulter le Parlement avant toute décision européenne. Cette contrainte a été en effet soutenue par la Cour constitutionnelle fédérale qui a également renforcé la possibilité pour les parlementaires de demander une réserve d'examen afin de suspendre la décision finale du Conseil.

B : En Belgique :

L'article 53 de la Constitution prévoit expressément le droit d'adoption des résolutions et détermine leurs conditions d'adoption : « Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie »⁵¹.

⁴⁹ Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, op.cit., p. 156.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Article 53 de la Constitution belge : V. site internet : http://www.senate.be/doc/const_fr.html

Le Parlement belge examine les propositions de résolution en suivant la même procédure exécutée pour les propositions de loi.

Récemment, des propositions de résolution ont été déposées sur la situation des droits de l'homme en Chine à l'occasion des Jeux olympiques ou encore « concernant la situation au Tibet et la répression brutale des manifestations du 10 mars 2008 et des jours suivants »⁵².

La proposition de résolution déposée ne devient pas forcément une résolution adoptée par le Parlement. Ainsi, dans la session ordinaire 2007-2008, le Parlement a adopté six résolutions sur 152 propositions de résolution déposées⁵³.

En tout état de cause, il est intéressant de souligner que le Parlement belge joue un rôle important en ce qui concerne les affaires européennes.

C : Au Danemark :

Selon l'article 41 de la Constitution tout député peut déposer des « propositions de loi ou de résolution »⁵⁴.

Le règlement du Folketing (le Parlement danois est un Parlement monocaméral) indique, dans son article 17, que « les propositions autres que législatives prennent la forme de propositions de résolution et qu'elles sont examinées selon la même procédure que les propositions de loi, mais que leur examen se limite à deux lectures, au lieu de trois dans la procédure législative de droit commun »⁵⁵.

⁵² Voir le site internet :

<http://www.savetibet.fr/2009/12/proposition-de-resolution-du-senat-belge-concernant-la-situation-au-tibet-et-la-repression-brutale-des-manifestations-du-10-mars-2008-et-des-jours-suivants/>

⁵³ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.

⁵⁴ Article 41-1 de la Constitution danoise : « Tout membre du Folketing a le droit de faire des propositions de lois ou de résolutions ».

⁵⁵ Article 17 du règlement du Folketing.

Comme chaque expérience parlementaire européenne, les propositions de résolutions déposées n'aboutissent forcément à l'adoption définitive. Ainsi, chaque année, pour plus de cent propositions de résolution déposées par des parlementaires, le Parlement adopte quelques-unes.

Le rôle du Parlement danois au niveau européen n'est pas négligeable⁵⁶, or sa Commission des affaires européennes agit efficacement à ce stade surtout depuis l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes en 1973.

La Commission a le droit d'examiner toutes les questions européennes. De ce fait, la Commission possède le pouvoir d'attribuer au Gouvernement des mandats de négociation impératifs avant la discussion du chaque texte européen au sein du Conseil de l'Union⁵⁷.

En vertu de ce pouvoir, le Gouvernement soumet à la Commission un projet de mandat de négociation sur toutes les propositions de législation européenne voire sur toutes les propositions d'actes de l'Union. La Commission, pour sa part, est capable d'introduire des modifications à ce mandat. En pratique, ce point-là est rare.

Le Danemark montre en effet un exemple de la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement en ce qui concerne la participation de ce pays dans les négociations européennes.

D : En Espagne :

La Constitution ne comprend aucun texte en ce qui concerne les résolutions. Par contre, le règlement du Congrès des députés dans son titre X (articles 193 à 195) mentionne les propositions autres que législatives et précise au sein de l'article 193 que « les groupes politiques pourront présenter des propositions non législatives,

⁵⁶ Pour plus de précisions sur l'expérience danoise, on peut se référer au rapport d'information n°1437 du 28 juin 1994 de Mme N. Ameline.

⁵⁷ V. NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, 2001, p. 18.

grâce auxquelles ils formuleront des propositions de résolution à l'assemblée ». Le règlement ne précise pas le contenu des propositions de résolution, mais il affirme que « le bureau du Congrès décide de leur recevabilité, en fonction de « la volonté manifestée par le groupe qui en est l'auteur et de l'importance du thème qui constitue l'objet de la proposition ». Sous la précédente législature (2004-2007), 2 655 propositions de résolution ont été déposées et 806 adoptées. Elles portent sur les sujets les plus divers »⁵⁸.

le Sénat, pour sa part, demande dans le titre VII du son règlement (articles 174 à 181) que toute proposition de résolution, qui peut être déposée par une commission, un groupe ou un minimum de dix sénateurs, doit être suivi par une évaluation de son coût⁵⁹.

Le Gouvernement espagnole transmet aux assemblées, avant chaque réunion du Conseil européen, un rapport sur les activités des institutions de l'Union européenne. En contrepartie, chaque assemblée a le droit de demander au Gouvernement de suspendre temporairement la procédure d'adoption d'un texte européen par le Conseil.

E : En Italie :

La Constitution ne contient aucune disposition sur les résolutions. Ce sont les règlements des assemblées qui déterminent leur champ et leur instruction définitive. Le règlement de la chambre des députés attribue son chapitre XXVI aux motions et résolutions. L'article 110 prévoit que « un président de groupe ou dix députés peuvent présenter une motion afin de provoquer une délibération de l'assemblée sur un sujet déterminé »⁶⁰.

⁵⁸ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ V. le site d'internet : suivant :

http://fr.camera.it/application/xmanager/projects/camera_fr/file/Reglement_de_la_Chambre_des_dep_utes.pdf

En vertu de son article 117, « chaque commission peut voter (...) des résolutions tendant à manifester des orientations ou à définir des principes directeurs » et, en application de son article 118, tout député peut, « à l'occasion d'un débat en assemblée plénière, sur communication du Gouvernement ou sur des motions, présenter une proposition de résolution sur laquelle un vote a lieu à la fin de la discussion ».

La chambre des députés s'occupe le contrôle « en amont » de la politique gouvernementale au niveau européen.

A ce propos, le Gouvernement est obligé de transmettre au Parlement toutes les propositions d'actes de l'Union européens ainsi que les autres documents européens quand le Parlement en fait la demande particulière. Cette transmission doit être accompagnée d'une analyse de la proposition d'acte européen et de ses effets sur le droit national. Cependant, cette contrainte est effectivement peu respectée.

L'assemblée plénière peut, si nécessaire, demander au Gouvernement de retarder la prise d'une décision définitive en Conseil de l'Union l'adoption. Cette demande n'est plus contraignante pour le Gouvernement.

Le règlement du Sénat consacre pour sa part le chapitre (XIX) aux questions, interpellations et motions⁶¹.

Le Sénat est compétent de transmettre au Gouvernement les résolutions adoptées par les sénateurs en ce qui concerne la politique européenne menée par le Gouvernement.

Durant la législature (2006-2008) « la chambre des députés a été saisie de 30 propositions de résolution et en a adopté 27 en assemblée plénière. En revanche, en commission, elle a examiné, sur la même période, plus de 430 propositions de résolution et en adopté environ 300. Ces textes portaient sur les sujets les plus divers »⁶².

⁶¹ V. le site internet suivant : <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/reg.%20fr.pdf>

⁶² Ibid.

F : Au Portugal :

L'article 159 de la Constitution accorde aux députés le droit de déposer des propositions de loi ou de résolution. L'article 5 du règlement de l'Assemblée de la République (Parlement monocaméral) affirme cette attribution, sans déterminer ni la contenu des résolutions, ni la manière selon laquelle les résolutions vont examiner. Les propositions de résolution déposées concernent des thèmes divers relatifs l'intérêt national et international⁶³.

La Commission des affaires européennes de l'Assemblée de la République est compétente d'examiner toutes les sujets concernant les institutions européennes et la politique gouvernementale dans ce domaine.

La Commission des affaires européennes constitue la destination des propositions d'actes de l'Union européenne. Les propositions « peuvent faire l'objet, après examen, d'avis formels, de rapports, présentés au Président de l'Assemblée et au Gouvernement, ou de propositions de résolution discutées en séance plénière »⁶⁴.

G : Au Royaume-Uni :

a : la chambre des communes

Le règlement de la chambre des communes ne comporte aucune disposition explicite peut faire « référence aux résolutions. Elles résultent de la pratique. Au sein de la Chambre des communes, certaines motions portent sur des points de procédure et d'autres sur des questions de fond, ces dernières pouvant être soit des « substantive motions », soit des « Early Day Motions » »⁶⁵.

⁶³ V. le site internet :

http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf

⁶⁴ Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit., 174.

⁶⁵ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.

Cependant, « le manuel explicatif qui accompagne le règlement mentionne les résolutions et dispose qu'un membre de l'assemblée peut déposer une proposition de résolution ou une proposition « d'approbation » sur un sujet de son choix lorsqu'il souhaite que l'assemblée prenne une position : une telle résolution « peut, dès lors qu'elle reste mesurée, faire état d'une opinion ou développer un point de vue » »⁶⁶.

A ce propos, Le contrôle parlementaire, mis en place à la chambre des communes, a été consacré à la Commission spéciale sur la législation européenne - « Select Committee on European Legislation » -, créée en 1974, au lendemain de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

Ce moyen de contrôle parlementaire, construit conformément aux règles rigoureuses, a été consolidé avec l'établissement « d'un mécanisme de réserve d'examen parlementaire. Cette « scrutiny reserve », établie en 1980 et maintenant régie par une résolution de la Chambre des Communes d'octobre 1990, impose au Gouvernement britannique l'obligation de s'opposer à l'adoption, par le Conseil, d'un texte communautaire aussi longtemps que la Chambre n'en a pas terminé l'examen. La réserve ne s'applique cependant pas aux textes à caractère confidentiel ou lorsque des « raisons spéciales », telles que l'urgence ou l'intérêt spécifique du Royaume-Uni, sont invoquées »⁶⁷. Ce mécanisme a pour objet d'accomplir la méthode du contrôle parlementaire des affaires européennes. En plus, ce dispositif a été enregistré dans la mémoire du peuple britannique qui porte des sentiments variés vis-à-vis de la construction européenne.

b : La Chambre des Lords

Le contrôle exercé par la Chambre des Lords se distingue de celui mis en œuvre à la Chambre des Communes.

⁶⁶ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.

⁶⁷ V. NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p.21. Et V. aussi Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit., 175.

Cependant, le Gouvernement transmet pour examiner, à la demande des deux chambres, les documents européens les plus importants.

En conséquence, les travaux exécutés, en ce qui concerne les affaires européennes, au sein de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes semblent très complémentaires. Ainsi, la Chambre des Lords «se concentrant sur quelques thèmes précis, afin d'en faire un examen approfondi, et la seconde se livrant à un examen systématique des projets de l'Union au moyen de rapports et de motions exhaustifs dans leur champ d'application»⁶⁸. Le système britannique finit par mettre en vigueur un contrôle parlementaire efficace et sérieux.

F : Le Parlement européen :

Il est intéressant d'aborder brièvement l'expérience de la résolution mentionnée au sein du règlement du Parlement européen.

A ce stade, le règlement du Parlement européen prévoit, à l'article 113, que «tout député peut déposer une proposition de résolution sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne. Cette proposition ne peut excéder 200 mots»⁶⁹. Il précise la méthode suivie pour l'examen des propositions de résolution.

& : Quelles sont les informations tirées de la diversité de ces expériences ?

Tout d'abord, tout système européen abordé exprime une volonté renforcée de mettre en place un contrôle parlementaire efficace sur les affaires européennes. Le degré de ce contrôle bien entendu varie et est relatif en quelque sorte aux coutumes parlementaires du chaque système politique national.

Ensuite, il est important de souligner d'une part, le champ d'application étendu des obligations gouvernementales concernant l'information des parlements des États

⁶⁸ Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit., 175.

⁶⁹ Site internet : http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_399Q0802.html

membres. Et d'autre part, la reconnaissance gouvernementale pour les parlements d'invoquer la réserve d'examen parlementaire.

Enfin, il est intéressant de souligner la tendance forte de la part du Parlement européen d'accorder aux parlementaires européens le droit de déposer des résolutions. Ce qui contribue sans doute à consolider leur apport dans les travaux européens.

Par ailleurs, l'accroissement de la collaboration interparlementaire au sein de l'Union dans le but d'exécuter un meilleur suivi parlementaire des affaires européennes ne saurait exister lorsque les parlements nationaux laissent la primauté à leurs travaux internes au risque de se renfermer sur eux-mêmes. Pourtant que leur rôle européen est assuré par le Traité de Lisbonne, seule l'ouverture sur l'extérieur leur donne la possibilité de mettre leur touche nationale aux affaires européennes.

La question qui se pose à ce stade est la suivante : pour quelle raison l'association entre les parlements nationaux et le Parlement européen doit-elle être solide ?

En fait, les parlements nationaux possèdent des responsabilités importantes dans le domaine européen. Leur accord est essentiel pour les actes les plus primordiaux de l'Union : Révisions des traités, adhésion de nouveaux États, détermination des ressources nourrissant le budget communautaire et contrôle de la politique européenne de leurs gouvernements.

A ce stade, il est temps pour le Parlement français de participer efficacement aux travaux des institutions européennes en profitant d'une part, des privilèges accordés aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne, et d'autre part, des modifications introduites par la nouvelle révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en faveur du renforcement du contrôle parlementaire français au niveau européen.

Une des facettes de ce contrôle est mentionnée au sein de l'article 88-4 de la Constitution. Cet article évoque le moyen d'effectuer ce contrôle par le droit reconnu aux députés et aux sénateurs d'adopter des résolutions européennes sur tout document européen.

Nous allons nous intéresser dans cette thèse à la résolution européenne de l'article 88-4 de la Constitution français. Il convient de chercher le caractère de cette résolution surtout que son champ d'application a été étendu à travers les révisions constitutionnelles successives. A ce stade, il est important de prouver que le développement de son influence lui a rendu en quelque sorte une arme dans la main des parlementaires pour contrôler la politique européenne du Gouvernement.

En termes d'organisation, cette thèse est composée de deux parties

Nous allons examiner dans la première : La résolution européenne comme fruit des efforts parlementaires établis suite aux nouveaux traités européens, et dans la seconde : La résolution européenne en tant qu'un instrument de contrôle parlementaire sur les affaires européennes.

La première partie mettra en exergue la mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes (Titre I) et les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution (Titre II).

La seconde partie traitera du renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes (Titre I) et de la procédure d'adoption de la résolution européenne en abordant sa portée (Titre II).

Partie I : La résolution européenne, fruit des efforts parlementaires établis suite aux nouveaux traités européens

« Dans la tradition française, la conduite de la politique étrangère est affaire de Gouvernement, et sous la V^{ème} République en priorité domaine réservé au Président de la République. Les débats la concernant ne donnent lieu devant le Parlement qu'en de rares occasions à des échanges passionnés. Les choses évoluent aujourd'hui avec la construction de l'Europe. Des inquiétudes se manifestent régulièrement sur les incidences de la politique définie à Strasbourg ou à Bruxelles sur la souveraineté, l'indépendance et la liberté de la France »⁷⁰. Les parlementaires se plaignent d'un manque d'information concernant les décisions communautaires envisagées et bien plus « du déficit démocratique des institutions européennes, c'est-à-dire de leur faible représentativité alors que leur poids s'accroît régulièrement »⁷¹.

A ce stade, l'introduction de l'article 88-4 (modifié en 1999 et 2008) de la Constitution fait partie des certaines procédures adoptées afin de mieux associer le Parlement aux travaux européennes. Selon cet article, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

Ainsi, en 1992, le Parlement français réussit à obtenir le droit d'être informé sur les affaires européennes, élargi peu à peu jusqu'à recouvrir en 2008, tous documents européens.

A ce propos, le Parlement obtient « concomitamment le pouvoir de voter des résolutions européennes sur les projets d'actes communautaires, qu'il transmet au Gouvernement (à charge pour celui-ci de défendre la position des parlementaires dans

⁷⁰ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ-Lextenso éditions, 25^e éd, 2013, p. 467.

⁷¹ Ibid.

les négociations au sein du Conseil de l'Union) »⁷².

En fait, « ces réformes sont intéressantes car elles témoignent, pour la première fois dans l'histoire de la V^{ème} République, de la volonté des parlementaires de chercher à rééquilibrer en leur faveur leurs rapports avec l'exécutif »⁷³.

Il faut noter que si « la construction européenne est longtemps restée exclusivement intergouvernementale, à partir des années quatre-vingt-dix, les prérogatives des parlementaires ont été progressivement confortées et élargies, sous l'effet des Traités et des révisions constitutionnelles correspondantes, mais aussi grâce aux initiatives prises, en pratique, par le gouvernement ou par les institutions communautaires »⁷⁴.

Il est important de souligner également la restauration du droit de résolution critiqué en 1958 dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. En plus, « le recours aux résolutions s'inscrit dans le cadre de l'exercice de la fonction normative communautaire, annonçant l'émergence d'une fonction nouvelle pour le Parlement français, distincte de ses fonctions classiques d'élaboration des lois et de contrôle du gouvernement puisqu'il s'agit de peser, certes indirectement, sur le processus décisionnel européen »⁷⁵.

Nous allons envisager dans cette partie les débuts d'entrer en vigueur de l'article 88-4 en 1992 et les modifications effectuées sur son fonctionnement jusqu'à 2008 à travers les révisions constitutionnelles préalables aux traités européens successives. Deux points différents seront étudiés : La mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes (Titre I) et les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution (titre II).

Titre I : La mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes

Titre II : Les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution

⁷² P. TÜRK, *Les institutions de la Ve République*, lextenso éditions, 2013-2014, p. 247.

⁷³ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit. p. 468.

⁷⁴ P. TÜRK, *Les institutions de la Ve République*, op. cit.

⁷⁵ Ibid.

Titre I : La mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes

Au moment où la révision constitutionnelle de 1992 s'est mise sur la route parlementaire, les parlementaires saisissaient cette opportunité idéale afin d'affirmer leur volonté de participer à l'élaboration des questions européennes concernant les intérêts français. Pour cela, les parlementaires tentaient de renforcer le contrôle parlementaire sur la politique européenne du gouvernement. Le Traité de Maastricht lui-même a annexé deux déclarations concernant le rôle des parlements nationaux. La déclaration n°14 «relative à la Conférence des Parlements»⁷⁶ invite les parlements nationaux et le Parlement européen à se réunir si besoin en formation de Conférence des parlements ou Assises. Et la déclaration n°13 «relative au rôle des parlements nationaux dans l'union européenne» stipule «qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne»⁷⁷. Cette déclaration détermine surtout que «dans ce contexte, les gouvernements des États membres veillent, entre autres, 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»⁷⁸. (Chapitre I).

En revanche, il est important de souligner que l'entrée en vigueur de l'article 88-4 n'a paru porteuse que de déceptions et de frustrations pour les parlementaires car ils se sont trouvaient face à des difficultés d'application du ce nouveau article. (Chapitre II).

Chapitre I : La genèse de l'article 88-4 de la Constitution

Chapitre II : Les obstacles à l'acclimatement

⁷⁶ Déclaration n° 14 jointe au Traité de Maastricht signé le 7 février 1992, relative à la Conférence des parlements

⁷⁷ Déclaration n° 13 jointe au Traité de Maastricht signé le 7 février 1992, relative au rôle des parlements nationaux dans l'union européenne

⁷⁸ Ibid.

Chapitre I : La genèse de l'article 88-4 de la Constitution

L'article 88-4 de la Constitution «est intimement lié aux révisions que la France a dû apporter à sa Constitution à chacune des grandes étapes de la construction communautaire. Il est aussi un révélateur des aléas de cette construction »⁷⁹.

En avril 1992, saisi par le Président de la République, selon l'article 54 de la Constitution⁸⁰, sur la compatibilité du Traité de Maastricht à la Constitution le Conseil constitutionnel affirma que cette révision était nécessaire en déclarant des stipulations de traité contraires à la Constitution et relatives à la reconnaissance aux résidents communautaires non nationaux du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, à l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques, ainsi que certaines modalités concernant l'entrée et la circulation des personnes sur le territoire national.

Profitant de cette révision, un changement très important à la vie parlementaire s'est effectué avec l'introduction de l'article 88-4 dans la Constitution.

Dans ce contexte, nous allons étudier les deux sections suivantes :

Section I : La révision constitutionnelle du 25 juin 1992

Section II : Une révision constitutionnelle tendant à l'affirmation du rôle du Parlement dans les affaires européennes

⁷⁹ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, Economica, 3e éd., 2009, p. 1944.

⁸⁰ Article 54 : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre Assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Section I : La révision constitutionnelle de 25 juin 1992

Le projet de loi constitutionnelle (n° 2623), déposé le 22 avril 1992 sur le bureau de l'Assemblée nationale, fixait notamment les dispositions d'application des stipulations du traité déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁸¹.

Le débat poussait M. Michel Pezet, président de la délégation pour la communauté européenne de l'Assemblée nationale, à affirmer que « la Constitution de 1958 établit un partage entre les responsabilités de l'exécutif, notamment en matière de négociations internationales, et celles qui incombent à la représentation nationale. Mais où est le partage lorsque le législateur est réduit, dans des matières législatives importantes, au rôle de moine copiste des compromis de la vingt-cinquième heure élaborés dans le secret des bureaux bruxellois ? »⁸².

Deux points sont à traiter dans cette section :

Sous-section I : L'initiative audacieuse des Assemblées parlementaires

Sous-section II : L'organisation d'un dispositif réglementaire de mise en place du nouvel article 88-4 à l'Assemblée nationale

Sous-section I : L'initiative audacieuse des Assemblées parlementaires

En 1992, l'Assemblée nationale et le Sénat prenaient l'initiative d'étudier le projet de loi constitutionnelle n° 2623 de 1992 afin d'exposer leur attitude sur le thème.

⁸¹ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Recueil, p. 55.

⁸² Journal officiel, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 5 mai 1992, p. 862.

I : La première lecture à l'Assemblée nationale

A l'Assemblée nationale, la discussion du projet de loi constitutionnelle préalable à la ratification du Traité sur l'Union européenne débutait en séance publique le 5 mai 1992. Le but principal des députés était de renforcer à tout prix le contrôle du Parlement sur la politique européenne du Gouvernement français désormais reconnu dans le projet de loi constitutionnelle.

Quant au Gouvernement, aucune action n'a été remarquée de sa part en ce sens dans le projet de loi constitutionnelle déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il s'agit seulement de «purifier» les fondements d'inconstitutionnalité révélés par le Conseil constitutionnel dans le Traité sur l'Union européenne. Dans sa décision du 9 avril 1992⁸³, le Conseil constitutionnel avait effectivement déclaré contraires à la Constitution les dispositions du Traité concernant la reconnaissance aux résidents communautaires non nationaux du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, à l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques, ainsi que certaines modalités concernant l'entrée et la circulation des personnes sur le territoire national.

En revanche, le 28 avril 1992, et à l'initiative de son Président M. Michel Pezet, la délégation pour les Communautés européennes a adopté un rapport en ce qui concerne le Traité sur l'Union européenne, dans lequel elle concluait en particulier « que la révision constitutionnelle en cours doit fournir l'occasion de définir les moyens de mieux impliquer le Parlement français dans le processus communautaire, notamment en permettant aux assemblées de voter des résolutions pour exprimer leur position sur les questions européennes et en instituant une procédure d'avis sur les projets de textes soumis au Conseil des ministres des Communautés »⁸⁴. De ce fait, et durant les premières réunions de la commission des

⁸³ Décision du Conseil. const. n°92-308 DC du 9 avril 1992, Recueil, p. 55.

⁸⁴ G. Gouzes, rapport de l'Assemblée nationale, n. 2676 du 2 mai 1992, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2623) ajoutant à la constitution un titre : « De l'union européenne ». p. 37.

lois, dans lesquelles, M. Gérard GOUZES, président de cette commission, et également le rapporteur sur le projet de loi constitutionnelle, une intention est apparue pour soutenir le principe du contrôle parlementaire sur les affaires européennes.

Lors de l'audition de Mme Élisabeth GUIGOU, Ministre délégué aux affaires européennes et de M. Michel VAUZELLE, Garde des Sceaux, M. Alain LAMASSOURE « a interrogé les ministres sur l'accroissement du rôle - aujourd'hui très largement insuffisant - du Parlement français dans l'élaboration du droit communautaire »⁸⁵. De même, M. Pierre MAZEAUD, « après avoir rappelé l'accueil favorable fait à la proposition de loi tendant au contrôle parlementaire des projets de règlement et de directive du Conseil des communautés européennes déposée par son groupe en 1989 (...) a souhaité savoir si le Gouvernement avait conservé les mêmes dispositions d'esprit »⁸⁶. M. Jean-Jacques HYEST a « souhaité savoir si le Gouvernement serait prêt à accepter un article additionnel qui prévoirait les conditions dans lesquelles le Parlement serait associé à l'élaboration du droit communautaire »⁸⁷.

Etant plus clair, M. Michel PEZET « s'interrogeant sur les marges de manœuvre du Parlement au cours du débat constitutionnel, (...) a souhaité connaître les intentions du Gouvernement quant à d'éventuels amendements autorisant le Parlement à voter des résolutions sur des sujets importants relatifs à la construction européenne ou à donner son avis sur les projets de directive ou de règlement »⁸⁸. Finalement, M. Bernard BOSSON « a souhaité connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre pour permettre au Parlement de jouer pleinement son rôle, en vue d'améliorer son information et de lui donner, le cas échéant, le pouvoir d'émettre un avis sur les questions essentielles concernant l'Europe »⁸⁹.

En conséquence, nous remarquons qu'un nombre important des députés n'étaient pas complètement satisfaits du rôle limité du Parlement français en matière

⁸⁵ G. Gouzes, rapport de l'Assemblée nationale n. 2676, op. cit. p.36.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid. p. 38.

⁸⁸ Ibid. p. 37.

⁸⁹ Ibid. p. 40.

européenne lors du débat parlementaire relatif à la révision constitutionnelle.

Cette position de la part des députés incessamment le développement de l'association des parlements nationaux, déjà reconnue au sein des déclarations annexées au Traité sur l'Union européenne, avec les institutions communautaires, obligeait à ce moment-là le Gouvernement à être plus compréhensif du point de vue de l'évolution du rôle du Parlement au niveau européen. Pour cela, Les ministres, en répondant aux questions des députés membres de la commission des lois, se montraient très prudents à propos de cette question.

Le Garde des Sceaux déclarait simplement que : « Le Gouvernement est pleinement conscient de la nécessité de donner au Parlement une place plus grande dans les procédures de décision communautaire, mais chacun comprendra qu'il ne peut pas se prononcer sur d'éventuels amendements (...) avant d'en avoir connaissance »⁹⁰.

Réclamant fortement sur ce que le Parlement devrait désormais faire et sur les limites qu'il devrait respecter, le ministre délégué aux affaires européennes déclara que la loi du 10 mai 1990 « fait déjà obligation au Gouvernement de transmettre les projets d'actes communautaires aux délégations pour les Communautés européennes des deux assemblées ; rien n'empêche, par ailleurs, les commissions parlementaires d'entendre les ministres qu'elles souhaitent sur les questions européennes »⁹¹. Pour cela, il a trouvé que la solution ne passe pas forcément par la révision de la Constitution.

De ce fait, il était compréhensible que « le Parlement, en l'occurrence le Constituant, devait prendre ses responsabilités sans compter sur une initiative gouvernementale dans une telle matière. Il faut ajouter que des constitutionnalistes, interrogés par les députés, ne s'étaient guère montré convaincus de l'intérêt d'une modification de la Constitution sur le rôle du Parlement en matière communautaire »⁹². Ainsi, le doyen VEDEL fit remarquer : « le contrôle des parlements nationaux est une question d'organisation interne des pouvoirs publics

⁹⁰ G. Gouzes, rapport de l'Assemblée nationale n. 2676, op.cit. p. 43.

⁹¹ Ibid. p. 67.

⁹² NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 28.

qui ne nécessite pas de révision constitutionnelle, mais peut faire l'objet, soit d'une loi ordinaire, soit d'un « gentlemen's agreement » entre l'exécutif et le législatif dans le respect des compétences dévolues à l'un et à l'autre par la Constitution »⁹³.

Le Professeur Olivier DUHAMEL annonça de sa part que le respect du principe de subsidiarité s'affirme par une consolidation du rôle du Parlement français.

Il ajouta cependant qu'il : «N'est pas certain que cela suppose l'introduction d'une disposition dans la Constitution, mais le débat sur la révision peut permettre de repérer les problèmes qui seront résolus par la loi, organique ou ordinaire »⁹⁴. Enfin, le Professeur Louis FAVOREU considéra que les pouvoirs du Parlement dans le domaine de transposition de directives établissaient déjà des privilèges remarquables lorsqu'il annonça « à propos de la compétence du Parlement pour être informé du droit communautaire dérivé ou pour statuer dessus (...) que de nombreuses dispositions à transposer relèvent du domaine de la loi, lequel n'a cessé de s'élargir au point qu'il n'y a plus (...) de matière réglementaire »⁹⁵.

En ce qui concerne le renforcement de la participation du Parlement dans le processus de décision communautaire en constituant un organe sous la nomination de la « Commission des affaires européennes », M. Gérard GOUZES, le rapporteur a rejeté cette idée sous un prétexte souvent évoqué que « la création d'une Commission des affaires européennes risquait de déposséder les autres commissions permanentes d'une part considérable de leurs compétences »⁹⁶.

D'autant plus, « dans le cadre du débat sur le rôle respectif des commissions permanentes et des délégations parlementaires spécialisées, l'Assemblée avait clairement tranché en faveur de ces dernières, constitutionnalisant leur existence et leur accordant un rôle central dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure »⁹⁷.

⁹³ Annexe au rapport de l'Assemblée nationale de G. Gouzes, n. 2676. Op. cit. p. 19.

⁹⁴ Ibid. p.14.

⁹⁵ G. Gouzes, rapport de l'Assemblée nationale n° 2676, op .cit. p. 51.

⁹⁶ Ibid. p. 81

⁹⁷ Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, op. cit. p. 46.

En fait, le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes était une obsession pour l'ensemble des députés.

Ainsi, le rapporteur a noté que « l'ensemble de la représentation nationale a souhaité l'intervention du Parlement français dans le processus de décision communautaire »⁹⁸.

L'accord qui regroupait les députés, à part quelques exceptions, s'étendait également pour que ce renforcement du contrôle du Parlement ne remette pas en cause l'équilibre des pouvoirs reconnu par la Constitution de 1958. A ce stade, nous marquons notre grand étonnement quant à la position de la majorité des députés qui non seulement ne faisaient pas d'efforts pour consolider le pouvoir du Parlement lors de la discussion de la révision constitutionnelle, mais au contraire n'avaient pas la volonté de gêner le Gouvernement sous prétexte de garder l'équilibre des pouvoirs.

Ce sens-là, a été confirmé par M. GOUZES, qui s'est prononcé au nom de la Commission des Lois, en annonçant que « toute procédure qui conduirait à une forme d'injonction ou à un quelconque mandat donné par le Parlement à ses négociateurs à Bruxelles serait contraire aux principes généraux qui définissent les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement dans la Constitution de 1958 »⁹⁹.

M. Raymond BARRE, pour sa part, déclara qu'«il serait grave que la liberté de négociation du Gouvernement puisse être entravée par les dispositions retenues. Cela serait contraire à la tradition de la République ; cela nous ramènerait dans un domaine de première importance au régime d'assemblée »¹⁰⁰.

Au cours de la discussion générale au sein de la commission des lois, « le débat porta notamment sur l'opportunité de préciser dans la Constitution elle-même la nature de l'organe parlementaire chargé de mettre en œuvre le contrôle. Quatorze amendements ou sous-amendements relatifs à la mise en œuvre du contrôle du Parlement français sur l'élaboration des actes communautaires furent examinés.

⁹⁸ JOAN, 1^{ère} séance du 12 mai 1992, p. 1008.

⁹⁹ JOAN 1^{ère} séance du 5 mai 1992, p. 848.

¹⁰⁰ JOAN 2^{ème} séance du 6 mai 1992, p. 937.

Certains parlementaires, en particulier M. Michel PEZET, Président de la délégation pour les Communautés européennes, plaidaient pour que la possibilité d'émettre des avis soit attribuée à la délégation et pour que le nouveau rôle de cette dernière figure explicitement dans la Constitution »¹⁰¹.

Contrairement à cette dernière possibilité, certains députés optaient pour que l'affaire de l'organe chargé d'émettre un avis sur les projets d'actes communautaires soit renvoyée à une loi ou au règlement des assemblées « afin de ne pas figer les choses »¹⁰². Enfin, le rapporteur de la commission présenta un texte adopté à l'unanimité par la commission et déterminant ce qui suit :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Selon des modalités déterminées par la loi, chaque assemblée émet un avis sur ces projets, au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance »¹⁰³.

A propos de ce texte adopté en commission, il est intéressant de souligner que ce nouveau récit de l'article 88-4 de la Constitution avait pour objet d'offrir une nature constitutionnelle aux délégations pour les Communautés européennes des deux assemblées parlementaires, ayant désormais un devoir fondamental dans l'application de la nouvelle procédure tout en gardant la capacité pour les assemblées d'adopter elles-mêmes des avis.

En séance publique, ce nouvel amendement formait le fondement essentiel du débat. Le rapporteur mentionna en effet un « réel travail de construction collective » avant de signaler la réussite d'adopter, à l'unanimité, d'un nouvel article 88-4 de la Constitution qui, « sans porter atteinte à l'équilibre des institutions, sans revenir à l'instauration d'un régime d'assemblée, sans instaurer de mandat impératif à l'égard

¹⁰¹ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit. p. 31.

¹⁰² J. Mahéas, cité par G. Gouzes dans son rapport supplémentaire de l'Assemblée nationale n°2684 du 3 mai 1992, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2623) ajoutant à la Constitution un titre : « De l'Union européenne », p. 16.

¹⁰³ Ibid.

des négociateurs, permettra au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative »¹⁰⁴. La préoccupation de ne pas remettre en cause l'équilibre des deux pouvoirs avait été encore confirmé. Le rapporteur déclara de nouveau que « la commission des lois a ensuite rejeté de nombreux amendements qui avaient pour objet de modifier l'équilibre prévu par la Constitution de 1958 (...) »¹⁰⁵.

Cet assentiment sur le besoin de préserver l'équilibre prévu dans la Constitution de 1958 demeura malgré quelques interventions restant isolées. L'amendement n° 21 de M. Alain GRIOTTERAY comprenait en fait l'idée suivante « lorsque le Conseil des communautés européennes est saisi d'un projet de texte dans une matière qui relève en France, selon la Constitution, du domaine de la loi, le membre du Gouvernement qui représente la France au Conseil doit conformer son vote à l'avis préalable du Parlement dans les conditions déterminées par une loi organique »¹⁰⁶.

M. Alain GRIOTTERAY défendit son amendement en indiquant que « (...) cet amendement est une ultime tentative pour faire en sorte que les avis du Parlement français gardent quelque autorité. Il s'agit de le placer dans la même situation que le Parlement danois ou le Parlement britannique »¹⁰⁷.

Cet amendement n'avait pas été retenu malgré les 180 votes favorables des députés.

D'ailleurs, le rapporteur avait proposé de remplacer l'expression « projets d'actes communautaires » par l'expression « propositions d'actes communautaires ».

L'Assemblée nationale a enfin adopté le texte de l'article 88-4 en première lecture sous la forme suivant :

Article 88-4 : « Le Gouvernement soumet, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Selon des modalités déterminées par la loi, chaque

¹⁰⁴ JOAN, 1^{ère} séance du 12 mai 1992, P. 1008.

¹⁰⁵ Ibid. p. 1007.

¹⁰⁶ JOAN 2^{ème} séance du 12 mai 1992, P. 1114.

¹⁰⁷ Ibid.

assemblée émet un avis sur ces projets, au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance ».

Le projet de loi constitutionnelle fut adopté par l'Assemblée nationale le 13 mai 1992 par 398 voix contre 77.

II : La première lecture au Sénat

Le Sénat s'est montré très intéressé et enthousiaste d'ajouter sa touche sur le projet dans le domaine du renforcement du rôle du Parlement au niveau européen. Cet enthousiasme était à relier l'absence d'influence du Sénat sur les affaires communautaires avant la révision constitutionnelle de 1992. Une réalité a été affirmée par M. Michel PONIATOWSKI lors du débat sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Le 23 mai 1991, il a effectivement fait valoir : « La difficulté majeure tient au fait que le Sénat ne dispose d'aucune procédure constitutionnelle lui permettant d'exprimer une position collective - c'est-à-dire majoritaire - en séance publique dès lors qu'il ne délibère pas sur un texte législatif. Or l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent vraiment faire connaître leur avis sur une proposition de directive de la Commission des Communautés que si, comme cela se passe dans les autres pays de la Communauté, ils ont la possibilité de voter un texte exprimant cet avis : ce texte ne peut être une loi ; il doit être et ne peut être qu'une résolution »¹⁰⁸.

De ce fait, le projet déjà adopté par l'Assemblée nationale était véritablement assez satisfaisant pour les sénateurs par rapport à ce que s'est passé auparavant.

A cette occasion, la commission des Lois du Sénat a nommé, comme à l'Assemblée nationale, son Président, M. Jacques LARCHÉ comme rapporteur sur le projet de loi constitutionnelle.

¹⁰⁸ Cité par J. GENTON dans son rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, « Le rôle des parlements nationaux dans la Communauté européenne », n° 421 du 26 juin 1991, pp. 7 et 8.

Dans son rapport, M. Jacques LARCHÉ s'est prononcé en expliquant l'importance de la participation du Parlement français dans le déroulement des affaires communautaire.

Au Sénat, « contrairement à ce qui s'était passé à l'Assemblée nationale, une réflexion sur la nature du droit communautaire et ses implications pour le Parlement français fut conduite, tant en commission qu'en séance publique »¹⁰⁹. Dans son rapport, M. Jacques LARCHÉ évoqua spécialement que « la Communauté européenne constitue une organisation internationale particulière dont les objectifs et le fonctionnement diffèrent très sensiblement des autres organisations internationales dont la France fait partie. Cette spécificité se vérifie en particulier dans le domaine de la production normative de la Communauté européenne, dont le processus d'élaboration et les effets juridiques s'imposent aux Etats membres dans des conditions tout à fait différentes de celles qui prévalent généralement dans la production normative des autres organisations internationales »¹¹⁰.

Le rapporteur continua en déclarant que : « (...) le règlement comme la directive ne laissent aucune latitude aux parlements nationaux de refuser d'adhérer à la norme internationale élaborée par la Communauté, dans la mesure où cette norme dite de « droit dérivé » produit par elle-même ses effets juridiques qui s'imposent à chacun des Etats membres »¹¹¹.

Durant le déroulement de la discussion générale en séance publique, les sénateurs ne cessaient d'évoquer le caractère spécifique pour défendre leurs efforts afin de mettre en place un rôle renforcé du Parlement français en matière européenne.

Ainsi, M. Guy ALLOUCHE s'extasia : « Je vous prie de m'excuser, M. le Ministre d'Etat, mais l'Europe ne doit plus relever de la politique étrangère de la France »¹¹². M. Jacques THYRAUD fit également noter que : « Le Gouvernement ne peut cependant pas ignorer la représentation nationale. Peut-il se prévaloir à son

¹⁰⁹ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit. p. 34.

¹¹⁰ J. LARCHÉ, rapport du Sénat, fait au nom de la commission des lois, n° 375, 27 mai 1992, p. 45.

¹¹¹ Ibid. p. 46.

¹¹² JOS, Séance du 2 juin 1992, p. 1440.

égard de la tradition et de règles constitutionnelles relatives à la conclusion des traités ? (...) le processus décisionnel communautaire n'est pas une négociation diplomatique. Il se déroule au sein d'un ordre juridique autonome »¹¹³. M. Yves GUÉNA appuya de même sur la question du contraste entre le droit international et le droit communautaire : «Je sais bien que, par tradition, notamment selon notre Constitution, la négociation des traités est l'affaire de l'exécutif et non du Parlement. Je sais également que nous ne disposons en ce domaine, non plus qu'en nul autre, du pouvoir d'injonction vis-à-vis du Gouvernement. Mais le Conseil des ministres de la Communauté n'est pas un lieu de négociation diplomatique. Un ministre français, lorsqu'il siège à Bruxelles, exerce un pouvoir législatif, notre pouvoir. Il n'est donc pas anormal qu'il agisse au nom du Parlement tout autant que du Gouvernement»¹¹⁴.

D'ailleurs, la demande persistante, pour établir une meilleure association du Parlement avec les institutions communautaires qui lui permettait de participer efficacement aux décisions européennes, était plus claire voire plus forte chez les sénateurs que chez les députés.

A ce point-là, le rapporteur se demanda, à l'occasion de l'ouverture de la discussion générale, sur la question suivante : « Un droit nouveau est-il en train de naître, au-delà du droit national mais différent du droit international ? »¹¹⁵.

En recourant au dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le rapporteur du Sénat posa la question sur le second alinéa de l'article 88-4 proposé. Il déclara que « les modalités concrètes de mise en œuvre d'une telle disposition risquent (...) de soulever des difficultés techniques non négligeables »¹¹⁶. Il présenta enfin une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 88-4, selon de laquelle : « Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article ».

Le Sénat examina en séance publique, cinq amendements déposés au texte adopté par l'Assemblée nationale. « Un amendement des membres du groupe socialiste et apparentés tendait à clarifier la présentation du texte adopté par

¹¹³ JOS, Séance du 16 juin 1992, p. 1728.

¹¹⁴ JOS, Séance du 9 juin 1992, p. 1488.

¹¹⁵ JOS, Séance du 2 juin 1992, p. 1421.

¹¹⁶ Jacques LARCHÉ, rapport du Sénat, fait au nom de la commission des lois, n° 375, op.cit. p. 85.

l'Assemblée et à prévoir que « chaque assemblée détermine les modalités selon lesquelles cet avis est rendu tant pendant les sessions du Parlement qu'en dehors de celles-ci ». Un amendement de M. Jacques THYRAUD visait à prévoir la consultation du Conseil d'Etat sur les propositions d'actes communautaires. Deux autres amendements de M. THYRAUD visaient d'une part à prévoir le vote des résolutions au sein des délégations pour les Communautés européennes, d'autre part à renvoyer à une loi organique les conditions d'application de l'article 88-4 »¹¹⁷.

La Commission des lois a déposé pour sa part, un amendement prévoyant que « 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 »¹¹⁸.

M. Jacques LARCHÉ annonça en présentant cet amendement : « (...) il ne me paraît pas possible qu'on s'en tienne à de simples avis. Nous disposons d'une procédure classique en droit parlementaire : la résolution (...). On me rétorquera, à juste titre, que cette résolution n'aura pas d'effets contraignants. Cela va de soi ! Toutefois, chacun admettra que, en présence d'une résolution le mettant en garde contre telle ou telle orientation qu'il serait tenté de prendre à propos d'un projet d'acte communautaire, le Gouvernement se trouverait dans une situation quelque peu embarrassante »¹¹⁹. De ce fait, il est important de souligner le désir parlementaire de mettre en place une telle procédure n'ayant pas une valeur contraignante mais une simple vertu politique. Il est intéressant de mentionner que le Sénat a déposé un grand nombre de modifications au texte proposé par l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle¹²⁰. Il a remplacé le concept de résolution par celui d'avis en reconnaissant que le premier apparaît plus contraignant.

Il est essentiel d'indiquer que l'amendement précédent de la commission non seulement transformait les avis en résolutions, mais aussi, effaçait la mention des délégations de l'article 88-4. Dans son rapport, M. Jacques LARCHÉ souligna indirectement cette affaire en disant que : « En tout état de cause, il conviendrait

¹¹⁷ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit. p. 35.

¹¹⁸ JOS, Séance du 16 juin 1992, op. cit. p.1721.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid. p 1727 et suivantes.

impérativement d'accorder aux commissions permanentes, ou aux délégations spécialisées, le droit de voter directement les propositions de résolution sans passer par la séance publique »¹²¹. En fait, en vertu de cet amendement de la commission, il n'existait aucune indication relative aux organes chargés de mettre en place la nouvelle procédure, les conditions d'application étant renvoyées au Règlement de chaque assemblée. Cependant, l'amendement déterminait la possibilité de voter des résolutions en dehors des sessions parlementaires.

En séance publique, M. Jacques GENTON, Président de la délégation pour les Communautés européennes, « défendit un sous-amendement à l'amendement de la commission tendant à prévoir que le Gouvernement devrait tenir informées des négociations en cours dans le cadre des Communautés européennes les délégations des deux assemblées. Pour justifier cette tentative d'inscrire malgré tous les délégations dans la Constitution, M. GENTON fit en particulier valoir que la loi de 1990 ayant renforcé le rôle des délégations n'avait pas été soumise au Conseil constitutionnel et que l'on pouvait craindre que celui-ci soit tenté de remettre en cause la constitutionnalité de cette loi s'il était amené à l'examiner à l'occasion d'une modification future. De manière laconique, le rapporteur souligna que la commission n'avait pas estimé nécessaire de donner une valeur constitutionnelle aux délégations, dans la mesure où elles faisaient déjà l'objet d'une loi »¹²².

Quant au Gouvernement, il s'est prononcé en refusant l'amendement de la commission des lois. Mme Elisabeth GUIGOU fit en fait remarquer que « le terme « résolution » paraît ambigu et imprécis. Le régime juridique de ce type d'acte n'est certainement pas clair (...) aux termes mêmes de la Constitution, le Gouvernement ne peut en aucun cas être lié par une décision impérative du Parlement. S'il en allait autrement, cela introduirait un déséquilibre entre les différents pouvoirs »¹²³. L'amendement de la commission des lois a été adopté sans prendre en considération les réserves gouvernementales. L'amendement est ainsi rédigé : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des

¹²¹ J. LARCHÉ, rapport du Sénat, fait au nom de la commission des lois, n° 375, op.cit. p.86.

¹²² NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit. p. 37.

¹²³ JOS, Séance du 16 juin 1992, op. cit. p. 1732.

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 dans des conditions déterminées par le règlement de chaque assemblée ». Le projet de loi constitutionnelle fut finalement adopté au Sénat le 16 juin 1992 par 192 voix contre 117.

Sous-section II : L'organisation d'un dispositif réglementaire de mise en place du nouvel article 88-4 à l'Assemblée nationale

Il faut remarquer l'indifférence partielle de la part de l'Assemblée nationale à propos de la nouvelle rédaction de l'article 88-4. Ainsi, au cours de la seconde lecture du projet de loi constitutionnelle, le rapporteur, M. Gérard GOUZES, déclara son accord en ce qui concerne les nouveaux changements relatifs au renvoi des conditions d'application de la procédure au règlement de chaque assemblée en enregistrant son refus d'évoquer dans le texte constitutionnel quel type d'instance serait responsable d'examiner les propositions d'actes communautaires.

Il se montra par contre son opposition à l'utilisation du terme « résolution ». Cet ajout « n'aurait pu être accepté que sous réserve de l'interprétation la plus stricte, tendant à ce que ces résolutions n'aient rien à voir avec celles que les assemblées parlementaires pouvaient adopter sous les précédentes Républiques ; il devait être clair, en particulier, qu'elles ne devraient avoir d'autre portée que celle d'un avis sans force contraignante à l'égard d'un Gouvernement engagé dans des négociations communautaires.

De même, la nouvelle possibilité donnée aux assemblées n'aurait dû en quoi que ce soit affecter la portée d'autres dispositions constitutionnelles, celles notamment qui définissent les prérogatives du Gouvernement face au Parlement, par exemple en matière de fixation de l'ordre du jour ou de régime des sessions (...). Le rapporteur a considéré donc qu'il convenait d'éviter toute ambiguïté en évitant d'introduire à l'article 88-4 de la Constitution le terme de « résolutions »¹²⁴.

¹²⁴ G. GOUZES, rapport de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission des lois n°2803, 17 juin 1992, p.14.

M. Pascal CLEMENT annonça son refus contre l'intervention du, M. Gérard GOUZES, le rapporteur, durant la discussion en commission des lois. Il a défendu le texte adopté par le Sénat « en montrant que ce terme ne comportait pas en lui-même d'effet juridique contraignant »¹²⁵.

En revanche, M. Edmond ALPHANDÉRY, rapporteur pour avis de la commission des finances, se montra, lors de la discussion générale, favorable au dispositif établi par le Sénat en indiquant : « La résolution est préférable à l'avis, car elle a un poids politique plus affirmé »¹²⁶.

La discussion au sein de l'Assemblée fut en fait très courte, et la deuxième lecture s'arrêta rapidement.

Nous soulignons à cette occasion, la volonté du Président de la République et du Gouvernement de voir le texte adopté par le Sénat accepté tel quel par l'Assemblée nationale pour que la procédure puisse atteindre son but. Ainsi, lors de la participation du Premier ministre dans le débat à l'Assemblée nationale, le 18 et 19 juin 1992 celui-ci mentionna exclusivement le sujet de la loi organique relative au vote des ressortissants communautaires, dont le Sénat avait espéré que le texte soit adopté en termes identiques par les deux assemblées. Le Premier ministre saisit cette opportunité pour déclarer que le Gouvernement ne rejoignait pas la perspective du Sénat, mais qu'il s'opposait à déposer des modifications au projet de loi sur cette matière. « A partir du moment où notre interprétation ne semble pas prévaloir, il vous reste à vous déterminer en conscience et avec l'esprit de responsabilité qu'une telle décision impose. Le Gouvernement (...) s'en remet donc à la décision de l'Assemblée nationale (...) et il retire l'amendement exposé par le Garde des sceaux au nom du Gouvernement »¹²⁷.

En conséquence de cette intervention gouvernementale, M. Gérard GOUZES retira les amendements adoptés par la commission des lois afin qu'ils ne fassent pas

¹²⁵ G. GOUZES, rapport de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission des lois n° 2803, op. cit. p 27

¹²⁶ JOAN, 1^{er} séance du 18 juin 1992, p. 2545.

¹²⁷ JOAN, 2^{ème} séance du 18 juin 1992, p. 2557. M. Vauzelle, au nom du Gouvernement, avait déposé un amendement afin de prévoir que seules les dispositions de la loi organique relatives au Sénat seraient votées dans les mêmes termes par les assemblées.

l'objet d'une discussion par l'Assemblée.

Par la suite, le projet de loi constitutionnelle fut adopté au sein de l'Assemblée nationale par 388 voix contre 43. Il a été définitivement adopté lors de la réunion du Congrès du Parlement qui avait lieu le 23 juin 1992 par 592 voix contre 73.

L'Assemblée nationale donnait, en deuxième lecture, son plein consentement aux modifications apportées par le Sénat au projet de loi constitutionnelle, ce qui permettait au Congrès du Parlement d'adopter définitivement, le 25 juin 1992 l'article 88-4 de la Constitution :

« Art. 88-4 - 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 ».

Nous notons que le premier alinéa de cet article dépend totalement de l'action gouvernementale afin de soumettre au Parlement certaines propositions d'actes communautaires en application de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Mais le deuxième alinéa fait l'objet d'une révolution plus significative. Cette « révolution tranquille »¹²⁸, selon le mot du Président Robert Pandraud, révèle effectivement un désaccord avec la conception du parlementarisme rationalisé, dominant dès le déclenchement de la V^e République. En ce qui concerne cette conception, « aucune manifestation spontanée d'opinion touchant la politique gouvernementale n'est plus permise, hormis la motion de censure »¹²⁹.

Nous remarquons que le concept de la résolution avait été apprécié par les parlementaires. M. Eugène Pierre exprimait cette appréciation en définissant la résolution comme une notion qui « tend à inviter le Gouvernement à faire un acte de sa fonction ou à critiquer la conduite d'un ministre »¹³⁰.

¹²⁸ R. Pandraud, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 1436 du 28 juin 1994, p. 79.

¹²⁹ G. Vedel, « Vérité de la V^{ème} République », *Revue de l'action populaire française*, septembre-octobre 1959, p. 907.

¹³⁰ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, deuxième édition, 1902, p. 495.

Nous nous souvenons bien que, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 59-2 DC, rendue en juin 1959 sur le Règlement de l'Assemblée nationale, avait considéré que « dans la mesure où les propositions de résolution tendraient 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 »¹³¹. Le Conseil expliquait ce sens en disant que « les articles du règlement de l'Assemblée nationale (...) ne peuvent, sans atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolutions un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir 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 »¹³².

Ces dernières considérations ont été prises en compte par la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 enlevant ainsi toutes craintes au Conseil constitutionnel. M. Gérard Gouzes, Président de la Commission des lois, affirmait ses craintes en disant que « la référence faite au vote de résolutions pose un problème sérieux ... elle ne peut être considérée comme conforme à l'esprit des institutions, sauf à en faire une interprétation restrictive dont rien ne garantit que les assemblées s'y conformeront lorsqu'elles seront amenées à modifier leur règlement »¹³³.

La ratification du Traité sur l'Union Européenne a principalement été autorisée en raison de tout ce qui précède. Ce qui aboutit à construire une démarche très importante dans la vie parlementaire permettant aux assemblées parlementaires et bien évidemment, aux parlementaires d'être au courant et de participer plus précisément au processus d'élaboration des normes communautaires.

¹³¹ Conseil. const. décision n° 59-2 DC, des 17,18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, Rec. P.58.

¹³² Ibid.

¹³³ G. GOUZES, rapport de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission des lois n°2803, op.cit. p. 26

Par la suite, les deux Assemblées ont mis en vigueur les conditions nécessaires afin de déclencher l'utilisation de cette nouvelle procédure constitutionnelle.

I : La résolution du 18 novembre 1992 : un désir de banalisation de la nouvelle procédure

Les parlementaires ont longuement demandé la mise en vigueur du nouvel article 88-4, en modifiant les règlements des Assemblées pour qu'ils s'adaptent à cet article. Pour cela, les députés ont déposé, en 1992, des propositions de résolution au bureau de l'Assemblée nationale pour atteindre ce but. Une de ces propositions a été adoptée comme définitive le 18 novembre 1992 (la résolution T.A. n° 730). Cette résolution avait pour but de banaliser au maximum la nouvelle disposition constitutionnelle, une préoccupation qui avait été évoquée par le rapporteur de la Commission des lois. Ainsi, l'Assemblée préférait ne pas examiner toutes les propositions d'actes communautaires, mais seulement les propositions de résolution portant sur ces documents pour ne pas déranger les institutions compétentes par un travail immense.

Une autre affaire avait inquiété les parlementaires relative au débat entre les commissions permanentes et la délégation spécialisée. L'Assemblée était favorable à accorder davantage de pouvoirs aux commissions permanentes. Les motifs de cette attitude avaient été proposés par le rapporteur de la Commission des lois en disant ce qui suit « l'insuffisance de l'effectif de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, qui n'assure pas la présence de spécialistes pour toutes les questions traitées ; la compétence générale de contrôle confiée aux commissions permanentes par l'article 145 du Règlement et la compétence de celles-ci pour la transposition ultérieure des directives résultant des propositions d'actes communautaires soumises aux assemblées ; enfin, le refus, finalement exprimé par le Constituant, de confier un rôle central aux délégations parlementaires spécialisées pour l'application du nouveau dispositif constitutionnel »¹³⁴.

¹³⁴ Connaissance de l'Assemblée n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op. cit. p.27.

La manière d'examiner la proposition de résolution portant sur des propositions d'actes communautaires affirmait complètement cette idée. Selon cette dernière, la proposition de résolution devait être examinée en amont en Commission permanente puis, par la délégation spécialisée.

II : Un dispositif contesté préalablement à sa mise en vigueur

Dans son rapport d'information déposé le 24 février 1993¹³⁵, M. Michel Pezet, Président de la délégation de l'Assemblée indiquait ainsi plusieurs désavantages relatifs la disposition constitutionnelle. Il remarquait que celle-ci est « copiée sur celle des propositions de loi, laisse [...] toute latitude à la Commission saisie au fond pour « enterrer » une proposition de résolution ». Il s'inquiétait sur la question où l'abandon de l'examen direct des propositions d'actes communautaires atténue notablement la valeur du contrôle qui pourrait être réalisable lors de l'examen des propositions de résolution.

Cette inquiétude avait mis à l'épreuve l'efficacité du contrôle parlementaire appliqué sur les affaires communautaires dans un système encadré par des dispositions « complexes, démarquant des procédures internes peu adaptées à la logique propre du processus décisionnel communautaire, et reposant trop largement sur l'initiative individuelle des députés et sur l'implication des commissions en matière communautaire »¹³⁶.

Un autre problème concerne la difficulté de mettre en place une telle disposition constitutionnelle (Article 88-4) particulièrement à propos des modalités de vote par l'Assemblée et des résolutions sur les affaires européennes. En novembre 1992, le Gouvernement était en train d'engager sa responsabilité sur la déclaration de la politique générale concernant les négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay. L'« intergroupe de l'opposition » à l'Assemblée nationale exprima son désir que le Parlement prenne l'initiative en déposant à cette fin une proposition de résolution invitant le Gouvernement à demander « une réunion exceptionnelle du

¹³⁵ M. Pezet, rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 3255 du 24 février 1993. p. 94

¹³⁶ R. Pandraud, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1436, op. cit. p. 16.

Conseil des ministres européens » et à « utiliser à cette occasion tous les moyens dont il dispose, y compris son droit de veto, pour obtenir des garanties fondamentales avant que ne se poursuivent les négociations du GATT »¹³⁷. M. Alain Lamassoure qui pourtant avait soutenu et signé cette initiative n'oubliait pas de souligner que « s'il y a un accord politique entre le Gouvernement et tous les groupes de l'Assemblée nationale, rien ne s'oppose à ce que demain, on vote cette résolution »¹³⁸.

Enfin, cette initiative de déposer une proposition de résolution avait été refusée par la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 24 novembre 1992, au motif qu'elle ne portait sur aucune proposition d'acte communautaire comportant des dispositions législatives. « Les négociations du cycle d'Uruguay n'ayant, à ce stade, donné lieu à aucun document de cette nature »¹³⁹.

La procédure constitutionnelle représentée par l'article 88-4 avait besoin à ce moment-là d'un vrai effort parlementaire afin de limiter au maximum ses conditions strictes juridiques et politiques.

Il faut noter que de nombreux « textes communautaires (directives, règlements, décisions) sont directement négociés par le Gouvernement alors que leur contenu pourrait relever, selon le droit français, de la compétence du législateur (le droit communautaire ne reprenant pas la distinction française entre domaine législatif et domaine réglementaire). Le risque était donc de voir des textes de « nature législative » applicables en France, sans examen ni contrôle préalable des assemblées »¹⁴⁰.

En conséquence, « des mesures ont été adoptées pour mieux associer le Parlement à ces décisions et lui permettre d'exprimer son point de vue. Le Gouvernement, par son implication au sein de l'Union européenne, joue un rôle primordial dans l'information des assemblées »¹⁴¹.

¹³⁷ Bulletin quotidien de l'Assemblée nationale, 25 novembre 1992, pp. 5, 6.

¹³⁸ Audition de M. A. Lamassoure par la Commission des affaires étrangères, Bulletin des commissions, 1993, p. 124.

¹³⁹ Connaissance de l'Assemblée nationale, n° 9, op.cit.

¹⁴⁰ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Larcier, 19 éd, 2013, p. 351.

¹⁴¹ Ibid.

III : Les décisions de la Conférence des Présidents du 20 avril 1993 et l'affirmation de la délégation spécialisée pour dynamiser le système

Dans la réunion du 20 avril 1993, la Conférence des Présidents invitée par le Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, a adopté certaines décisions concernant la manière d'examiner l'ensemble des propositions d'actes communautaires et les propositions de résolution.

La conséquence de cette réunion était importante, car la Conférence, en gardant le corps général du dispositif réglementaire, a reconnu à la délégation pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale un rôle très dynamique, conservant le devoir traditionnel d'information bien précisé dans l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et « justifié par l'expertise collective acquise depuis sa création »¹⁴².

Ainsi, la délégation avait à la fois le rôle d'instruction et d'initiative. A cette fin, la délégation pour les Communautés européennes devrait, à la demande de la Conférence des Présidents, se saisir de « toutes les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative en vue [...] soit de transmettre aux commissions ses analyses assorties ou non de conclusions, soit de déposer un rapport d'information »¹⁴³.

Cette demande était un prétexte pour effectuer un examen systématique assuré par un organe spécialiste afin de mettre en place un contrôle parlementaire efficace sur les documents européens soumis aux Assemblées par le Gouvernement.

La délégation garantit d'ores et déjà la possibilité de pratiquer un travail parlementaire sérieux tout en donnant à ses conclusions, par exemple, la forme de propositions de résolution. Cela de ce fait, permettait au rapporteur de la délégation de déposer des rapports d'informations comprenant ses propositions de résolution. La Conférence des Présidents demandait, de sa part, aux commissions de se saisir des propositions de résolution adoptées par les rapporteurs de la délégation dans le délai d'un mois à compter de leurs dépôts.

Nous remarquons que la délégation pour les Communautés européennes de

¹⁴² R. Pandraud, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 1436, op.cit. p. 17.

¹⁴³ Le rapport d'information déposé par la délégation pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale n° 209 du 19 mai 1993.p. 12.

l'Assemblée nationale réussit rapidement à pratiquer le nouveau rôle qui lui était attribué. Elle a déposé son premier rapport d'information le 19 mai 1993, examinant les soixante-douze premières propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale depuis la mise en œuvre de la procédure constitutionnelle¹⁴⁴. Le même jour, la première proposition de résolution était déposée par l'un de ses rapporteurs sur l'importante réforme des fonds structurels européens¹⁴⁵.

Section II : Une révision constitutionnelle tendant à l'affirmation du rôle du Parlement dans les affaires européennes

Le Conseil constitutionnel recommande en effet une révision de la Constitution à l'occasion de la ratification d'un traité international. Le motif de la révision constitutionnelle préalable, est en fait le transfert de souveraineté et non pas la limitation de souveraineté prévue. Pour cette raison, le contrôle de constitutionnalité des traités sous la V^e République apporte souvent des modifications de la Constitution. Une de ces changements concerne la mise en place de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes ayant pour mission d'informer les parlementaires des deux chambres sur les affaires européennes fondamentales pour qu'ils puissent réagir dans le but de sauvegarder les intérêts français.

Sous-section I : La révision constitutionnelle : une nécessité d'adapter la Constitution aux développements de l'intégration européenne

Sous-section II : La constitutionnalisation d'un organe spécialisé dans les affaires européennes

¹⁴⁴ Voir le rapport d'information n° 209, op.cit.

¹⁴⁵ Voir M. DESTOT, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 221 du 17 février 1993 et proposition de résolution n° 222 (1993) de M. Y. Van AECKE.

Sous-section I : La révision constitutionnelle, une nécessité d'adapter la Constitution aux développements de l'intégration européenne.

I : Le contrôle de constitutionnalité des traités sous la Ve République

La Constitution de 1946 n'évoquait jamais le contrôle de constitutionnalité des traités comme une modalité précédente à la ratification ni pour les traités internationaux ni pour ceux qui instituaient les Communautés européennes évidemment. « Le recours introduit devant le Conseil d'État contre le décret de publication du Traité de Rome, pour inconstitutionnalité de la loi de ratification, fut, naturellement, déclaré irrecevable, sur la base de la théorie des actes de gouvernement »¹⁴⁶.

Par contre, le contrôle de constitutionnalité des traités a été clairement mentionné dans l'article 54 de la Constitution de 1958. Selon cet article « si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre Assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Cet article n'a aucun effet rétroactif et son effet relatif ne s'applique seulement qu'aux engagements internationaux effectués après la mise en vigueur de la Constitution de 1958.

Pour cette raison, le Conseil constitutionnel « a rappelé, dans sa décision no 70-39 DC du 19 juin 1970, Traité budgétaire du 22 avril 1970 et décision du Conseil du 21 avril 1970 relative aux ressources propres (JO 21 juin), que les Traités de Paris et de Rome « régulièrement ratifiés et publiés, sont, dès lors, entrés dans le

¹⁴⁶ Joël MOLINIER, « Primauté du droit de l'Union européenne, Art. 3 - Droit européen et Constitution », *Rép. communautaire*, DALLOZ septembre 2011. p. 15.

champ d'application de l'article 55¹⁴⁷ de la Constitution », c'est-à-dire qu'ils ont une autorité supérieure à celle des lois, même s'ils comportent des clauses contraires à la nouvelle Constitution »¹⁴⁸.

Cependant, certains traités communautaires postérieurs à 1958 ne firent l'objet d'un approche constitutionnel par le Conseil constitutionnel (Traité de fusion du 8 avril 1965 ; Traité budgétaire du 22 juillet 1975 ; Acte unique européen des 17 et 28 févr. 1986). D'autres ont subordonné à un contrôle positif de constitutionnalité (Traité budgétaire du 22 avril 1970 ; Décis. du Conseil du 21 avril 1970 sur les ressources propres).

A part le Traité de Nice (2001), le Conseil constitutionnel a été saisi pour tous les traités intervenus depuis le Traité de Maastricht de 1992. Le Conseil constitutionnel dans ces cas-là, n'a déclaré que quelques dispositions contraires à la Constitution en demandant des révisions constitutionnelles préalables à la ratification de ces traités.

Si, avant 1992, « le Conseil constitutionnel n'a déclaré contraire à la Constitution aucun des textes communautaires dont il a été saisi, sa jurisprudence (Décis. Cons. const. n° 76-71 DC du 30 déc. 1976) exprimait cependant une volonté de protection vigilante de la souveraineté nationale dans laquelle on pouvait voir un frein à la progression de la construction communautaire, sinon même une interdiction par avance de tout renforcement de son caractère supranational »¹⁴⁹. Le contrôle de la constitutionnalité d'un Traité international a finalement pour but de mettre en place ce dernier, en gardant finalement le caractère essentiel de la Constitution représentée par sa prééminence, et par la suite, conservant la souveraineté nationale via l'adaptation entre la Constitution et le traité.

¹⁴⁷ Article 55 : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

¹⁴⁸ Joël MOLINIER, « Primauté du droit de l'Union européenne », op.cit. p.16.

¹⁴⁹ Ibid.

II : Mise en lumière de la nécessité d'adapter la Constitution aux progrès des textes européens

Dans sa recherche de consolider le principe de la souveraineté nationale, le Conseil constitutionnel, contrairement à ce que s'est passé sous la IV^{ème} République, affirme : « Si le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise le transfert de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit »¹⁵⁰.

Selon le Conseil, le motif de la révision constitutionnelle préalable, est le transfert de souveraineté, non pas la limitation de souveraineté prévue.

Durant la « relecture » du quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel souligne en 1992 que « le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie des pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres »¹⁵¹.

Nous remarquons que le Conseil constitutionnel ne voulait pas abandonner la distinction entre les limitations et les transferts de souveraineté mais juste : « il singularise de façon pertinente la nature spécifique de l'intégration communautaire, fondée sur des transferts de compétences au profit d'une organisation permanente, donc définitifs ; mais encore, il valide rétroactivement la « création » des Communautés et surtout ouvre explicitement la voie à un « développement » de celles-ci »¹⁵².

¹⁵⁰ Décision de Conseil constitutionnel n° 76-71 DC du 30 décembre 1976. Journal officiel du 31 décembre 1976, p. 7651

¹⁵¹ Décision de Conseil constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992. Recueil, p. 55

¹⁵² Joël MOLINIER, « Primauté du droit de l'Union européenne », op.cit. p.16.

En même temps, le Conseil détermine le critère de révision de la Constitution avant la ratification d'un traité international en disant « au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle »¹⁵³.

À cet égard, « le Conseil fournit immédiatement, avec les dispositions du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, conférant le droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales à tous les citoyens de l'Union, transférant les compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire et attribuant au Conseil des ministres des Communautés la compétence en matière de politique commune des visas pour les ressortissants des pays tiers, avec la perspective d'un abandon de la règle de l'unanimité, des exemples d'affectation des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, nécessitant une modification préalable de la Constitution, qui prendra la forme de l'insertion dans celle-ci d'un titre nouveau (Titre XV : Des Communautés européennes et de l'Union européenne) »¹⁵⁴. Ce nouveau groupe de dispositions forme d'ores et déjà une base constitutionnelle à l'intégration européenne.

Simultanément, le Conseil constitutionnel a déclaré certaines dispositions du Traité d'Amsterdam contraires à la Constitution comme la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines liés. Ainsi de sa décision n° 97-394¹⁵⁵, le Conseil a demandé une nouvelle révision constitutionnelle afin d'effectuer une nouvelle rédaction du titre XV de la Constitution.

Parallèlement, le Conseil considère en ce qui concerne la conclusion du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, que les dispositions modifiaient les compétences de l'Union européenne et les nouveaux droits reconnus aux parlements

¹⁵³ Décision de Conseil constitutionnel n° 92-308, op. cit.

¹⁵⁴ Joël MOLINIER, « Primauté du droit de l'Union européenne », op.cit. p.17.

¹⁵⁵ Décision du Conseil constitutionnel n° 97-394 DC du 31 déc. 1997, JO 3 janv. 1998. p. 165.

nationaux dans le fonctionnement de l'Union exigeaient une révision de la Constitution¹⁵⁶.

Sous-section II : La constitutionnalisation d'un organe spécialisé dans les affaires européennes

A côté de six commissions permanentes, la loi du 6 juillet 1979¹⁵⁷ a créé au sein de chaque Assemblée un nouvel organe qui s'appelle : la délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Cette dénomination a été modifiée par la loi Pandraud n° 94-476 du 10 juin 1994, modifiant à nouveau l'article 6 bis de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour devenir les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'Union européenne. Grâce à cette loi, leurs conditions d'intervention ont changé pour de nouveaux aménagements.

De leur côté, les règlements des deux assemblées ont déterminé la tâche des délégations.

Les parlementaires ont effectué des essais afin de renforcer les liens entre les délégations et les commissions permanentes.

Le Comité Balladur a en revanche considéré que les délégations n'arrivaient pas « à établir des liens étroits avec les commissions permanentes » et a déposé une suggestion représentée par la création d'un comité chargé des affaires européennes ayant pour mission d'effectuer « le tri des questions à transmettre aux commissions permanentes »¹⁵⁸. Ainsi, ce comité va attirer l'attention des commissions permanentes sur les documents importants et préparer également des propositions de résolutions.

¹⁵⁶ Décision de Conseil constitutionnel n°2004-505 DC du 19 nov. 2004, JO 24 novembre 2004. p. 19885.

¹⁵⁷ L. n° 79-564, 6 juillet. 1979 : Journal Officiel 7 Juillet 1979. P.1643.

¹⁵⁸ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle, Dossier - Révision de la Constitution : La V^{ème} République rénovée ? », *op. cit.*

Par ailleurs, le rapport Warsmann, présenté au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale a remarqué qu'il est très important d'établir un nouveau organe spécialisé comme le comité chargé des affaires européennes en traduisant son idée par ce qui suit : « En consacrant constitutionnellement un organe du Parlement, dénommé « comité des affaires européennes », expression qui a pour ambition de mieux refléter sa nature et son rôle, la présente révision entend lui conférer un statut qui lui permette de trouver une place mieux définie aux côtés des commissions permanentes, en particulier, dans le contrôle des activités du Gouvernement en matière européenne et, plus généralement, dans le suivi des activités des institutions européennes. L'adoption de cette réforme impliquera de modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1110 du 17 novembre 1958 précitée »¹⁵⁹.

Monsieur Joël Rideau a fait un commentaire sur les initiatives parlementaires tendant à développer l'intervention des organes parlementaires dans les affaires européennes disant que : « On peut toutefois regretter que l'occasion n'ait pas été saisie pour mettre en place dans les deux assemblées de véritables commissions parlementaires – dont la création a parfois été évoquée et souhaitée – s'insérant dans les commissions permanentes dont le nombre maximum est d'ailleurs augmenté par la révision qui le porte de 6 à 8. Cette solution, outre son apport à l'intervention du Parlement dans les affaires européennes, aurait été un signal fort donné par la France quant à son intérêt pour les affaires européennes. On remarquera à cet égard la diversité des solutions retenues par les autres États membres qui accordent des statuts très divers aux organes spécialisés, en soulignant toutefois que les parlements disposant des pouvoirs les plus importants sont dotés d'organes spécialisés ayant le statut de commissions parlementaires de plein exercice »¹⁶⁰.

De ce fait, nous allons aborder les titres suivants :

¹⁵⁹ J.L. Warsmann, Rapp. AN n° 892. Op.cit.

¹⁶⁰ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle », op.cit.

I : La nécessité d'établir une délégation parlementaire et son apparition tardive : la loi du 6 juillet 1979

II : Les années quatre-vingts : un achèvement imparfait

III : Un désir de poursuivre : la loi du 10 mai 1990

IV : Les années quatre-vingt-dix : les conséquences du Traité de Maastricht

V : La délégation comme un veilleur européen de l'Assemblée

I : La nécessité d'établir une délégation parlementaire et son apparition tardive : la loi du 6 juillet 1979

vingt ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, les assemblées parlementaires eurent enfin des organes spécialisés chargés de les informer sur les déroulements des affaires au sein des institutions des Communautés européennes. Un retard remarquable vu la situation du pays voisin (Allemagne) or le Bundesrat allemand eut une Commission des affaires européennes dès 1957.

De ce fait, « il fallait en effet franchir un obstacle constitutionnel : La limitation à six du nombre des commissions permanentes ; dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme, les commissions, selon le mot de Michel Debré, sont « d'utiles organes d'étude et de contrôle, à condition qu'elles ne soient pas trop spécialisées » et, sauf à remettre en cause la répartition des compétences opérée dès 1959 ou à réviser la Constitution, la France ne pouvait donc confier, à l'instar des autres États membres, à une commission permanente le soin d'assurer, à l'Assemblée nationale et au Sénat, le suivi des questions européennes »¹⁶¹.

L'utilisation du concept de la délégation parlementaire, a débuté en 1972 dans le but de traiter les questions de communication audiovisuelle, en offrant, à la

¹⁶¹ Connaissance de l'Assemblée N° 9, op. cit. p. 27.

fin des années 1970, la possibilité de dépasser cette difficulté, dans un contexte représenté par le point de vu tel quel : L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (la première élection est intervenue le 10 juin 1979) qui peut briser les circuits d'information que la représentation des parlements nationaux au sein de l'Assemblée de Strasbourg était supposée se fonder.

En vertu de l'article 29 du Règlement, les vingt-quatre «représentants de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes » déposaient, annuellement, un rapport d'information sur les travaux de cette assemblée et, plus précisément, sur les principaux problèmes des institutions européennes.

A l'époque, la défiance de certains parlementaires à l'égard des institutions européennes conduisait M. Jean Foyer à déposer à l'Assemblée nationale le 7 décembre 1978, une proposition de loi¹⁶² tendant à la création de délégations parlementaires pour les communautés européennes n° 838 qui a abouti enfin à la loi du 6 juillet 1979. La proposition de loi proposait un texte relativement développé en ce qui concerne l'information et la consultation du Parlement, articulé autour de délégations parlementaires spécialisées. Elle devait affronter les oppositions suivantes :

- Celle, concernant « la paralysie du Gouvernement » d'après le ministre des affaires étrangères, M. Jean-François Poncet qui soulignait que la Constitution confie au Président de la République les pouvoirs les plus étendus pour négocier et signer les traités. Sous ce prétexte, M. Poncet révélait son inquiétude de limiter le pouvoir du Gouvernement en améliorant l'information du Parlement et renforçant le pouvoir législatif par le biais de consolider la capacité appartient à la délégation pour contrôler le Gouvernement¹⁶³.

- Malgré l'avis favorable de cette proposition de loi de M. Pierre Charles KRIEG rapporteur de l'Assemblée nationale, la Commission des lois du Sénat s'y opposa. Le rapporteur M. Pierre MARCILHACY faisant surtout valoir « à moins

¹⁶² M. J. Foyer, proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires pour les communautés européennes n° 838, déposée à l'Assemblée nationale le 7 décembre 1978.

¹⁶³ JO débats AN, séance du 31 mai 1979, p. 4500.

que les réflexions de ces délégations ne soient purement formelles et totalement dépourvues d'effet, elles prendront, même si M. KRIEG s'en défend, le caractère des propositions de résolutions prohibées par le Conseil constitutionnel. On ne voit pas comment des avis portant sur des textes ne tendraient pas à orienter, sinon contrôler, l'action gouvernementale»¹⁶⁴.

- La position d'extrême prudence de la part de commissions permanentes des assemblées de se trouver en concurrence avec les nouvelles délégations pour les Communautés européennes en exprimant la contrainte de voir leurs compétences empiétées par le nouveau travail de ces délégations.

La loi définitivement adoptée reste moins ambitieuse que prévue pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la nouvelle délégation n'a pas la même qualité que d'autres délégations parlementaires, tel l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui rassemble des députés et des sénateurs. Le législateur a attribué à chaque assemblée sa propre délégation, composée de dix-huit membres.

En ce qui concerne les compétences de ces nouvelles délégations, le législateur ne leur a reconnu qu'un simple rôle d'information, et ne comprend pas «tous les aspects de l'évolution de la construction communautaire» comme le souhaitaient ses partisans, mais seulement sur «les activités des institutions des Communautés européennes». Ce rôle d'information soumis à la responsabilité du Gouvernement est «subordonné à des critères quelque peu subjectifs. La loi prévoit que le Gouvernement communique aux délégations «dès réception» tout document «nécessaire» établi par les différentes institutions des Communautés européennes ainsi que «tout renseignement utile sur les négociations en cours. Le Gouvernement communique également aux délégations les projets de directives et de règlements et les autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du

¹⁶⁴ P. MARCILHACY, rapport n° 411, fait au nom de la Commission des lois du Sénat 20 juin 1979, p.6.

domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le Conseil des Communautés européennes »¹⁶⁵.

En plus, les avis des nouvelles délégations spécialisées ne deviennent qu'une simple conclusion, envoyée non pas aux présidents des assemblées, mais seulement aux commissions parlementaires compétentes. Il est intéressant, par contre, de souligner que le seul document émanant des délégations pouvant avoir un caractère de vrai document parlementaire, sera un « rapport semestriel d'information ».

« Le spectre est ainsi écarté, qui inquiétait tant le Gouvernement, d'une « super commission chargée de traiter les problèmes liés à l'application des traités européens »¹⁶⁶.

Nous remarquons finalement que la loi du 6 juillet 1979, codifiée sous l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, exige que les députés ou sénateurs élus à l'« Assemblée des Communautés » ne puissent participer comme membre de l'une ou l'autre délégation.

II : Les années quatre-vingts : un achèvement imparfait

Il convient en effet de souligner le fonctionnement réussi des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, pendant dix années d'application de la loi du 6 juillet 1979.

Dans le cas où, la délégation de chaque Assemblée avait adopté « de l'ordre d'une vingtaine de conclusions par an, en moyenne, ces documents restaient cependant quelque peu confidentiels, à défaut de bénéficier de la diffusion qui s'attache au statut de documents parlementaires. D'autre part, le Gouvernement s'est

¹⁶⁵ Alice FUCHS-CESSOT, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^{ème} République*, L.G.D.J., 2004, p. 236.

¹⁶⁶ M. J.-F. Poncet, Ministre des affaires étrangères, Journal officiel, Débats Assemblée nationale, séance du 31 mai 1979, p. 4501.

affranchi des obligations d'information mises à sa charge par la loi.»¹⁶⁷. Pour sa part, le Gouvernement ne se montra pas complètement prêt à entamer un dialogue avec les délégations parlementaires. Pour cela, «il fallut attendre 1984 pour que le ministre en charge des affaires européennes accepte d'être entendu par elles, mais cette acceptation était entourée de conditions restrictives : De telles auditions ne pouvaient avoir lieu qu'une fois par an et devant les deux délégations réunies. Ce caractère exceptionnel et solennel ne permettait guère d'aller au-delà d'échanges à caractère très général »¹⁶⁸.

A vrai dire, la mise en place de l'Acte unique européen de 1986 déclarait une accélération de l'activité législative des Communautés européennes, ne enthousiasmait pas les parlementaires à commencer une réforme raisonnable de la loi de 1979.

III : Un désir de poursuivre : la loi du 10 mai 1990

La satisfaction parlementaire sur le fonctionnement des délégations parlementaires spécialisées pendant les dix ans suivant leur création n'était pas assez complète surtout en ce qui concerne le manque des moyens d'information permettant à une vraie influence parlementaire sur les affaires européennes. Pour cela, l'Assemblée nationale et le Sénat se mettaient accord à mettre en place ce qui conduit à revaloriser cette expérience. Une commission mixte paritaire a été créée pour donner un nouvel élan à ces délégations spécialisées et réunie après deux lectures au Sénat et trois à l'Assemblée. A l'époque, la prise en considération des conséquences de l'Acte unique européen a bien évidemment motivé pour effectuer cette démarche, comme l'a souligné M. Alain Lamassoure qui animait, au sein de l'Assemblée, le groupe dit « PÉNÉLOPE » (pour l'entrée des normes européennes dans les lois ordinaires des pays de l'Europe) : « Les 279 directives à adopter en quatre ans dans le cadre de l'Acte unique représentent un rythme annuel de

¹⁶⁷ Connaissance de l'Assemblée n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit. p.29.

¹⁶⁸ Ibid.

production de règles juridiques supérieur de moitié à celui du Parlement français. Elles requièrent donc un contrôle démocratique attentif »¹⁶⁹.

Lors du déroulement de ce débat, plusieurs idées ont été proposées ce qui conduisait à des conceptions très divergentes. Le débat s'est déclenché au Palais Bourbon en avril 1989, avec la discussion d'une proposition de loi¹⁷⁰ de M. Charles Josselin, alors Président de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés européennes. « Le texte adopté en première lecture prévoyait :

- De faire passer de 18 à 36 l'effectif de chacune des délégations parlementaires ;

- D'améliorer l'information des délégations en mettant à la charge du Gouvernement l'obligation de leur communiquer les propositions entrant dans le domaine de la loi dès leur transmission au Conseil, et non plus « avant leur discussion par le Conseil » ;

- De permettre aux délégations d'entendre des membres du Gouvernement et des représentants des institutions communautaires ;

- D'associer les représentants français au Parlement européen aux travaux des délégations et de supprimer l'incompatibilité entre les fonctions de député européen et celles de membre des délégations ;

- De confier aux délégations la mission d'examiner les projets d'actes communautaires portant sur des matières relevant du domaine de la loi avant leur adoption par le Conseil, étant précisé qu'elles pourraient se saisir, de leur propre initiative, de tout projet de loi ou d'acte ayant trait à des domaines relevant de l'activité communautaire ; de même, il était prévu que les délégations soient chargées d'examiner tout projet ou proposition de loi ayant pour objet de transcrire un acte communautaire dans le droit national ;

- D'organiser une meilleure publicité des travaux des délégations, avec la possibilité de publier leurs travaux sous forme de rapports d'information ;

¹⁶⁹ Journal officiel, Débats Assemblée nationale, séance du 11 avril 1989, p. 97.

¹⁷⁰ Proposition de loi n° 549 de M. Ch. Josselin en date du 3 avril 1989.

- De permettre à chaque délégation d'assurer la coordination entre son assemblée et les institutions européennes »¹⁷¹.

Le Sénat de sa part, donnait son accord à l'augmentation de l'efficacité des délégations, mais par contre, s'est inquiété, d'une part, du risque d'empiétement des délégations sur les compétences des commissions permanentes. Il s'est montré soucieux d'autre part, de la question concernant l'assimilation entre les délégations et les commissions saisies pour avis en considérant contraire à la Constitution cette tentative d'établir une « septième commission permanente ». En plus, le Sénat trouvait que « le fait de prévoir l'examen par les délégations des projets d'actes communautaires avant leur adoption par le Conseil des Communautés pourrait laisser penser qu'il s'agirait d'une formalité substantielle qui empêcherait le Gouvernement français de se prononcer en Conseil s'il n'avait pas préalablement soumis le projet de texte aux délégations parlementaires »¹⁷².

Refusant ce qu'il estimait comme violation du principe de séparation des pouvoirs, le Sénat rejetait également l'initiative attribuée aux délégations parlementaires spécialisées d'effectuer une mission d'agencement entre le Parlement français et les établissements communautaires.

La volonté du Sénat était donc de limiter tout essai d'élargir la fonction exclusive d'information destinée aux délégations en soulignant son incapacité d'être « interlocuteurs parlementaires exclusifs des instances communautaires et du Gouvernement, dotés, au mépris de l'autonomie des commissions, d'une compétence transversale au sein des assemblées »¹⁷³.

Le Sénat a réellement accepté d'abolir l'incompatibilité entre les cas d'être à la fois représentant au Parlement européen et de membre d'une délégation. En plus, le Sénat a approuvé la question d'attribuer un fondement légal aux réunions conjointes des deux délégations et à l'audition des ministres et des représentants des institutions communautaires. Il a finalement donné son accord pour déterminer les documents communautaires à transmettre aux délégations en reconnaissant à celles-ci la

¹⁷¹ Connaissance de l'Assemblée n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit. p.30.

¹⁷² P. Girod, rapport n° 262 (1988-1989) au nom de la Commission des lois du Sénat, p. 15.

¹⁷³ Ibid. p. 16.

capacité de prendre l'initiative pour examiner les actes et projets d'actes communautaires ou bien évidemment de les examiner à la demande des commissions permanentes.

L'Assemblée nationale, pour sa part, ne s'est pas montrée favorable à l'idée de demander l'avis des délégations sur un document communautaire par le Gouvernement. Elle a de plus refusé d'accorder aux délégations la mission de coordination des activités du Parlement français avec celles du Parlement européen.

La probabilité que les délégations soient saisies de projets de loi concernant le domaine communautaire a cependant, provoqué une discussion difficile qui conduisait enfin à mettre en place un compromis tel que : Les délégations pour les communautés européennes ont le droit de s'exprimer sur une question européenne uniquement suite à la demande d'une commission spéciale ou permanente.

Malgré les points de vue divergents et le compromis extraordinaire résultant de ce débat sévère, la loi du 10 mai 1990, dite « loi Josselin », a représenté un élan sérieux. Cet avancement, suite à l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne en 1992 est considéré comme un fondement sur lequel le Parlement peut s'appuyer pour réaliser son contrôle dans les domaines estimés très importants et qui n'étaient pas couverts la procédure de l'article 88-4 de la Constitution.

IV : Les années quatre-vingt-dix : Les conséquences du Traité de Maastricht

Pour reconnaître l'importance du nouveau rôle des délégations parlementaires, le Président de la délégation sortante, M. Michel Pezet annonça, à la fin de la IX^e législature, ce qui suit : « Incontestablement, la loi du 10 mai 1990 a permis une amélioration de l'information des parlementaires sur les questions communautaires »¹⁷⁴. Il a ajouté qu'à partir de novembre 1991 - soit un an et demi après la mise en vigueur de la loi - le Gouvernement s'engageait à informer régulièrement les délégations en leur transmettant les projets et documents communautaires. « La pratique des auditions de ministres par la délégation de

¹⁷⁴ M. Pezet, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3255 du 24 février 1993. P. 85.

l'Assemblée s'est développée : 4 auditions en 1990, 8 en 1991, 14 en 1992 ». M. Michel Pezet remarque, en plus, qu'« en reconnaissant à ses rapports le statut de document parlementaire, la « loi Josselin » et l'arrêté du Bureau du 27 juin 1990 (102) ont permis de briser le « mur du silence » et, par là même, donné un nouvel élan aux travaux de la délégation, après le relatif essoufflement constaté au début de la IX^e législature »¹⁷⁵. De fait, si de 1981 à 1987, la délégation avait examiné, « en moyenne annuelle, 25 conclusions, cette moyenne était tombée à 16 au cours des années 1988 à 1990, 18 rapports étant présentés en 1991 et 29 en 1992 »¹⁷⁶.

Les complications résultant de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1992, ont suscité des débats tant au sein de l'Assemblée que dans l'opinion publique, posant la délégation de l'Assemblée au cœur de ces débats. L'importance des délégations a également s'accompagné par l'introduction de l'article 88-4 dans la Constitution de 1958, la nouvelle procédure qui a déclaré une sorte de contrôle parlementaire sur l'élaboration des affaires communautaires. Tout en continuant à pratiquer sa fonction générale d'information que détermine l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, elle a exercé, en effet, un rôle spécialement vivant dans la mise en place de cette nouvelle procédure constitutionnelle.

Le 10 juin 1994, a apporté une nouvelle dénomination aux délégations parlementaires grâce à la loi (n° 94-476) adoptée à l'initiative de M. Robert Pandraud. Désormais, il s'agit de la délégation pour l'Union européenne. Est maintenue l'obligation d'information imposée au Gouvernement de transmettre aux délégations des documents concernant les nouvelles politiques et formes de coopérations établies par le Traité de Maastricht, les deuxième et troisième piliers.

La nouvelle modernisation effectuée aux délégations a coïncidé par des débats sur leur statut, c'est-à-dire sur l'idée d'instaurer, au sein de chacune des assemblées, une nouvelle commission parlementaire formant un moyen de faire développer le contrôle parlementaire des affaires communautaires.

¹⁷⁵ Connaissance de l'Assemblée n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit., pp. 30-31.

¹⁷⁶ Ibid.

Dans ce contexte, le Président de la délégation M. Michel Pezet a souligné, « l'« atout » que représente « la composition même de la délégation, devenue pluridisciplinaire avec la présence de collègues appartenant à toutes les commissions, et donc susceptibles de répercuter sur celles-ci les informations recueillies en son sein »¹⁷⁷. Le Président de la délégation indiquait également, à la fin de la IX^e législature que « le triomphe d'un certain conservatisme lors des débats (sur la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution le conduit) à estimer que la solution consistant à créer une septième commission est la seule praticable, si l'on veut conférer à l'instance spécialisée les pouvoirs et prérogatives nécessaires à un bon accomplissement de sa mission »¹⁷⁸. La proposition d'établir une telle commission a été déposée le 30 novembre 1992 par François Mitterrand, Président de la République, dans sa lettre aux présidents des assemblées et au Conseil constitutionnel, expliquant ses motifs relatifs à la révision constitutionnelle. Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, a confirmé, pour sa part, cette idée dans ses propositions formulées le 15 février 1993. Elle devenait en effet réalisable par le projet de loi constitutionnelle présenté au nom du Président de la République, par Pierre Bérégovoy à la fin de la X^e législature, qui prévoyait de porter de 6 à 8 le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée. En exposant les arguments pour adopter ce projet de loi constitutionnelle, M. Bérégovoy a par contre déterminé que « la proposition (...) de prévoir dans la Constitution elle-même qu'une de ces commissions serait consacrée au suivi des affaires européennes n'a pas été retenue, afin de laisser le Parlement libre de son choix »¹⁷⁹. Ce projet, tant que la proposition appelée à établir d'une nouvelle commission parlementaire, n'a en revanche jamais été discuté.

La raison orientée cette indifférence revenait sans doute à la volonté de M. Robert Pandraud, président de la délégation sous la X^e législature, du « maintien du statu quo. Se refusant à trancher entre les partisans de « l'horizontal » qui, en

¹⁷⁷ M. Pezet, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3255, op. cit.p. 84.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ P. Bérégovoy, projet de loi constitutionnelle présenté au nom du Président de la République n° 232 (1992-1993) enregistré à la présidence du Sénat le 11 mars 1993.

faveur d'un contrôle effectué au sein d'une délégation spécialisée, « mettent en avant la disponibilité et l'expérience d'un tel organe, ainsi que sa capacité à appréhender et à juger, en dépit de la multiplicité et de la diversité des textes, la démarche globale de l'Union européenne », et les tenants du « vertical » qui, pour confier le contrôle aux seules commissions permanentes, font valoir « la capacité de celles-ci à resituer les propositions communautaires dans le contexte national », M. Robert Pandraud estimait que « l'approche « transversale » actuelle, avec une délégation qui défriche, analyse, alerte et prend largement l'initiative, a permis des progrès certains ». En outre, le Président de la délégation craignait les « querelles de compétences » que risquerait de susciter la création d'une nouvelle commission spécialisée pour les affaires européennes »¹⁸⁰.

En tout état de cause, la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, tout comme celle du Sénat, a réussi à obtenir une position lui permettant à cette époque, d'exercer des compétences incontestablement très importantes pour les travaux parlementaires.

V : La délégation comme un veilleur européen de l'Assemblée

Le devoir premier des délégations est d'informer les Assemblées parlementaires sur les affaires européennes. Suite à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, ce devoir général évolue à un rôle nouveau, représenté par la possibilité de contrôler, en amont, la législation communautaire. Les délégations pour l'Union européenne des Assemblées exercent effectivement une mission importante pour celles-ci. Cette mission se termine par le dépôt de ce qui s'appelle un rapport d'information. Nous soulignons que « son rythme de travail s'est significativement accéléré depuis quelques années : de 123 réunions au cours des cinq années de la IX^e législature, on est passé à 201 réunions au cours des quatre années de la X^e législature, soit 302 heures de débats. A titre d'éléments de comparaison, on notera que la Commission des lois, par exemple, a tenu, au cours de cette même législature, 273 réunions représentant

¹⁸⁰ R. Pandraud, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 1436, op.cit. p 28.

401 heures de débat et la Commission des affaires étrangères 129 réunions, pour 210 heures de débat »¹⁸¹.

Dans ce contexte, la délégation pour l'Union européenne a des qualités particulières concernant le rôle d'information des six commissions permanentes, tel qu'il est déterminé par l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose que « ... les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement ». En fait, cette mission d'information a besoin d'une connaissance des travaux et des activités des institutions européennes, et également une capacité d'avoir des informations sur le comportement gouvernemental français au niveau européen.

Pour accomplir la mission d'information, la délégation effectue un autre rôle de contrôle par l'examen préalable des projets européens, avant leur adoption par le Conseil de l'Union européenne. Grâce à ce nouveau rôle important, la délégation informe les commissions permanentes et l'ensemble des parlementaires sur les affaires européennes essentielles afin que les députés et les sénateurs puissent réagir, en temps utile, en faveur des intérêts français.

Après avoir eu un aperçu sur la genèse de l'article 88-4 de la Constitution qui a bâti la pierre essentielle d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes. Il est important de traiter dans le deuxième chapitre les empêchements du bon fonctionnement et de l'adaptation de cet article dans le système politique français.

¹⁸¹ Connaissance de l'Assemblée n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, op.cit. 32.

Chapitre II : Les obstacles à l'acclimatement

L'article 88-4 a été imaginé depuis son introduction comme un instrument pour les parlementaires afin de perfectionner leur compréhension du droit communautaire et d'influencer sur son élaboration. C'est aussi par un « prisme national »¹⁸² qu'a été considéré ce nouveau moyen de comprendre les affaires européennes.

Il a ainsi semblé évident de restreindre la capacité offerte aux parlementaires d'adopter des résolutions aux seules propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. De la même façon, l'absence de mention concernant la spécificité du calendrier d'élaboration des actes communautaires était remarquable. Or, « la hiérarchie des normes qui existe à l'échelon national n'est pas transposable à l'échelon européen ; de même, les contraintes de calendrier ne se présentent pas de la même manière »¹⁸³.

Ces obstacles n'ont découragé ni les députés ni les sénateurs qui ont réussi, par la discussion continue avec le Gouvernement, à faire progresser considérablement leurs modalités de contrôle.

Mais il est intéressant de dire qu'il existe, autant que l'examen des propositions d'actes communautaires et le vote des résolutions, d'autres difficultés relatives à l'application de l'article 88-4 qui forment en effet des facteurs principaux d'accroissement au sein du Parlement dans la connaissance profonde des institutions de l'Union européenne et de leur fonctionnement.

Afin d'approfondir les idées précédentes, nous allons étudier dans ce chapitre, les difficultés de gestion du temps dans la première section et la coopération s'établissant entre le Gouvernement et le Parlement suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam dans la deuxième section.

¹⁸² C. de La Malène, sénateur, cité dans le rapport d'information du Sénat n° 281 de L. Lanier, « Faut-il modifier l'article 88-4 de la Constitution », février 1998, p.29.

¹⁸³ Ibid.

Section I : Les difficultés de gestion du temps

La mise en place de l'article 88-4 a rapidement été fortement troublée par la difficulté pour les assemblées parlementaires d'intervenir suffisamment tôt afin de réussir à obtenir une certaine influence sur le processus de décision communautaire. Les contraintes de délai ont indiscutablement atténué la portée l'article 88-4 (Sous-section I). La collaboration qui s'est peu à peu établie entre le Gouvernement et le Parlement, représentée par la reconnaissance aux assemblées parlementaires d'un délai minimum pour l'examen des textes européens, a mis en évidence des limites concernant l'impossibilité pour un État membre de l'Union européenne de contrôler le processus de décision de celle-ci (Sous-section II).

Sous-section I : Le contrôle parlementaire remis en question

Dès son entrée en vigueur et surtout durant les premiers mois d'application de l'article 88-4, la relation entre le Gouvernement et le Parlement a été marquée par des tensions remarquables. Le processus décisionnel communautaire et la procédure de l'article 88-4 se déroulent dans des univers complètement indépendants (I). A cause de cette situation, le contrôle parlementaire demeure souvent sans valeur contraignante, car les assemblées ne disposent pas d'un temps acceptable pour examiner les propositions qui leur étaient soumises (II).

I : Le mécanisme de transmission et le processus de décision européen

Le Gouvernement a précisé par des circulaires, après l'adoption de l'article 88-4 de la Constitution, les modalités de la soumission aux assemblées parlementaires des propositions d'actes communautaires et par la suite des textes européens en totalité.

Nous allons nous intéresser aux circulaires successives tendant à organiser la transmission des propositions d'actes communautaires aux Assemblées parlementaires dans la première période de l'application de l'article 88-4 et à

l'avancement que ces circulaires ont ajouté aux travaux parlementaires afin d'assurer une bonne participation des parlementaires à l'élaboration des affaires européennes.

A cette fin, le Premier ministre avait adressé aux ministres dans les premières années d'application de l'article 88-4 deux circulaires ; celle du 31 juillet 1992¹⁸⁴ ; puis celle du 21 avril 1993. Les assemblées parlementaires avaient modifié, à l'intervalle, leurs règlements pour prendre en considération les dispositions de l'article 88-4.

En ce qui concerne la transmission des propositions d'actes communautaires, la Circulaire du 21 avril 1993¹⁸⁵ a précisé que ces actes, dès leur arrivée au SGCI, devaient être envoyés, d'une part, aux ministres intéressés, d'autre part, au Conseil d'État. Un délai de huit jours avait été offert aux ministres pour déposer leur avis quant à la nature législative ou réglementaire d'une proposition d'acte communautaire. Un délai de quinze jours avait été attribué au Conseil d'État pour statuer. Le secrétaire général du Gouvernement disposait de vingt-quatre heures, après avoir reçu l'avis du Conseil d'État, pour comparer les positions des ministres à celle du Conseil et transmettre, le cas échéant, les propositions d'actes communautaires aux présidents des assemblées.

A vrai dire, une transmission électronique des documents, à l'époque, permettait en effet d'épargner un important temps. Or, vu le délai existant entre la transmission d'une proposition d'acte au Conseil de l'Union européenne par la commission européenne et sa réception par le SGCI, il existe un temps important qui s'écoule également entre la transmission d'une proposition au Conseil et la saisine des assemblées. En outre, la procédure d'instruction des propositions de résolutions,

¹⁸⁴ Circulaire n°3791/SG du 31 juillet 1992, Bulletin Officiel, Services du Premier ministre, 30 novembre 1992, n°92/3.

¹⁸⁵ Circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, JORF n°94 du 22 avril 1993, pp. 6495 et 6496.

peut, elle aussi, être une raison pour le retard de la prononciation des assemblées sur une proposition d'acte communautaire.

En fait, le processus de décision communautaire ne prend en considération ces délais de transmission pour se positionner par les Parlements nationaux qu'après l'adoption d'un protocole lors de la signature du Traité d'Amsterdam.

La proposition d'acte communautaire peut devenir acte communautaire du Conseil quelques jours seulement après sa transmission à ce dernier. Pour M. NUTTENS, « plusieurs facteurs ont une influence sur la rapidité du processus de décision. En premier lieu, l'urgence du problème joue naturellement un rôle important. En second lieu, le caractère plus ou moins consensuel de la proposition est également un élément décisif pour la célérité de l'adoption. Enfin, il faut prendre en considération la procédure de décision retenue. Le Traité sur l'Union européenne comporte un grand nombre de procédures de décision plus ou moins lourdes, qui impliquent des délais très différents. La procédure de codécision, introduite par le Traité de Maastricht, comporte deux lectures par le Parlement européen et une procédure de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil. Il faut donc en tout état de cause plusieurs mois avant de parvenir à une adoption définitive de la proposition. A l'inverse, les textes n'impliquent aucune consultation du Parlement européen peuvent faire l'objet très rapidement d'un accord au sein du Conseil, et ce d'autant plus que la commission européenne procède en règle générale à un grand nombre de consultations préalables avant la présentation d'une proposition d'acte communautaire. Ainsi c'est dans les matières où le Parlement européen exerce le contrôle le plus réduit que le Parlement français a le plus de mal à intervenir »¹⁸⁶.

Il est intéressant de souligner en effet ce qu'a évoqué M. Jacques GENTON pour commenter cette idée. M. GENTON précisait que « le temps qui s'écoule entre la transmission au Conseil d'une proposition d'acte communautaire et l'adoption définitive de cet acte est extrêmement variable : Il peut aller de quelques jours à

¹⁸⁶ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p.120

quelques décennies selon l'urgence du problème et le consensus qui se forme en faveur de la proposition »¹⁸⁷.

Par conséquent, « le délai utile pour une information du Parlement échappe totalement à ce dernier puisqu'il dépend de la rapidité du processus d'élaboration de l'acte au sein des institutions communautaires »¹⁸⁸.

Nous ne dévoilons pas un secret, si nous ajoutons que l'autonomie totale entre le processus de décision communautaire et les procès de mise en place de l'article 88-4 provoquait des difficultés. Celles-ci n'ont pas tardé à remonter à la surface.

II : Des difficultés contrariant l'efficacité de contrôle

Les parlementaires français ont affronté beaucoup des difficultés afin d'affirmer leur rôle dans le contrôle à la fois des actions gouvernementales au niveau européen et du processus décisionnel communautaire. En fait, il est important de souligner que le rôle des parlements nationaux dans les affaires européennes restait longuement marginal. Nous trouvons deux facteurs d'explication : D'une part, par la prépondérance des institutions gouvernementales dans le déroulement des décisions communautaires et, d'autre part, l'extension des pouvoirs du Parlement européen et la primauté du droit européen sur le droit interne.

Le rôle des parlements nationaux a été finalement pris en considération afin de développer la démocratie au sein de l'Union européenne. Il existe effectivement de nombreuses tentatives de consolidation de la présence des parlements nationaux

¹⁸⁷ J. GENTON, Rapport d'information n° 338 (1993-1994) du 13 avril 1994, fait au nom de la Délégation du Sénat pour les communautés européennes sur l'application de l'article 88-4 de la Constitution, p. 17.

¹⁸⁸ J. Laporte, « L'application de l'article 88-4 au Sénat », Actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994 sur L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1995, p. 155.

dans le processus communautaires. De ce fait, ils ont réussi à contrôler en quelque sorte les travaux de leurs gouvernements au niveau européen tantôt suite à des réformes constitutionnelles, tantôt grâce à l'initiative de la part des gouvernements selon laquelle ils reconnaissent d'être contrôlés par les parlements.

En plus, les commissions spécialisées dans les affaires européennes qui se sont été établies au sein des assemblées représentent une sorte de reconnaissance de l'importance des parlements, ce qui indique en effet leur capacité à participer dans le processus communautaire.

En France, les députés et les sénateurs ont fréquemment montré leur envie, voire leur revendication de participer pleinement aux travaux communautaires mais des empêchements objectifs limitaient cette revendication.

Dans ce contexte, et suite à l'entrée en vigueur de l'article 88-4 en 1992, des obstacles relatifs à son application se sont rapidement révélés surtout en ce qui concerne les délais. Or, les assemblées recevaient un grand nombre des propositions d'actes communautaires à la fois, après leur adoption par le Conseil de l'Union européenne ou lorsque celles-ci étaient très proches d'être adoptées définitivement.

Un exemple important qui peut expliquer ces obstacles se trouve dans le premier bilan de l'application de l'article 88-4 présenté au Sénat par M. Jacques GENTON. Il a souligné à ce stade ce qui suit : « Le moins que l'on puisse dire est que les débuts de la mise en œuvre de la procédure de l'article 88-4 n'ont guère été concluants à ce sujet. L'addition des délais écoulés entre la transmission d'une proposition d'acte communautaire et son enregistrement au SGCI, entre celui-ci et l'avis du Conseil d'État, entre ce dernier et l'envoi du texte au Sénat par le secrétaire général du Gouvernement a fréquemment atteint deux à trois mois, handicapant d'autant l'intervention éventuelle du Sénat »¹⁸⁹.

Le problème des délais a effectivement été la principale cause de conflit entre le Gouvernement et le Parlement dans le premier temps de l'application de l'article

¹⁸⁹ J. GENTON, Rapport d'information n° 338 (1993-1994), op.cit. p. 18.

88-4. Dans ce cas, le Parlement a certaines fois senti que les obstacles dus aux délais seraient imputables à l'absence de volonté gouvernementale, voire à la mauvaise intention du Gouvernement.

A vrai dire, il n'est pas naturel d'envisager qu'une résolution parlementaire adoptée trois jours avant l'adoption d'une proposition d'acte communautaire par le Conseil puisse présenter un effet sur le contenu de cette dernière.

Le Parlement a raison lorsqu'il exprime sa contestation concernant les affaires dans lesquelles une proposition de résolution portant sur une proposition d'acte communautaire est en cours d'instruction et cette dernière est définitivement adoptée par le Conseil de l'Union européenne.

Ce fut par exemple le cas de la proposition d'acte E 81 concernant l'affaire dans le secteur des télécommunications. Cette proposition d'acte communautaire fut transmise aux assemblées le 28 mai 1993 et distribuée le 3 juin. Le 8 juin, M. Gérard VIGNOBLE, député, d'une part, et MM. Louis PERREIN, Jacques GOLLIET, Pierre LAGOURGUE, Jacques OUDIN et André ROUVIERE, sénateurs, d'autre part, déposaient deux propositions de résolution¹⁹⁰, portant sur ce document et une autre relative à la proposition de directive concernant aussi les télécommunications (proposition E 31). Le 26 juillet 1993, le Gouvernement signalait aux assemblées que les deux propositions d'actes communautaires avaient été définitivement adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 16 juin. Ce fut en effet le premier cas dans lequel des actes communautaires furent adoptés alors que des propositions de résolution s'y référant étaient en cours d'instruction.

¹⁹⁰ Au Sénat, proposition de résolution n° 341 (1992-1993) du 8 juin 1993 ; à l'Assemblée nationale, proposition de résolution n° 320 (1992-1993).

Le désaccord a été total, quelque temps après, lorsque la proposition E31 n'a pas été adoptée comme texte définitif. Dans cette situation, le Gouvernement l'a renvoyée à nouveau sous le numéro E 31 rectifié¹⁹¹. A ce moment-là, la commission des affaires économiques et du plan du Sénat avait refusé de prendre l'initiative pour instruire encore une fois la proposition de résolution et avait tranché en publiant un rapport d'information sur l'affaire. L'Assemblée nationale de sa part, après avoir arrêté la procédure d'instruction de sa proposition de résolution, a décidé de pratiquer son rôle et de recommencer la procédure d'instruction d'une nouvelle résolution en séance publique le 17 décembre 1993¹⁹². Dans le déroulement de ce débat en séance plénière, Mme Nicole CATALA, participait en tant que représentante de la délégation et soulignait le dysfonctionnement prédominant de la procédure : « La communication erronée du Gouvernement a conduit à considérer comme caduque cette proposition de résolution, alors que le projet de directive en question en était encore au stade de la deuxième lecture au Parlement européen et que l'application de la nouvelle procédure de codécision, qui découle de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, est susceptible, à l'heure actuelle, de justifier la reprise de la procédure communautaire à ses débuts. L'erreur du Gouvernement a donc eu pour effet de priver l'assemblée de l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles, et nous le regrettons »¹⁹³.

Dans son premier rapport de suivi des propositions d'actes communautaires, M. Robert PANDRAUD déplorait que l'action gouvernementale ne prenne pas en considération la position parlementaire, il indiquait que « le respect des prérogatives du Parlement doit conduire le Gouvernement à faire en sorte, au sein du Conseil des communautés, qu'aucune adoption n'intervienne si une procédure d'adoption de

¹⁹¹ Il est utile d'indiquer que cette proposition a été finalement rejetée par le Parlement européen en juillet 1994. La commission européenne a déposé une nouvelle proposition et les chambres Parlementaires ont été saisies pour la troisième fois de cette affaire, cette fois sous le numéro E 406. V. JOAN, 1ère séance du 17 décembre 1993, p. 7833.

¹⁹² TA dans l'Assemblée nationale n° 117 du 17 décembre 1993.

¹⁹³ JOAN, 1ère séance du 17 décembre 1993, p. 7833.

résolution est en cours devant le Parlement »¹⁹⁴. Il est important de mentionner que plusieurs demandes ont été déposées par les parlementaires afin d'avoir un délai suffisant pour examiner et adopter une proposition de résolution. A ce stade, la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes a insisté maintes fois sur la question du délai utile nécessaire aux parlements nationaux pour examiner les propositions d'actes communautaires.

Ainsi, dans son discours de fin de session, déclaré le 30 juin 1993, M. Philippe SEGUIN affirmait ce qui suit : « Nous devons exercer pleinement cette fonction de contrôle et de prévention (...) Encore conviendrait-il sans doute que le Gouvernement, avant de donner son accord à un acte communautaire, envisage de laisser au Parlement le temps de se prononcer sur les textes qui lui sont soumis, surtout lorsqu'une procédure d'examen a été engagée. D'autres Gouvernements n'hésitent pas à invoquer à Bruxelles une réserve d'examen parlementaire »¹⁹⁵.

L'attitude gouvernementale s'exprima par le Premier ministre au cours de l'été 1993 lors de sa saisine par le Président de l'Assemblée nationale. Le Premier ministre considérait que le processus de décision communautaire était en cause et que « le Gouvernement français n'a la maîtrise ni des ordres du jour, qui dépendent

¹⁹⁴ R. PANDRAUD, Rapport d'information n° 209, 19 mai 1993 présentée au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur l'ensemble des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale jusqu'au 30 avril 1993 (n°s E-1 à E-72). p. 5.

¹⁹⁵ Cité par R. PANDRAUD, rapport d'information n° 468 déposé au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 11 juin au 12 juillet 1993 (n°s E-82 à E-91), 13 juillet 1993. En fait, le président de l'Assemblée nationale ne tarde que quelques mois pour souligner à nouveau ce sujet au sein de son message envoyé aux participants du colloque sur l'article 88-4 de la Constitution qui avait lieu à Toulouse le 24 mars 1994 : « La transmission aux assemblées parlementaires des propositions d'actes communautaires fait l'objet de nombreux dysfonctionnements qui interdisent dans les faits aux assemblées d'exercer efficacement leurs prérogatives, et vident ainsi de son contenu l'article 88-4 : absence trop fréquente de « délai utile » pour permettre au Parlement d'examiner les propositions d'actes communautaires, actes communautaires adoptés définitivement par les instances de Bruxelles avant même leur transmission au Parlement » ; cité par R. Pandraud, rapport d'information n° 1436, op.cit., p. 33.

de la présidence du Conseil, ni des modalités de décision, qui sont définies dans les traités. De plus, la mise en œuvre du Traité de l'Union européenne conduira à retenir la procédure de la majorité qualifiée pour l'adoption des actes communautaires¹⁹⁶ : Ainsi, à l'avenir, les autorités nationales auront encore moins de prise sur le déroulement des procédures communautaires »¹⁹⁷.

Il est clair que le Premier ministre n'accepta pas de se positionner sur la mise en vigueur d'un mécanisme de réserve d'examen parlementaire, en estimant que tout dysfonctionnement de la mise en place de l'article 88-4 ne revient qu'aux procédures de décision communautaire. Cette position gouvernementale augmentait effectivement l'insatisfaction voire la frustration des parlementaires. A vrai dire, la première période d'application de l'article 88-4 a en effet été marquée par diverses difficultés relatives à l'impossibilité pour les assemblées de maîtriser du temps. Au-delà de ces vrais obstacles, les parlementaires avaient raison de s'interroger sur le moment à partir duquel une proposition de résolution n'a plus d'incidence complète sur l'avancement du processus de décision communautaire. Cette interrogation concerne également les acquis du Traité de Maastricht qui étaient infimes. Or « l'information des parlements nationaux dépend de la diligence de leur Gouvernement : Les propositions législatives de la Commission ne sont pas transmises directement par les autorités européennes, elles sont relayées par les différents exécutifs.

¹⁹⁶ « Le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. Lorsqu'il statue sur une proposition de la Commission, la majorité qualifiée suffit ; pour amender le texte, l'unanimité est en revanche nécessaire. Dans les autres cas, les votes à la majorité qualifiée posent des conditions de nombres de voix ainsi que d'États, pour éviter la marginalisation des petits pays ». La prise de décision dans l'Union européenne, les cours de science politique du forum des étudiants de Sciences Po, site internet : <http://www.forum-scpo.com/science-politique/prise-de-decision-systeme-institutionnel-union-europeenne.htm>

¹⁹⁷ Cité par Robert PANDRAUD, Rapport d'information n° 1436, op.cit. p. 42.

De même, ces Déclarations n'envisagent pas une éventuelle prise en considération des opinions exprimées par les parlements nationaux à l'égard des propositions législatives examinées »¹⁹⁸.

Sous-section II : La mise en place d'une authentique collaboration entre Gouvernement et Parlement et ses limites

Les réclamations incessantes des assemblées parlementaires à propos de la difficulté, voire de l'impossibilité de pratiquer efficacement leurs prérogatives sans l'existence d'un délai utile pour cette fin, ont amené le Gouvernement à réagir et à faire des efforts afin de mettre en place une réelle coopération avec le Parlement. Pour cela, le Gouvernement a précipité les démarches administratives préalables à la transmission aux assemblées parlementaires (I). En outre, le Gouvernement a balayé toutes ses hésitations et a admis d'accorder aux assemblées un délai minimum pour examiner les propositions d'actes communautaires et permis au Parlement français d'intervenir dans l'élaboration des institutions européennes en demandant au sein du Conseil la réserve d'examen parlementaire (I). Cet avancement incontestable n'a en revanche pas résolu l'ensemble des obstacles liés aux délais.

I : La demande persistante pour améliorer les procédures administratives

Comme nous l'avons remarqué, le temps de transmission des propositions d'actes communautaires aux assemblées parlementaires pourrait affaiblir leurs prérogatives. Les revendications continues des délégations ont conduit le Gouvernement à s'engager, de façon à diminuer en particulier le délai qui s'écoule

¹⁹⁸ Cédric Cheneviere, Le rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne, article diffusé sur internet en PDF le 11 octobre 2010, p. 3/10. Site internet :

http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_Cheneviere.pdf

entre la réception d'un texte par le SGCI et sa transmission aux assemblées parlementaires.

A cette fin, des circulaires gouvernementales successives ont adopté certaines procédures concernant le travail du Conseil d'État et les institutions gouvernementales.

Ainsi, en application de la Circulaire du Premier ministre du 21 avril 1993¹⁹⁹, le Conseil d'État, qui disposait de quinze jours afin de décider si le texte européen est une proposition d'acte communautaire et si elle comporte des dispositions de nature législative, s'est engagé à mettre en place un processus d'urgence. Dans son rapport public pour 1994, le Conseil a souligné « certains textes signalés sont alors examinés en quelques heures. Ainsi, sur les trois derniers mois de l'année, un quart des textes transmis au Conseil d'État a fait l'objet d'un examen urgent. Les autres textes sont étudiés en quelques jours. Le délai moyen d'examen est de huit jours »²⁰⁰.

En fait, cette procédure d'urgence présentait une avancée certaine et concrétisait les efforts des institutions gouvernementales afin d'accélérer les délais de transmission des propositions d'actes communautaires au Parlement, ce qui améliorait les travaux parlementaires. À l'époque, il était fréquent que le délai qui s'écoulait entre la transmission d'une proposition au SGCI et sa réception par les assemblées soit inférieur à dix jours, malgré le grand nombre de difficultés qui se cache derrière ce chiffre. Les circulaires du 21 avril 1993, et du 19 juillet 1994 ont été remplacées par une nouvelle Circulaire celle du 13 décembre 1999²⁰¹. Celle-ci a essentiellement modifié la procédure de transmission des textes européens aux assemblées dans le domaine des délais. Le Conseil d'État dispose d'un délai de sept

¹⁹⁹ La Circulaire du 21 avril 1993, op.cit.

²⁰⁰ Conseil d'Etat, rapport public 1994, Etudes et documents n°46, la Documentation française, mars 1995, p. 209.

²⁰¹ Circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, JORF, 17 décembre 1999, pp. 18800-18802.

jours pour déposer son avis sur la nature législative ou réglementaire des projets ou propositions d'actes communautaires. En cas d'urgence, le SGCI peut lui demander de statuer dans les trois jours ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue. Dans le but d'épargner un maximum de temps, les textes concernés ne sont plus transmis aux ministres compétents pour qu'ils se prononcent leur propre position quant à la nature législative ou réglementaire des textes.

II : Délai minimum et réserve d'examen : Un progrès tangible

La réforme des procédures administratives de transmission se heurtait rapidement à quelques difficultés ce qui amenait des sollicitations de la part des parlementaires en faveurs du mécanisme de réserve d'examen parlementaire²⁰². En fait, les parlementaires constataient très vite l'autonomie totale de l'instance nationale et de l'instance communautaire.

Dire qu'une réclamation de la réserve d'examen parlementaire, dire que le Parlement peut jouer directement un rôle sur le processus de décision communautaire aboutit à faire connaître aux partenaires européens la position française sur telle ou telle question. En ce sens, le mécanisme de la « réserve

²⁰² M. Henri Nallet est arrivé à créer la synthèse des positions au sein de la Commission des lois ou de la délégation pour l'Union européenne. Dans un article publié pour le cinquantenaire du SGCI (*Ena mensuel*, n° 2, 1998, Le rôle du Parlement national dans la définition des positions françaises : Le Parlement : quelle influence ?), il avait présenté des attitudes personnelles audacieuses : « Pour l'avenir, traçons deux perspectives : Premièrement : Réviser les dispositions de l'article 88-4, afin de supprimer les causes de dévoiement et de blocage du dispositif et rompre le lien entre le champ d'application de la soumission des textes et la portée des résolutions : Autrement dit, réécrire le premier alinéa et ("déconnecter" le second du premier, de telle sorte que les assemblées puissent se prononcer par une résolution sur tout document de l'Union européenne. Il conviendrait enfin de compléter l'article par un nouvel alinéa relatif à la réserve d'examen parlementaire, qui ne repose aujourd'hui que sur une circulaire. Deuxièmement : Améliorer l'information des délégations pour l'Union européenne en leur transmettant les notes et analyses des ministères sur les propositions d'actes communautaires ainsi que les comptes rendus du Conseil des ministres de l'Union européenne et des réunions du Comité des représentants permanents ».

d'examen parlementaire » s'exprime par le droit pour chaque assemblée parlementaire d'accepter ou de rejeter une proposition d'acte communautaire avant son adoption par le Conseil des ministres de l'Union européenne. En plus, le Gouvernement est obligé à transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat des projets et des propositions d'actes comportant des dispositions législatives.

Ainsi, « l'exercice effectif du contrôle parlementaire sur les textes communautaires est assuré par ce mécanisme prévoyant que le Sénat comme l'Assemblée nationale disposent d'un délai d'un mois (Circulaire du Premier ministre en date du 22 novembre 2005) pour déposer et programmer l'examen d'une proposition de résolution et que, dès lors, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise au niveau communautaire, de manière à ce que la résolution adoptée par le Sénat ou l'Assemblée puisse être prise en compte »²⁰³. Par contre, lorsque le Gouvernement ne désire pas retarder l'adoption par la Communauté d'un texte « bien que le délai d'un mois garanti aux deux Assemblées ne se soit pas écoulé, il demande aux délégations pour l'Union européenne de « lever la réserve d'examen parlementaire », pour lui permettre de donner son accord au texte »²⁰⁴.

Ce mécanisme, souvent dénommé "réserve d'examen parlementaire" « par référence au modèle britannique de la "scrutiny reserve", donne aux deux assemblées un droit d'une grande importance pour l'exercice effectif du contrôle parlementaire »²⁰⁵.

La réclamation parlementaire française, suite à l'entrée en vigueur de l'article 88-4, n'était pas surprenante. Il existait en effet des pays qui bénéficiaient de ce mécanisme depuis longtemps et le Conseil de l'Union européenne s'en est pleinement accommodé.

²⁰³ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 354.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Présentation de la délégation pour l'union européenne, site parlementaire du Sénat :

<http://senat.fr/europe/dpue-histo.html>

La réserve d'examen parlementaire n'est pas effectivement une tentative de retardement de la discussion entre les États membres, mais juste l'expression de l'attitude parlementaire lors de la prise de décision communautaire. « Les négociations peuvent en effet se poursuivre même lorsqu'une ou plusieurs délégations invoquent une réserve d'examen parlementaire. Lorsque les négociations sont achevées, mais qu'il subsiste une telle réserve, le Conseil peut adopter un texte en point A, c'est à dire sans débats, dès que la réserve est levée. En outre, le recours de plus en plus fréquent au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil limite la portée de la réserve d'examen parlementaire, dans la mesure où, dans certains cas, le Conseil peut ignorer la réserve formulée par une délégation. Dans ces conditions, les craintes parfois exprimées à l'égard de ce mécanisme, soupçonné d'alourdir voire de bloquer le processus de décision, ne paraissent guère justifiées »²⁰⁶.

Dans son premier rapport sur le suivi des propositions d'actes communautaires, M. Robert PANDRAUD a demandé instamment au Gouvernement d'invoquer la réserve d'examen parlementaire dans le cas où le Parlement trouve que cette invocation est indispensable afin de se positionner : « Pour remédier à cette situation, peu conforme à l'esprit de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra au Gouvernement (...) d'intégrer la procédure de l'article 88-4 dans le processus de la négociation communautaire et, en conséquence, de ne pas hésiter à invoquer au sein du Conseil des Communautés, la « réserve d'examen parlementaire », à l'instar de la pratique suivie par les gouvernements danois et britannique.

En tout état de cause, le Gouvernement devrait faire en sorte qu'aucun accord n'intervienne au sein du Conseil tant que le Parlement n'a pas disposé d'un délai raisonnable pour réagir, s'il estime nécessaire, sur les textes de nature législative, qui, comme l'impose la Constitution, doivent lui être soumis »²⁰⁷. Cette demande de réserve d'examen parlementaire s'est fréquemment répétée voire devenait habituelle

²⁰⁶ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 134.

²⁰⁷ R. PANDRAUD, rapport d'information n°209, op.cit., pp. 5-6.

dans les rapports de la délégation de l'Assemblée nationale et au cours de l'examen de résolutions en séance publique²⁰⁸.

De son côté, le Gouvernement, S'inspirant des modèles Scandinave et britannique, n'a pas caché ses réticences à propos de l'établissement d'une telle réserve d'examen. Le 19 mai 1993, M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué chargé des affaires européennes, disait ce qui suit : « Je suis a priori un peu réticent à un tel système, parce que je crois que suspendre à un examen par l'organe législatif ce qui est quand même encore une négociation internationale, de la responsabilité du pouvoir exécutif, serait sortir un peu de l'esprit de la réforme et de l'esprit des institutions de la V^{ème} République »²⁰⁹. Le 17 décembre 1993, le ministre délégué aux Affaires européennes réaffirmait sa position en estimant « qu'une telle disposition « une réserve d'examen parlementaire » serait contraire à l'esprit de la Constitution de la V^{ème} République, qui prévoit que les négociations internationales sont conduites par le gouvernement sous sa responsabilité »²¹⁰. Cette attitude gouvernementale manifeste clairement l'absence de volonté de la part du

²⁰⁸ Ainsi, le 17 décembre 1993, N. CATALA défendait ainsi la réserve d'examen parlementaire au cours d'un débat en séance publique : « Nous sommes persuadés, avec le Président Philippe SEGUIN, que cette réserve d'examen parlementaire pourrait non seulement préserver les droits de notre parlement, mais aussi servir les intérêts de la France, comme savent si bien le faire nos amis britanniques pour leurs propres intérêts, tout en permettant d'accroître la qualité de la législation communautaire », JOAN, 1^{ère} séance du 17 décembre 1993, p. 7834.

²⁰⁹ JOAN, séance du 19 mai 1993, p. 604. Quelques mois plus tard, A. LAMASSOURE renouvelait cette prise de position : « Pour ma part, je n'y suis pas favorable, pour deux raisons. D'abord, une telle disposition serait contraire à l'esprit de la Constitution de la V^{ème} République, qui n'est pas celui des institutions britanniques. En effet, la Constitution de la V^{ème} République prévoit que les négociations internationales sont conduites par le Gouvernement, sous sa responsabilité. Dans le cadre de la vie communautaire, on peut désormais admettre que le Gouvernement agit sur la base d'orientations définies par l'Assemblée nationale et par le Sénat, mais les négociations demeurent de la responsabilité gouvernementale. Ensuite, si une disposition de ce genre était appliquée dans chacun des pays- douze, aujourd'hui, seize, vingt, vingt-cinq demain- nous aboutirons à la paralysie de l'activité communautaire. On marcherait au pas du plus lent escargot », JOAN, 1^{ère} séance du 17 décembre 1993, p. 7835.

²¹⁰ Bernard Rullier, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution au premier » semestre 1994, *RFDC*, n° 19, 1994, p. 559.

Gouvernement de la V^{ème} République d'accepter la participation positive du Parlement en accordant à celui-ci les outils pratiques pour se positionner sur un sujet au niveau européen. A ce stade, le Gouvernement, pour conserver ses intérêts a fait des efforts afin de rapprocher les points de vue avec le Parlement en veillant à permettre aux assemblées de pratiquer leurs compétences confiées par l'article 88-4.

Dans ces conditions, le moment est venu le 29 juin 1994 de reconnaître au Parlement l'obtention d'un délai minimum pour l'examen des propositions d'actes communautaires, par le Premier ministre lors de sa réponse à l'allocution de fin de session du Président de l'Assemblée nationale. E. BALLADUR déclara : « Ainsi que vous le savez, l'application de l'article 88-4 de la Constitution donne lieu, entre nous, à des débats. J'ai décidé de réunir dorénavant chaque mois un comité interministériel spécialement consacré aux affaires européennes au cours duquel les projets de directives examinés à Bruxelles devront être soumis au Gouvernement. Lors de la première réunion de ce comité, je déciderai que, désormais, le conseil des ministres de l'Union européenne ne délibérera plus sur des projets de directives qu'après qu'ils auront été examinés par votre délégation pour l'Union européenne. Je lui fais confiance pour qu'elle fasse diligence, de même que j'ai toute confiance en l'action du président PANDRAUD »²¹¹.

Le 19 juillet 1994, le premier ministre adressa donc une circulaire²¹² aux ministres, afin de mettre en œuvre la reconnaissance aux assemblées d'un délai minimal pour s'exprimer sur les propositions d'actes communautaires. Il les a invités avant de participer à des négociations au sein du Conseil de l'Union, à vérifier s'il n'était pas dans l'intention des assemblées d'adopter une résolution sur une

²¹¹ JOAN, 2^{ème} séance du 29 juin 1994. P.3563.

²¹² JORF, 21 juillet 1994, pp. 10510-10511. Cette Circulaire a été remplacée par la Circulaire du 13 décembre 1999 (JORF, 17 décembre 1999, pp. 18800-18802) qui regroupe l'ensemble des dispositions relatives à application de l'article 88-4. Les discussions relatives à la réserve d'examen parlementaire n'ont été modifiées que pour tenir compte du protocole annexé au Traité d'Amsterdam, qui prévoit qu'un délai de six semaines doit s'écouler entre la transmission d'une proposition au Parlement européen et au Conseil et son adoption par ce dernier.

proposition d'acte communautaire. La vérification demandée de la part des ministres devient facile dans le cas où, une proposition de résolution est déposée dans le mois suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte. Les députés et les sénateurs possèdent alors un délai d'un mois pour examiner chaque proposition d'acte et décider de déposer une proposition de résolution.

Lorsqu'une proposition de résolution a été déposée au sein d'une assemblée sur une proposition d'acte communautaire en application de l'article 88-4 de la Constitution, deux hypothèses doivent être distinguées :

a) Une proposition d'acte communautaire dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil : le SGAE, sauf urgence ou motif particulier, donnera instruction à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en vertu du règlement intérieur du Conseil ;

b) Une proposition d'acte communautaire dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil : à ce moment-là, et selon le règlement intérieur du Conseil, un État membre n'a pas le droit de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour²¹³.

Par contre, la Circulaire du Premier ministre ajoute que, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE donnera instruction à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption d'un acte communautaire à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France de la proposition d'acte communautaire à une prise de position du Parlement Français.

²¹³ Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires. JORF n°167 du 21 juillet 1994 p. 10510

En application de cette circulaire, qui renforce en effet « la vérification d'une bonne articulation entre le travail parlementaire dans le cadre de la procédure 88-4 et le travail de négociation communautaire à Bruxelles »²¹⁴, le Gouvernement s'engage par conséquent à accorder au Parlement le temps d'adopter une résolution lorsqu'il a exprimé sa volonté. En revanche, il garde une marge de manœuvre, lorsqu'il conditionne le mécanisme de la réserve d'examen par la phrase « sauf urgence ou motif particulier ». Il est intéressant de s'interroger sur l'intérêt de la concession offerte au Parlement par le Gouvernement. Une autre question avait occupé les parlementaires concernant l'annexe de cette Circulaire du 19 juillet 1994 qui souligne le rôle du Conseil d'État en déposant son analyse sur la précision du champ d'application de l'article 88-4.

Cette analyse montre, particulièrement, que l'application de l'article 88-4 de la Constitution ne concerne pas les textes des II^e et III^e piliers²¹⁵, puisque ces textes ne sont pas des propositions d'actes communautaires.

En vertu d'une perspective juridique, « cette affirmation n'est pas contestable, elle a fait l'objet de critiques nombreuses de la part des parlementaires français, compte tenu du caractère sensible de certains textes du III^e pilier, notamment ceux concernant les libertés publiques »²¹⁶.

Pour répondre à ces critiques, M. Alain Juppé, le Premier ministre, indiquait le 10 juillet 1995 par courrier à M. Pandraud (à l'Assemblée nationale) et à M. GENTON (au Sénat), tous deux présidents des délégations parlementaires pour

²¹⁴ Jean-Luc SAURON, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », 15/06/1999, *RTDE*, 1999 p. 171

²¹⁵ Le II^e pilier traite de la politique étrangère et sécurité commune (PESC) de l'Union. Le III^e pilier prévoit une coopération renforcée entre les Etats membres en matière judiciaire, policière et douanière (justice et affaires intérieures, JAI). Le premier pilier porte sur le domaine communautaire : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), Communauté européenne (CE), et Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA).

²¹⁶ Jean-Luc SAURON, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *op.cit.*

l'Union européenne, qu'il avait décidé de « transmettre désormais aux Assemblées les projets d'actes relevant des titres V (Politique étrangère et de sécurité commune) et VI (Justice et affaires intérieures) du Traité sur l'Union européenne qui comportent des dispositions de nature législative, afin que les membres du Parlement puissent être informés »²¹⁷. Sur ces textes, les parlementaires adoptent des « conclusions » (et non une résolution du type 88-4), conclusions qui n'entraînent pas, lors d'un vote au Conseil des ministres, la vérification de la réserve parlementaire prévue par la Circulaire du 19 juillet 1994.

Dans une autre lettre du 24 juillet 1996 à M. Philippe Seguin (président de l'Assemblée nationale) et à M. René Monory (Président du Sénat), M. Alain Juppé a décidé que « les projets de décisions du comité exécutif Schengen et les décisions prises par le comité seront désormais adressés pour l'information des députés ou des sénateurs :

- A la présidence de l'Assemblée nationale (ou du Sénat) lorsque la décision concernée interviendra dans un domaine relevant dans l'ordre interne du pouvoir législatif ;

- A la délégation de l'Assemblée (ou du Sénat) pour l'Union européenne dans les autres cas »²¹⁸.

Il convient de souligner qu'il n'y a jamais eu, à une exception près, de divergence entre la position du gouvernement et celle exprimée par les résolutions parlementaires prises dans le cadre de l'article 88-4.

Ainsi, s'agissant de la proposition de directive européenne sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite, le Gouvernement a choisi de revenir sur sa position antérieure favorable au texte et, sur la base des demandes du Parlement national, comme mandat de négociation, « de ne

²¹⁷ Jean-Luc SAURON, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », op.cit.

²¹⁸ Ibid.

pas accepter la proposition modifiée de directive du Conseil concernant la liberté de gestion et de placement des fonds collectés par les institutions de retraite»²¹⁹.

Pour conclure cette section, il est juste de souligner la lutte acharnée des parlementaires et leur réussite suite à l'entrée en vigueur de l'article 88-4, afin de mettre en place, en quelque sorte, leur contrôle sur les travaux gouvernementaux au niveau européen. Malgré les difficultés concernant l'indépendance complète entre le processus de décision communautaire et les procès de mise en place de l'article 88-4 d'une part, et les réserves abondantes du Gouvernement d'autre part, les efforts des parlementaires sont couronnés de succès. Car la reconnaissance aux parlementaires du mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire » met en effet la coopération entre le Gouvernement et le Parlement sur une bonne voie.

Section II : Le début d'une coopération importante entre le Gouvernement et le Parlement suite au Traité d'Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam offre véritablement aux parlements nationaux et précisément au Parlement français une opportunité inédite en stipulant au sein de ces textes, le mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire ». Une initiative qui a établi une sérieuse coopération entre les parlements nationaux et leur gouvernement, et bien évidemment entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne.

La procédure de l'article 88-4 a cependant été développée tantôt sur des bases conventionnelles et tantôt par la révision de la Constitution en 1999. « Parmi

²¹⁹ Jean-Luc SAURON, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », op.cit. Voir aussi : la résolution n° 178 de l'Assemblée nationale du 28 avril. 1994.

les innovations notables, soulignons la reconnaissance du mécanisme dit de la (réserve d'examen parlementaire) par (la Circulaire du 19 juillet 1994) et l'extension du champ d'application de l'article 88-4 (aux projets d'actes du 2^e et 3^e piliers et « autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »²²⁰).

L'avancement qui sert l'implication du Parlement dans le processus national d'élaboration du droit communautaire peut être se traduit grâce à ces trois facteurs majeurs : « D'abord, une activité de contrôle sur l'exécutif développée à l'initiative des parlementaires ; ensuite un développement par étapes successives largement liées aux propres évolutions de la construction européenne (autrement dit, on peut le définir comme un développement de contrepartie) et enfin, le contrôle parlementaire aujourd'hui mis en place peut difficilement aller plus loin, mais au regard du point de départ, il est incontestable que le résultat obtenu est loin d'être négligeable »²²¹.

Nous allons envisager dans cette section quelle collaboration a été établi suite à ce traité, entre le Parlement français et le Gouvernement en abordant les points suivants :

Sous-section I : La relation entente entre le Gouvernement et le Parlement : la clé de leur collaboration

Sous-section II : Une collaboration renforcée entre le Gouvernement et le Parlement

Sous-section III : Les limites du délai minimum : la multiplication des demandes d'examen en urgence

²²⁰ Marie-Claire PONTTHOREAU, *La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire*, AJDA, 2004 p. 1125.

²²¹ Ibid.

Sous-section I : La relation entente entre le Gouvernement et le Parlement : La clé de leur collaboration

Les désaccords marquant la relation entre le Gouvernement et le Parlement suite à l'inscription de l'article 88-4 dans la Constitution française les poussaient à faire des efforts afin de mettre en place un minimum de coopération entre eux. Cette procédure, selon Mme Dorothée MEYER, donnerait lieu à des arrangements, des « gentlemen's agreement » entre Gouvernement et Parlement : « Il est intéressant de constater que quelle que soit la forme de l'insertion dans la Constitution des dispositions analysées, leur bonne application semble devoir passer par ces gentlemen's agreement auxquels le doyen Vedel faisait référence dans son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale. En d'autres termes, l'article 88-4 semble être un terrain fertile pour l'élaboration de « convention de la Constitution ». Il semble bien, par exemple, que les mécanismes envisagés, si l'on admet que le Parlement se conduise de manière constructive à l'égard de la politique communautaire, laisse ouverte la possibilité que s'établisse, entre Gouvernement et Parlement, l'usage selon lequel le premier attendrait que le second se soit prononcé avant d'exprimer sa position à Bruxelles »²²².

Ce changement confirme l'analyse énoncée en 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution mentionnant les rapports entre le chef de l'État et le Gouvernement, le Comité évaluait la situation en déclarant :

Le Comité « s'est attaché, partout où cela était possible, à clarifier ces rapports, notamment en ce qui regarde les domaines de compétence et les procédures. Mais il n'a pas pensé que la règle écrite puisse rendre compte de tout ce qui, dans cette matière, doit être laissé à ces « conventions de la Constitution » dont

²²² D. Meyer, *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la V^{ème} République*, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille III, 27 novembre 1993, p. 335.

le jeu ou même la teneur varie nécessairement selon la conjoncture et parfois selon la personnalité des acteurs »²²³.

La relation entre le Gouvernement et le Parlement peut évidemment bénéficier de cette évaluation, et l'acceptation finale du Premier ministre d'accorder au Parlement un délai minimum d'examen et la réserve d'examen parlementaire ajoute une nouvelle valeur à cette relation.

Le concept de « convention de la Constitution » est issu du droit anglais. John STUART MILL déterminait ces conventions comme des « maximes non écrites de la Constitution »²²⁴. M. Pierre AVRIL transposant les définitions des juristes anglais dans la sphère notionnelle du constitutionnalisme français, a défini pour sa part, ces conventions « comme les règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés, conformément aux principes et convictions actuellement reconnus »²²⁵.

En révélant les particularités de ces conventions, M. Pierre AVRIL souligne que ces conventions restreignent l'application d'un droit. Or, à partir du moment où ces conventions paraissent attribuer des pouvoirs à un organe, elles entraînent parallèlement une sorte de limitation des pouvoirs d'un autre organe. C'est effectivement le sens de la décision du Premier ministre d'accorder au Parlement un délai minimum pour s'exprimer sur les propositions d'actes communautaires. M. Pierre AVRIL explique cette idée en disant que cette décision réduit l'efficacité du Gouvernement français au sein du Conseil de l'Union européenne, car son engagement envers le Parlement représenté par le mécanisme la réserve d'examen parlementaire empêche l'adoption d'un texte par le Conseil de l'Union avant l'écoulement du délai pour examen de ce texte par le Parlement français.

²²³ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, JORF, 16 février 1993, p. 2538.

²²⁴ Cité par P. Avril, *Les « conventions de la Constitution »*, RFDC, n°14, 1993, p. 332.

²²⁵ Ibid. p. 333

Une autre spécificité des « conventions de la Constitution », selon M. Pierre AVRIL, se trouve dans le fait qu'elle n'établit pas de droit, ce qui montre que les procédures ne sont pas juridiquement opposables à leur auteur. M. Pierre AVRIL continue son explication en disant que « si les précédents ne sont pas opposables à leur auteur, c'est parce que la juridiction constitutionnelle n'a pas le pouvoir de leur conférer, en tant que tels, une valeur juridique »²²⁶.

La question qui se pose à ce stade concerne la possibilité juridique d'introduire dans les règlements des assemblées un texte relatif à la réserve d'examen parlementaire. En fait, cette interrogation revient aux années 1992 lorsque les assemblées ont modifié leurs règlements afin de mettre en œuvre l'article 88-4 de la Constitution. À l'époque, le Sénat a introduit, de sa propre initiative, dans son règlement une disposition lui reconnaissant un délai minimum pour l'examen des propositions d'actes communautaires²²⁷. Le Conseil constitutionnel, en statuant sur le règlement du Sénat²²⁸, a considéré que cette disposition était contraire à la Constitution²²⁹.

²²⁶ Cité par P. Avril, *Les « conventions de la Constitution »*, RFDC, op. cit. p. 334.

²²⁷ Le texte sénatorial prévoyait que « lors du dépôt d'une proposition d'acte communautaire, le Gouvernement peut demander au sénat de l'examiner dans un délai maximum qui ne peut être inférieur à un mois » ; résolution du Sénat n° 38 adoptée le 15 décembre 1992.

²²⁸ Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, JORF, 14 janvier 1993, pp. 777-779.

²²⁹ « 12. Considérant qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ; que selon le premier alinéa de l'article 31, "les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent" ; qu'il suit de là, qu'indépendamment de la priorité donnée à l'examen de certains projets ou propositions de loi en application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement, à qui il incombe de faire diligence, a le droit de demander qu'une Assemblée, ou un de ses organes habilités à cet effet, se prononce sur une proposition d'acte communautaire entrant dans le champ des prévisions de l'article 88-4 de la Constitution, dans un délai qui, eu égard aux engagements internationaux de la France, peut être, dans certains cas, d'une durée inférieure à un mois ; qu'il suit de là que la troisième phrase du premier alinéa de l'article 73 bis, qui impose en toute hypothèse et sans aucune restriction liée à l'urgence, le respect d'un délai minimum d'un mois est contraire à la Constitution ». Décision n° 92-315 DC, op.cit.

Suite à cette décision du CC, il est à penser que, si le Sénat ou l'Assemblée nationale modifiait aujourd'hui son règlement et décidait d'y introduire un délai minimum, en vue de la reconnaissance de ce délai par le Gouvernement, il est nettement vraisemblable que le CC se positionnerait de la même façon qu'en janvier 1993 et critiquerait un tel arrangement, malgré les procédures survenues depuis juillet 1994.

A titre de comparaison, nous pensons à ce qui s'est déroulé en 1959, « lorsque M. Michel DEBRE avait convenu avec sa majorité d'une rédaction transactionnelle admettant, sous certaines conditions, le vote de propositions de résolutions après la discussion des questions orales avec débat. (...) ces dispositions ont été déclarées non conformes par le Conseil constitutionnel »²³⁰.

Il résulte de cet incident que les précédents n'attachent pas juridiquement à leur auteur. Par contre, et M. Pierre AVRIL affirme fortement cette idée²³¹, les précédents peuvent attribuer aux « conventions de la Constitution » un certain pouvoir qui rend pénible sa remise en cause.

Il est important de dire que si un Premier ministre déclarait qu'il refuse la reconnaissance au Parlement d'un délai d'examen des propositions d'actes communautaires annoncé par son prédécesseur, cette attitude provoquerait bien évidemment des réactions à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Pour M. Pierre AVRIL, les « conventions de la Constitution » doivent être distinguées des simples usages, dans la mesure où l'idée de convention « présente un caractère normatif quasi contractuel qui suppose un acquiescement suffisamment général »²³². Aussi l'existence de précédents ne suffit-elle pas, à elle seule, à démontrer l'existence de « convention de la Constitution ».

²³⁰ P. AVRIL, et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4e éd., 2010, p. 24.

²³¹ P. AVRIL, *Les « conventions de la Constitution »*, RFDC, op. cit. pp. 334-335.

²³² Ibid. p. 335.

M. P. AVRIL suggère de éprouver l'existence des conventions en s'appuyant sur trois questions présentées par JENNINGS : « premièrement, quels sont les précédents ; deuxièmement, les acteurs de ces précédents croyaient-ils qu'ils étaient tenus par une règle (bound by a rule) ; et troisièmement, y a-t-il une raison à la règle ? »²³³.

En appliquant ces trois questions à l'article 88-4, nous pensons que ces interrogations semblent se vérifier²³⁴. Les précédents sont abondants ; les gouvernements se sont montrés très attachés à cette règle, comme en témoigne le suivi très net par le SGCI des travaux des délégations pour l'Union européenne²³⁵ ; celle-ci s'appuie effectivement sur le pouvoir du Gouvernement français à lever la réserve d'examen parlementaire²³⁶. Enfin, le motif de cette règle est bien évidemment l'influence précieuse de l'article 88-4. Ce dernier n'avait, avant la décision du Premier ministre, pas du pouvoir sur l'élaboration des affaires européennes si les textes communautaires étaient adoptés avant même leur transmission au Parlement français ou quelques jours seulement suite à cette transmission. A ce stade, les modalités de l'existence d'une « convention de la Constitution » semblent donc réalisées.

Par la suite, il est important de souligner deux caractères de la règle déterminée par le Premier ministre en juillet 1994. « En premier lieu, cette règle repose sur un texte écrit, la Circulaire du 19 juillet 1994. En second lieu, la règle du délai d'un mois connaît de multiples exceptions, liées aux situations d'urgence, dont

²³³ P. AVRIL, *Les « conventions de la Constitution »*, Puf, 1997. p. 111.

²³⁴ Voir C. Tostain, *Le Parlement français et les résolutions votées par l'Assemblée nationale ou le Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution en 1994 et 1995*, mémoire de DEA de droit public interne, Université Paris II, septembre 1995.

²³⁵ Le SGCI élabore désormais un « tableau synoptique des textes communautaires en cours d'examen par le Parlement national » à destination de l'ensemble des acteurs concernés, en particulier au sein des ministères.

²³⁶ Même si, en théorie, tout député ou sénateur peut déposer une proposition de résolution dans le délai d'un mois évoqué par la Circulaire du 19 juillet 1994.

les parlementaires ont très vite découvert qu'elles étaient extrêmement fréquentes dans le processus de décision communautaire »²³⁷. Puisque le Gouvernement est « souvent contraint d'intervenir auprès des délégations afin que celles-ci examinent des textes en urgence pour que la réserve d'examen puis être levée avant que le délai d'un mois soit écoulé. Ces situations d'urgence ne remettent pas en cause la règle instaurée en 1994, dans la mesure où le Gouvernement, dans la grande majorité des cas, prend soin d'alerter les délégations et de solliciter leur avis, mais tend néanmoins à limiter la portée de cette règle »²³⁸.

En tout état de cause, il est intéressant d'apprécier la reconnaissance gouvernementale du mécanisme de la réserve d'examen parlementaire comme un pouvoir accordé au Parlement, en revanche, il est également important de mentionner que ce pouvoir reste relatif lorsque le Gouvernement recourt à la procédure d'urgence. Car celui-ci peut à un moment donné demander de lever la réserve d'examen avant la fin d'un délai d'un mois dans certains cas concernant par exemple la particulière sensibilité politique du dossier en question.

Sous-section II : Une collaboration renforcée entre le Gouvernement et le Parlement

Le Gouvernement avait fait un bon choix en accordant aux assemblées parlementaires le mécanisme de la réserve d'examen parlementaire. Les assemblées de leur part, se sont montrées responsables dans l'utilisation de ce mécanisme.

Dans ces conditions, et depuis la mise en place du délai minimum, le Gouvernement paraît avoir respecté les effets résultant de l'accord du délai, mais en évoquant beaucoup de réserves. Les délégations n'ont pas, en revanche, fermé les

²³⁷ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., op.cit., p.140.

²³⁸ Ibid.

yeux sur quelques défauts du mécanisme de la réserve d'examen parlementaire²³⁹, ces exemples sont en effet restés rares.

Il est intéressant dans ce domaine de mentionner qu'il existe quelques difficultés empêchant le Gouvernement de pratiquer correctement l'invocation de la réserve d'examen au sein du Conseil dans le cas où le Gouvernement se trouve en minorité²⁴⁰.

En ce qui concerne les délégations, elles sont obligées de respecter leur engagement en examinant les propositions d'actes communautaires sans dépasser le délai minimum. Par contre, la proposition de résolution déposée par la délégation ne dépend pas seulement de cette dernière, car, cette procédure peut passer pour examen au sein des commissions permanentes où alors subordonner à la discussion en séance publique ce qui enlève la responsabilité totale de la délégation.

Dans ce contexte, il est important de souligner que dans certaines situations, il existe des textes nécessitant une adoption très rapide, parfois quelques jours seulement après la transmission de ces textes par la commission européenne. Il est donc impossible de laisser au Parlement français le délai de la réserve d'examen

²³⁹ R. Pandraud, rapport d'information n° 1893 du 11 janvier 1995, déposé au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 20 au 31 décembre 1994 (n°s E-346 à E-354). Voir aussi le Bulletin des commissions du Sénat du 27 juillet 1995, pp. 3540-3542.

²⁴⁰ Ainsi, la proposition d'acte communautaire E 354 modifiant le règlement du Conseil relatif au tarif douanier commun a été transmise aux assemblées le 23 décembre 1994 et adoptée au sein du Conseil par procédure écrite le 29 décembre 1994. La France a voté contre ce texte en faisant notamment valoir dans une déclaration annexée au procès-verbal que « la présente procédure ne laisse pas un temps d'examen suffisant pour permettre la consultation du Parlement français, prévue par l'article 88-4 de la Constitution ». Voir le rapport d'information n° 1893 de R. Pandraud, 11 janvier 1995, op.cit. Cette situation s'est renouvelée à propos d'une proposition relative à la proposition de certains contingents tarifaires pour l'Autriche, la Finlande et la Suède. M. Michel Barnier, ministre délégué chargé des affaires européennes, a fait savoir à R. Pandraud que « la France s'est opposée à l'adoption du texte mais a été mise en minorité ». Voir le rapport d'information n° 2211 de R. Pandraud, 6 septembre 1995. P. 45.

pour se prononcer en adoptant une résolution. C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement s'est trouvé obligé de demander aux délégations de s'exprimer en urgence sur quelques textes européens dans le but d'éviter leur adoption dans des délais très brefs.

C'est le cas de deux textes déposés en 1994 concernant les relations de l'Union européenne avec l'Afrique du Sud (propositions E 283 et E 299). Le premier de ces textes portait sur l'application à l'Afrique du Sud de certains avantages octroyés par la communauté aux pays en développement dans le cadre des préférences tarifaires généralisées. A l'époque, le Gouvernement français avait la volonté de demander la réserve d'examen parlementaire. « Mais d'autre part, pour des raisons diplomatiques, il souhaitait que l'adoption du texte puisse intervenir sans trop tarder. En effet, les journaux d'Afrique du Sud avaient commencé à dénoncer en première page ce qu'ils appelaient un « blocage français » de ce texte communautaire »²⁴¹.

Pour cela, le Gouvernement a appelé les délégations à se positionner en urgence sur ces textes pour qu'ils puissent être adoptés le plus tôt possible. Lors de son initiative de réunir la délégation de l'Assemblée nationale le 10 août 1994 M. Robert PANDRAUD informa directement le Gouvernement que la délégation ne voulait plus se prononcer sur ce texte. De sa part, M. Jacques GENTON, estimant que les contenus du texte étaient consensuels, indiqua au Gouvernement que c'était légitime pour lui d'adopter ce texte rapidement.

A cause de cette situation, les délégations instaurèrent une procédure consacrée à affronter ces demandes d'examen en urgence des propositions d'actes communautaires.

Au Sénat, le 12 octobre 1994, la délégation chargea son président :

« - Soit de réunir la délégation sans tarder afin qu'elle examine s'il est nécessaire de déposer une proposition de résolution ;

²⁴¹ Bulletin des commissions du Sénat, 12 octobre 1994, p. 2061.

- Soit de faire connaître au Gouvernement que compte tenu de l'urgence d'une part, du caractère consensuel ou secondaire du texte concerné d'autre part, l'adoption de l'acte communautaire peut intervenir dans un délai inférieur à un mois »²⁴².

Une procédure complètement analogue fut établie à l'Assemblée nationale²⁴³.

En plus, pour s'exprimer sur un projet de texte relevant de l'article 88-4, le cas où, une proposition de résolution portant sur le texte européen en cause a été déposée par un ou plusieurs parlementaires ou par les commissions des européennes des assemblées, « le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon communautaire, avant l'adoption de la résolution envisagée.

Cependant, le Gouvernement peut souhaiter ne pas avoir à retarder l'adoption d'un texte par l'Union européenne bien que le délai d'un mois garanti aux deux Assemblées ne se soit pas écoulé. Il peut s'agir notamment :

– De textes de gestion dont l'application a un caractère d'urgence et qui ont été présentés tardivement par la Commission européenne ;

– De textes commerciaux intéressant des pays tiers, qui pourraient mal interpréter une demande de report de la décision de la part de la France »²⁴⁴.

A ce stade, il est attendu de la part du Gouvernement de s'adresser à la délégation pour l'Union européenne afin de mettre d'accord entre eux lui permettant de « participer à l'adoption d'un texte européen sans que le délai d'un mois soit écoulé. La commission peut être ainsi amenée – notamment dans la dernière période de chaque présidence du Conseil de l'Union européenne, période où

²⁴² Bulletin des commissions du Sénat, 12 octobre 1994. Op. cit.

²⁴³ R. PANDRAUD, rapport d'information n° 1893, op.cit.

²⁴⁴ Présentation de la Commission des affaires européennes, site parlementaire du Sénat :

<http://senat.fr/europe/cae-presgen.html>

traditionnellement les textes européens se bousculent – à se prononcer en urgence afin que la réserve d'examen parlementaire puisse être levée »²⁴⁵

Dans le même contexte, et afin de garantir une bonne prise en compte des résolutions des assemblées, le premier ministre a publié respectivement la Circulaire du 22 novembre 2005 (qui se substitue à celles du 21 avril 1993, du 19 juillet 1994, du 13 décembre 1999 et du 22 novembre 2005) dans lesquelles le Gouvernement continue à accorder aux assemblées parlementaires un délai d'un mois.

Sous-section III : Les limites du délai minimum : la multiplication des demandes d'examen en urgence

Le Gouvernement s'est retrouvé dans l'obligation, à plusieurs occasions reprises, d'augmenter les demandes d'examen en urgence des textes européens, surtout à l'expiration des différentes présidences de l'Union européenne. Le cas le plus grave dans ce contexte est survenu en décembre 1995 à la fin de la présidence espagnole. A l'époque, et plus précisément, le 19 décembre 1995, le Gouvernement a exigé que les délégations parlementaires s'expriment en urgence sur 25 propositions d'actes communautaires devant être adoptées par le Conseil le 21 décembre. Comme les 25 propositions ne furent pas arrivées en totalité aux assemblées, la délégation de l'Assemblée nationale rejeta donc la demande gouvernementale de se positionner sur certain de ces textes, laissant au Gouvernement la responsabilité de prendre les initiatives qu'il estimerait convenables²⁴⁶.

²⁴⁵ Présentation de la Commission des affaires européennes, op. cit.

²⁴⁶ Voir R. Pandraud, rapport d'information n° 2458, déposé le 20 décembre 1995 au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale (n°s E-526, E-528 à E-539, E-543, E-545 et E-546), pp. 21 à 34.

C'était l'exemple par lequel les parlementaires se rendirent compte des contraintes du délai minimum d'examen accordé par le Gouvernement. Il est vrai que la plupart des invocations de la demande d'examen en urgence relative aux textes commerciaux n'ont pas une portée significative. Mais dans ces conditions, la question du contrôle parlementaire semble moins efficace que prévu. Ceci est un autre exemple de la question de l'absence de prise en considération de la position des parlements nationaux sur le processus de décision communautaire.

Les parlementaires ne cessent de solliciter un vrai contrôle sur les textes européens en faisant face au Gouvernement afin de réaliser leur volonté. Et ils ont finalement réussi à forcer le Gouvernement à leur reconnaître le droit à l'utilisation du mécanisme de la réserve d'examen parlementaire. En revanche, les parlementaires avaient pu remarquer jusqu'à quel point, le Gouvernement tente de se soustraire à son engagement de donner aux parlementaires ce délai d'examen afin de se prononcer tranquillement²⁴⁷.

A ce stade, le Gouvernement insiste dans la Circulaire du 22 novembre 2005 pour respecter les délais d'un mois. Le Gouvernement ajoute dans cette Circulaire des exceptions concernant ces délais qui peuvent être réduits selon l'accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes. Le Gouvernement souligne en plus les procédures d'examen accélérées, c'est le cas selon lequel une « adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demandent aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en

²⁴⁷ Ainsi, dans son rapport d'information n°1047, déposé le 10 mars 1994 au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 1^{er} au 28 février 1994 (n°s E-200 à E-223), R. Pandraud note p. 6 : « Il apparaît d'ailleurs que, dans certaines cas, l'exécutif se trouve placé dans des conditions tout aussi défavorable que le Parlement puisque, pour quatre des documents examinés dans le cadre du présent rapport documents E 201, E 208 et E 216, la date d'adoption par le Conseil 22 décembre 1993 est intérieure à la transmission officielle par la commission européenne au président du Conseil, telle qu'elle figure dans la copie de la lettre figurant en tête du document soumis au Parlement ».

exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française»²⁴⁸.

En outre, le problème des parlementaires ne se rapporte pas seulement au respect du Gouvernement, mais aussi à la position de la Commission européenne qui ne laisse pas les parlements nationaux la possibilité d'exprimer leur position sur les textes communautaires. Celle-ci, prend en effet son temps afin de préparer les propositions avant de les subordonner au Conseil, en faisant de multiples consultations. Et suite à la transmission de ces propositions au Conseil, la commission lui demande de se prononcer très rapidement. Dans cette situation, les critiques des parlementaires sont évidemment adressées à la Commission européenne.

Ainsi, au Sénat, et lors de la réunion de la délégation pour l'union européenne destinée à l'examen en urgence de nombreuses propositions d'actes communautaires, M. Lucien LANIER «a regretté que le contrôle parlementaire soit souvent considéré plutôt comme une gêne inutile que comme une condition de bon fonctionnement d'un État démocratique. Il s'est demandé si les examens en urgence n'étaient pas un instrument pour contourner le contrôle des assemblées sur des textes qui pouvaient se révéler porteuse de certaines difficultés, la Commission européenne ne s'étant pas montrée irréprochable dans sa conduite des précédentes négociations commerciales »²⁴⁹.

A l'Assemblée nationale, les mêmes défiances sont adressées à la Commission : « Il est certes des situations nécessitant que les institutions communautaires statuent en urgence. Il reste que, dans certains cas, l'on ne peut s'empêcher de noter une certaine imprévoyance de la part de la Commission européenne, voire de se demander dans quelle mesure cette apparente absence de

²⁴⁸ Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, JORF du 25 novembre 2005, Texte 1 sur 135.

²⁴⁹ Bulletin des commissions du Sénat, 20 décembre 1995, pp. 2053-2059.

diligence ne lui permet pas de bénéficier d'une marge de manœuvre qu'elle sait mettre à profit pour placer les États membres devant le fait accompli »²⁵⁰.

Tout tentative parlementaire de développer la pratique de l'article 88-4 via le dialogue avec le Gouvernement a effectivement été confrontée à des obstacles essentiels. Seul un respect de la volonté des parlements nationaux au niveau européen peut permettre à ceux-ci d'exercer d'une façon entière leur contrôle efficace sur les gouvernements. C'est la remarque citée par M. Jacques GENTON dans son rapport d'information sur le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'Union européenne, il a dit : « (...) on peut se demander si les négociations du Traité ont eu raison de considérer la transmission aux parlements nationaux des propositions législatives de la Commission, pour information ou pour examen, comme une affaire purement interne aux États membres et relevant d'une déclaration incitative. C'est en effet admettre implicitement que les institutions de l'Union n'ont pas à prendre en compte les exigences d'un contrôle parlementaire national, et notamment celle d'une transmission des propositions « en temps utile » pour reprendre les termes de la déclaration n° 13 »²⁵¹.

Les parlementaires devaient attendre la Conférence intergouvernementale à se réunir en 1996 qui a abouti à l'adoption du Traité d'Amsterdam pour qu'ils puissent finaliser leurs espoirs. Pour eux, le but était d'introduire officiellement dans le traité un délai minimum d'examen pour les parlements nationaux.

²⁵⁰ Robert PANDRAUD, rapport d'information n°1890, op.cit., pp. 5 et 6.

²⁵¹ J. GENTON, rapport d'information n° 339 (1994-1995), fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, déposé le 28 juin 1995 sur le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'union européenne, pp. 33-34. La déclaration n° 13 annexée au Traité sur l'Union européenne est relative « au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ». Elle prévoit en particulier que « les gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, 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 ».

Ainsi, M. Yves GUENA a évoqué ce but-là dans les conclusions de son rapport de la délégation du Sénat déposé sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne²⁵².

En 1995, à la suite de la COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires) de Paris (février 1995) et de la Conférence des présidents des assemblées de l'Union européenne, un groupe parlementaire de réflexion a été établi, comprenant des parlementaires de plusieurs États membres de l'Union européenne. Les parlementaires concernés prononcent leur volonté d'inscrire un délai minimum d'examen dans le Traité sur l'Union européenne en précisant un délai d'un mois ou de quarante-cinq jours²⁵³. Le « select committee on european legislation » de la Chambre des communes a aussi insisté pour obtenir un délai d'examen dans son rapport sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » et a proposé l'introduction dans le traité d'un délai d'un mois accompagné de la mise en place d'un processus d'urgence si besoin²⁵⁴.

Le Gouvernement français semblait être très ouvert à propos de cette demande. Ainsi, au cours d'un débat sur une déclaration du Gouvernement portant sur la préparation de la Conférence intergouvernementale, M. Michel BARNIER pouvait annoncer : « Dans l'esprit du Gouvernement, il convient, en premier lieu, de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus de décision de l'Union. Il faut d'abord- ce n'est pas toujours le cas actuellement et le Président PANDRAUD l'a regretté à juste titre que les Parlements, organes légitimes de représentation des

²⁵² Y. GUENA, rapport d'information n° 224 (1994-1995) du 15 février 1995, fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne. P.2-3.

²⁵³ Groupe parlementaire de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996, compte rendu des travaux et conclusions, juin 1995- décembre 1995, Documents d'information de l'Assemblée nationale.

²⁵⁴ The role of national parliaments in the european Union, Select committee on european legislation, Twenty-eighth report, House of Commons, session 1995-96. P. 8.

citoyens dans chaque État, disposent en temps voulu des propositions de texte qui sont discutées au Conseil »²⁵⁵.

Enfin, nous remarquons que la faveur donnant aux parlementaires français l'espoir d'exercer un contrôle efficace sur les affaires européennes n'était ni une des dispositions de l'article 88-4, ni le délai minimum accordé aux parlementaires par le Gouvernement, mais seulement l'inscription de ce délai dans les Traités de l'Union européenne spécialement suite à la suggestion présentée au sein de la Conférence intergouvernementale, réunie en 1996, reconnaissant en quelque sorte un nouveau rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

A vrai dire, «L'idée d'une Europe plus démocratique à laquelle les peuples de l'Union sont mieux associés s'est imposée comme une évidence. Elle se traduit en particulier par un renforcement du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union »²⁵⁶.

Ce renforcement se marie avec la consolidation de la collaboration entre ces Parlements et le Parlement européen. Or «Les députés sont fréquemment invités à Bruxelles pour débattre de divers sujets avec les membres de telle ou telle commission permanente du Parlement européen. Réciproquement, les délégations pour l'Union

²⁵⁵ JOAN, 1er séance du 13 mars 1996, p. 1538. Il convient de noter que MM. Pandraud et Mazeaud interrompirent le ministre afin de manifester leur souhait de changements plus radicaux :

« M. Pierre Mazeaud- c'est fait, Monsieur le ministre. Cela va très bien de ce côté-là.

M. Robert Pandraud- les délais sont devenus corrects.

M. le ministre délégué aux affaires européennes- Mais on peut encore faire des progrès.

M. Pierre Mazeaud- Nous avons besoin de changements plus profonds ».

²⁵⁶ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 355.

européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat invitent régulièrement les députés français du Parlement européen à participer à des réunions conjointes (ex. : débats consacrés à la création d'un procureur européen) »²⁵⁷.

²⁵⁷ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 355.

Titre II : Les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution

L'article 88-4 de la Constitution ont été établies par la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 préalable à la ratification du Traité de Maastricht (article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-553 du 25 juin 1992). « L'objectif est de permettre l'information du Parlement sur les très nombreuses normes européennes élaborées à Bruxelles (par le Conseil et la Commission) et qui sont directement applicables en France »²⁵⁸.

Cet article (modifié à l'occasion de la révision constitutionnelle nécessitée par la ratification du Traité d'Amsterdam (article 2 de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999), accorde surtout aux assemblées parlementaires le pouvoir de s'exprimer sur les normes de VUE « en votant des « résolutions » qui peuvent exprimer des souhaits sur l'opportunité, la qualité, les difficultés prévisibles d'application de ces normes, et surtout sur l'attitude que le Gouvernement français devrait adopter dans la suite de la négociation sur ces actes »²⁵⁹.

Il est intéressant de se concentrer au sein de ce titre sur le sens de la résolution européenne qui forme le moyen principal pour les députés et les sénateurs afin de pouvoir s'exprimer sur les travaux européens (Chapitre I). Et quel rôle exécuté par le Gouvernement pour informer les parlementaires sur les négociations européennes (Chapitre II).

Chapitre I : La signification de la résolution européenne

Chapitre II : L'information du Parlement par le Gouvernement

²⁵⁸ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, PRECIS, 16 éd, 2014, p. 759.

²⁵⁹ Ibid. p. 757.

Chapitre I : La signification de la résolution européenne

Le terme « résolution » était, antérieurement à 1992, restreint « aux seules mesures d'ordre intérieur adoptées par les assemblées (modification de leur règlement par exemple). Ce terme recouvre aujourd'hui une réalité différente mais le Conseil constitutionnel a jugé que les résolutions de l'article 88-4 de la Constitution étaient dépourvues de force juridique et qu'il ne s'agissait en fait que d'un avis qui ne saurait porter atteinte aux prérogatives des Gouvernements, ni conduire à mettre en jeu sa responsabilité »²⁶⁰.

Deux points sont à étudier dans ce chapitre afin de dévoiler la signification de la résolution de l'article 88-4 :

Section I : Le fonctionnement de la résolution européenne

Section II : La notion de « proposition d'acte communautaire »

Section I : Le fonctionnement de la résolution européenne

Depuis 1992, le fonctionnement des résolutions parlementaires a connu des modifications importantes.

Pour aborder ces développements, il faut démontrer dans ces deux sous-sections, d'une part, le changement apporté à la possibilité reconnue au Parlement de voter de la résolution entre 1992 et 2008 (Sous-section I) et d'autre part, la résolution européenne comme un instrument de contrôle du Parlement (Sous-section II).

²⁶⁰ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 757. (Décis. n^{os} 92-314 DC du 17 déc. 1992, Règlement de l'Assemblée nationale et DC du 12 janv. 1993, Règlement du Sénat).

Sous-section I : Le changement apporté à la possibilité reconnue au Parlement de voter de la résolution entre 1992 et 2008

Les parlementaires adoptent, en vertu de l'article 88-4 introduit en 1992 et modifié à travers des révisions constitutionnelles surtout dans la version de 1999, des résolutions parlementaires sur « les propositions d'actes des communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative »²⁶¹.

Le droit de résolution « s'est vu si efficacement encadré par les juges de la rue de Montpensier que, pendant près de cinq décennies, et mis à part le cas particulier de l'article 88-4, rares ont été les hypothèses de recevabilité d'une proposition en ce sens »²⁶².

Comme nous l'avons eu, les Assemblées parlementaires, sous la V^e République, ont longtemps utilisé les résolutions afin d'organiser le fonctionnement de leurs affaires internes. Elles ne se sont pas intéressées à élargir leur rôle afin de devenir un participant à l'établissement de la communauté européenne.

L'usage de la résolution parlementaire européenne a été étendu en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht. Un nouvel article, le 88-4, a été introduit dans la Constitution, donnant à l'Assemblée nationale et au Sénat le droit de voter des résolutions sur des projets et propositions d'actes communautaires soumis par le Gouvernement.

La possibilité de voter des résolutions a été introduite, suite à la révision constitutionnelle de 25 juin 1992, par l'Assemblée nationale et le Sénat lors de la modification opérée sur leurs règlements.

Le Conseil constitutionnel a proposé quelques éclaircissements neutralisants pour des modifications relatives au règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat

²⁶¹ Article 88-4 de la Constitution de 1958 modifié en 1999.

²⁶² J.L. Warsmann, Rapp. AN n° 892, op .cit. p. 243.

et a semblé réservé sur certaines modifications du règlement du Sénat tendant à renforcer le rôle du Parlement²⁶³.

Comme le note le rapport Warsmann, « selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, l'aménagement des modalités d'une intervention des assemblées ne doit ni porter atteinte aux prérogatives du pouvoir exécutif, auquel ne peut être adressée d'injonction, ni engager sa responsabilité dans des conditions qui ne seraient pas celles prévues expressément par l'Article 49 de la Constitution »²⁶⁴.

« Les textes issus du Premier ministre amorçaient une réserve d'examen parlementaire par la prise en compte dans la négociation communautaire de l'intérêt attaché par le Parlement français à un texte »²⁶⁵.

Il convient de mentionner que depuis 1992, l'année de la révision constitutionnelle relative au Traité européen (Traité de Maastricht), le pouvoir constituant dérivé a régulièrement révisé la Constitution. Les révisions ont concerné le Traité d'Amsterdam signé en 1997, puis la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, et le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005²⁶⁶.

L'Article 88-4 de la Constitution a été modifié fréquemment. Les modifications comprennent à la fois le champ d'information du Parlement et ses modalités d'action européenne.

Ainsi, lors de son introduction dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'Article 88-4 imposait au Gouvernement l'obligation de soumettre au Parlement, « dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions

²⁶³ Conseil const, déc. n° 92-314 DC, 17 déc. 1992 pour l'Assemblée nationale : Rec. jurispr. const. 1992, p. 511. Et conseil const, déc. n° 93-315 DC, 12 janv. 1993 pour le Sénat : Rec. jurispr. const. 1993, p. 513.

²⁶⁴ J.L. Warsmann, rapport de l'Assemblée nationale, n° 892, op.cit., p 478.

²⁶⁵ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle », op.cit.

²⁶⁶ La Constitution française a connu sa quatrième révision effectuée pour la ratification d'un Traité européen.

de nature législative ». C'est la « clause obligatoire »²⁶⁷. Cet Article a aussi affirmé la possibilité d'adopter des résolutions portant sur les actes communautaires par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ce dispositif a été renforcé grâce à la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam. Désormais, le Gouvernement est obligé de soumettre au Parlement les projets ou les propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative, mais il a encore la faculté de soumettre au Parlement tout document émanant de l'Union européenne, même s'il n'est pas de nature législative au sens français du terme (art 34 et 37 C). C'est la « clause facultative »²⁶⁸. Ce changement étend en fait le champ d'application des résolutions en offrant aux Assemblées la possibilité d'élargir leur participation à l'élaboration communautaire en adoptant des résolutions sur n'importe quel texte communautaire.

Il est intéressant de dire qi'« Il y avait coïncidence entre la transmission (obligatoire ou facultative) par le Gouvernement et le pouvoir de voter des résolutions. Cette coïncidence a disparu dès lors que les assemblées peuvent voter des résolutions sur des textes plus nombreux que ceux que le Gouvernement leur transmet »²⁶⁹.

Nous remarquons que les résolutions avaient pris leur sens grâce à la Circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 se substituant aux circulaires du 19 juillet 1994 et du 13 décembre 1999. Or cette dernière offre à chaque Assemblée un délai d'un mois afin de s'exprimer en approuvant, désapprouvant ou proposant une modification d'une proposition d'acte ou un document européen qui lui a été soumis en application de l'Article 88-4.

²⁶⁷ Voir, G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1947.

²⁶⁸ A ce propos, voir P.AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op.cit., p. 162. Et P. FRAISSEIX, *Droit constitutionnel*, Vuibert, 6^e éd, 2013, p. 247.

²⁶⁹ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit., p. 1948.

Au moment où, une proposition de résolution est déposée, « le Gouvernement doit s'opposer à ce qu'une décision définitive soit adoptée par les instances européennes, pour que la résolution puisse être prise en considération. Le SGAE donne, en fonction des délais, instruction à la Représentation permanente française à Bruxelles de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'un texte sur lequel les assemblées n'ont pu se prononcer, ou de demander le report de l'inscription à un Conseil ultérieur, ou de subordonner le vote définitif de la France à une prise de position du Parlement. Le protocole n° 9 du Traité signé à Amsterdam le 2 octobre 1997 sur le rôle des parlements nationaux et confirmé depuis a d'ailleurs reconnu de manière générale le jeu des réserves d'examen parlementaire nationales »²⁷⁰.

Sous-section II : La résolution européenne : Instrument de contrôle du Parlement

Selon les professeurs AVRIL et GICQUEL, l'idée « pouvoir législatif » tend en effet à donner au Parlement un caractère impropre à son rôle. Or ils estiment dans leur manuel de droit parlementaire que cette dénomination conduit à écarter la fonction de contrôle politique du Parlement en rappelant que le doyen HAURIOU considérait que ce qui offre au rôle du Parlement sa qualité « c'est que, dans l'accomplissement de ces fonctions variées, il procède toujours par la même opération, qui est la délibération »²⁷¹.

Cette expression de « délibération » présente ce que désigne parfaitement le fonctionnement parlementaire qui concerne à la fois le débat et la décision.

De ce fait, il faut noter que « Certaines activités des assemblées relèvent de la première catégorie en ce qu'elles ne se concluent pas par un vote (par exemple, les débats sur une déclaration du Gouvernement), mais elles présentent quelque chose

²⁷⁰ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle », op.cit.

²⁷¹ P.AVRIL et J. GICQUEL, Droit parlementaire, op.cit., p. 157.

d'inachevé pour cette raison : la situation du Parlement sous la V^{ème} République en fournit la preuve »²⁷².

En fait, la dernière détermination des travaux parlementaires comprend la fonction de l'article 88-4 de la constitution qui donne aux parlementaires le droit de débat et d'adoption des résolutions européennes sur tout document européen. « En revanche, il paraît moins aisé de déterminer sa signification exacte et son insertion parmi les différentes fonctions du parlement, telles qu'elles sont traditionnellement distinguées : fonction législative ou fonction de contrôle »²⁷³.

Il faut reconnaître que la mise en vigueur de l'article 88-4 en 1992 a constitué un acte révolutionnaire dans la vie parlementaire, dans la mesure où, le constituant a donné aux parlementaires l'autorisation de voter des « résolutions » sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Il est intéressant de mettre en évidence la nature des résolutions de l'article 88-4 car avant 1992, les seuls cas de dépôts de propositions de résolution avant l'introduction de l'article 88-4 au sein de la Constitution, étaient les suivantes :

- « - Proposition de résolution tendant à modifier le règlement des assemblées ;
- Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- Proposition de résolution tendant à la suspension des poursuites ou à la suspension de détention ;

²⁷² P.AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op.cit., p.158.

²⁷³ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 44.

- proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haut Cour de Justice »²⁷⁴.

Plusieurs propositions ont été faites afin de définir ce nouveau moyen parlementaire. Or les résolutions pour Duguit sont « toutes les décisions qui résultent du vote d'une seule chambre »²⁷⁵. Et la résolution peut être définie aussi comme « l'acte unilatéral par lequel une assemblée, soit décidé des règles de son fonctionnement interne, soit fait connaître au gouvernement son sentiment sur une question donnée en lui indiquant une orientation à suivre, en l'incitant à agir dans un sens déterminé, voire en lui enjoignant d'effectuer telle ou telle démarche »²⁷⁶.

A vrai dire, la résolution peut se classer comme une « catégorie juridique parfaitement hétérogène »²⁷⁷, et employée pleinement sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. « Quelques soit leur contenu, les résolutions, sauf lorsqu'elles ont trait à l'ordre intérieur du Parlement ou si la constitution le prévoit explicitement, sont dépourvues de force obligatoire. Malgré ces caractéristiques, qui tendent à assimiler la résolution à un avis, l'emploi de ce terme en 1992 a peut-être été interprété comme une volonté de revenir au « régime d'assemblée ». Il faut dire que, malgré leur absence de force juridique, certaines résolutions furent à l'origine de la chute de nombre de gouvernements sous les III^{ème} et VI^{ème} Républiques. On peut citer le gouvernement Tirard 1890, Herriot 1925, Tardieu 1930, Laval 1932 »²⁷⁸.

²⁷⁴ Décision du CC n° 59-2 DC du 24 juin 1959, Recueil, p. 58. Décision du CC n° 59-3 DC du 25 juin 1959, Recueil, p. 61.

²⁷⁵ Duguit, cité par BOUDET (F.), « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958, p. 273.

²⁷⁶ BAUFUME (B.), « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, n° 5, 1994, p. 1400.

²⁷⁷ BOUDET (F.), « La force juridique des résolutions parlementaires », *op.cit.*, p. 271. Voir aussi, S. NIQUEGE, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 84, octobre 2010, p. 866.

²⁷⁸ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, *op. cit.* p. 44.

En plus, la capacité d'utiliser la résolution comme un nouvel instrument d'expression n'était pas explicitement offerte aux assemblées par la Constitution de 1958. L'idée est survenue, durant l'élaboration des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat en 1959, afin statuer sur une question importante concernant la possibilité d'adopter des résolutions, par une assemblée, en dehors des cas clairement mentionnés par la Constitution. A ce moment-là, la nature juridique des résolutions fait l'objet de discussions sérieuses.

En ce qui concerne cette affaire, M. Michel HABIB DELONCLE déclara devant l'Assemblée Nationale : « La mission du Parlement se résume en deux mots : Légiférer et contrôler (...) il nous est apparu qu'il était difficile de faire entrer les propositions de résolutions dans l'une ou l'autre de ces rubriques (...). La proposition de résolution est un acte délibéré d'immixtion du parlement- sans beaucoup d'effets d'ailleurs- dans le domaine du pouvoir exécutif puisqu'elle a typiquement pour objet d'inviter le gouvernement à faire un certain nombre de choses qu'il n'a pas faites lui-même. Elle consiste par conséquent (...) à substituer au contrôle a posteriori une sorte d'incitation à priori (...). Il s'agit de donner au corps électoral l'impression que le Parlement fait quelques choses sur un point où il n'a pas pouvoir de décision »²⁷⁹.

M. le Premier Ministre, M. Michel DEBRE, n'arrivait pas à estimer que les résolutions ne sont qu'un essai de contrôle a priori de l'action gouvernementale : « Elles équivalent à une procédure parallèle, un droit d'initiative de seconde zone »²⁸⁰. M. Paul COSTE- FLORET refusa cette dernière explication en disant que « la proposition de résolution ne se rattache pas au droit d'initiative parlementaire ; elle se rattache au pouvoir de contrôle de l'Assemblée nationale »²⁸¹.

Lors de la saisine du Conseil constitutionnel, afin de vérifier la conformité des règlements des assemblées à la Constitution, ce dernier n' a accepté que deux types de résolutions : « Celles ayant pour objet la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'assemblée, c'est-à-dire les

²⁷⁹ JOAN, séance du 20 janvier 1959, p. 93.

²⁸⁰ JOAN, séance du 26 mai 1959, p. 558.

²⁸¹ JOAN, séance du 27 mai 1959, p. 603.

mesures et les décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite assemblée, et celles expressément prévues par les textes constitutionnels et organiques »²⁸².

Sans déterminer la nature des résolutions, le Conseil constitutionnel déposa les précisions suivantes « dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la constitution qui, dans son article, 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 »²⁸³.

Le Conseil a ajouté que « dans la mesure où les propositions de résolutions participeraient du droit de l'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi se heurterait à la lettre de la constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution de ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 »²⁸⁴.

Le Conseil constitutionnel affirma par cette décision le déclin des résolutions jusqu'à l'adoption de l'article 88-4. Or celles-ci n'auraient pas pour but de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en dehors des cas prévus par la Constitution, ni pour objet que de modifier des règles précises concernant le droit de d'initiative des parlementaires.

²⁸² NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op. cit. p. 45.

²⁸³ Décision du CC n°59-2 DC du 24 juin 1959, op.cit.

²⁸⁴ Ibid.

A ce stade, il est possible d'examiner l'article 88-4 compte tenu de l'analyse effectuée par le Conseil constitutionnel. En effet, la nature législative des actes européens mentionnée au sein de cet article a suscité des polémiques non négligeables surtout dans les premières années de son application. Ainsi, pour M. NUTTENS « Quelques « éléments plaident en faveur d'une insertion de cette disposition au sein de la fonction législative du Parlement. D'une part, l'article 88-4 a bien pour objet essentiel de compenser le dessaisissement du pouvoir législatif du Parlement français opéré par le mode de fonctionnement des communautés. D'autre part, le constituant a pris grand soin de ne permettre au Parlement d'adopter des résolutions que sur les propositions d'acte commentaires « comportant des dispositions de nature législative ». Or, la distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution entre les matières relevant du domaine de la loi et celles relevant du domaine du règlement n'a naturellement une signification que dans l'exercice par le Parlement de sa fonction législative. Enfin, comme nous le verrons de manière plus détaillée, lors de l'élaboration des chapitres des règlements des assemblées destinées à mettre en œuvre l'article 88-4, les parlementaires ont pris soin de définir une procédure aussi proche que possible de celle de la discussion des propositions de loi »²⁸⁵.

Il semble tellement évident que les résolutions de l'article 88-4 ne pourraient participer à la fonction législative du Parlement, car elles n'ont aucun caractère normatif. Cette réalité permet de mettre en cause la proximité entre la manière d'adoption des résolutions mise en vigueur en 1992 et celle d'adoption des lois. Nous trouvons simplement que la réponse revient au fait que les parlementaires n'avaient à l'époque, dans leurs mains, que le vote de la loi considéré comme un moyen d'expression.

Jugeant que l'article 88-4 n'exprime jamais le pouvoir législatif du parlement, un auteur a pu remarquer, en ce qui concerne la résolution ce qui suit :

²⁸⁵ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op. cit. p. 46.

« Certes, c'est incontestablement un « acte non législatif », mais il y a aussi des lois non normatives (lois d'autorisation ou loi d'orientation et de plan...) »²⁸⁶. Pour M. NUTTENS : « Un tel raisonnement paraît difficilement recevable, dans la mesure où, c'est très vraisemblablement l'absence de tout autre moyen d'expression du Parlement qui est à l'origine du développement de disposition législatives sans aucun caractère normatif. Les professeurs AVIRL et GICQUEL qualifient ainsi les lois de plan ou d'orientation de « résolutions déguisées ». Les résolutions de l'article 88-4 de la constitution ne participent pas à l'évidence de la fonction législative du Parlement »²⁸⁷.

Il annonce par la suite qu'il faut accepter que « les résolutions entrent dans le cadre du contrôle exercé par le Parlement sur l'action gouvernementale. Dans la constitution de 1958, ce contrôle s'exerce par les procédures d'information telles que les questions et par les procédures de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale prévues à l'article 49. Comme le notent MM. AVRIL et GICQUEL : « La particularité de la constitution de 1958, telle que l'interprète le conseil constitutionnel, est d'avoir cantonné le contrôle, en tant qu'exercice du pouvoir délibérant, au vote de la motion de censure, si bien que les parlementaires n'ont à leur disposition que la procédure législative pour orienter l'action gouvernementale ou pour la contester »²⁸⁸.

Dans le cas où nous prenons en considération les indications mentionnées dans la décision du CC de 1959, soulignant que les résolutions ne pourraient conduire à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en dehors des conditions prévues par l'article 49 de la constitution, nous pouvons donc nous interroger sur le type de contrôle mis en place par l'article 88-4.

²⁸⁶ M. Blanquet, « origines et significations de l'article 88-4 », actes du colloque tenu à Toulouse sur l'article 88-4 de la constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne, presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1995, p. 39.

²⁸⁷ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op. cit. p. 47.

²⁸⁸ P.AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, op. cit. p. 159.

Dans cette perspective, le Conseil constitutionnel, lors de son examen des règlements des assemblées parlementaires modifiées suite à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, affirma sa vision en déclarant que : « (...) 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 de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la constitution »²⁸⁹.

Il exigea alors de qualifier les résolutions d'avis sans plus de précision²⁹⁰.

Le Conseil a mentionné cette préoccupation à chaque occasion possible. Ainsi dans sa décision de n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 concernant la résolution en date du 2 juin 2009 tendant à modifier le règlement du Sénat, le Conseil « a déclaré la nouvelle procédure conforme à la Constitution sous la réserve, de ne pas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement hors des conditions prévues par le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution »²⁹¹.

²⁸⁹ Décision du CC n°92-314 DC du 17 décembre 1992 citée par P.AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996 p, 138.

²⁹⁰ Pour P. AVRIL, l'apparente contradiction entre les décisions de 1959 et de 1992 tient au fait que le CC ne donne pas le même sens au terme de « responsabilité » : « En 1959, il l'entendait politiquement comme l'influence qu'exerce l'assemblée sur l'orientation de l'action gouvernementale par des manifestations de volonté exprimées par des votes, y compris lorsque ces votes sont dépourvus d'effet juridique ; pour lui, cette responsabilité politique est régie exclusivement par les articles 49 et 50 de la constitution et il estime donc que les résolutions sont contraires à la constitution. En 1992, il l'entend juridiquement et identifie la responsabilité à sa sanction organisée par les articles 49 et 50 qui obligent le Gouvernement censuré à démissionner ; il déduit du caractère non contraignant des résolutions, qu'il qualifie pour cette raison d'avis, qu'elles ne mettent pas en jeu la responsabilité gouvernementale » ; « les décisions n°92-314 et 92-315 DC sur les règlements des assemblées », actes de colloque tenu à Toulouse sur l'article 88-4 de la constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1995, p. 97.

²⁹¹ Décision du CC n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Recueil, p. 132

En conséquence, « Si les résolutions de l'article 88-4 ne peuvent conduire à la mise en cause de la responsabilité gouvernementale, elles ne peuvent pourtant être réduites à une procédure d'information du Parlement »²⁹² car, le premier alinéa de l'article 88-4 assure la transmission par le Gouvernement de tout document européen aux assemblées. Par contre, le second alinéa de cet article ne peut, quant à lui, être réduit à la fonction d'information du Parlement. De ce fait, « il faut donc admettre que c'est bien une nouvelle forme de contrôle qui est introduite dans le fonctionnement des institutions de la Ve République, puisque l'article 88-4 n'a pas pour objet d'instaurer une nouvelle procédure de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, ni, à titre principale, d'améliorer son information »²⁹³.

Pour bien expliquer cette perspective, nous trouvons important de citer les avis de certains constitutionnalistes qui se montraient réservés sur l'interprétation de la Constitution déposée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions sur les règlements des assemblées en 1959. Ainsi, M. Vedel citait qu'aucune « modification spontanée d'opinion touchant la politique gouvernementale n'est permise hormis la motion de censure. C'est un peu comme si, dans un ménage, l'un des époux, après que son conjoint lui ait signifié sa décision, n'avait plus le choix qu'entre le silence et le divorce. A vrai dire, la constitution n'imposait pas cette rigueur ; en dépit de la tentative de démonstration juridique vaillamment entreprise par le Conseil constitutionnel, c'est d'une option politique qu'il s'agit. Le pendule constitutionnel français poursuit sa course d'un excès à l'autre : Le parlement, après avoir été tout sous la IV^{ème} République, n'est plus grande chose »²⁹⁴. En même sens, M. Léo HAMON se demandait : « Mais en voulant enfermer le Parlement soit dans la procédure du vote de la loi, soit dans celle de la motion de censure, ne se montre-t-on pas trop rigide et ne se prive-t-on pas de la souplesse que peut rendre souhaitable l'imprévu de la vie, même dans les apports entre gouvernement et Parlement ? »²⁹⁵.

²⁹² NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op. cit. p. 48.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ G. Vedel, « Vérité de la V^{ème} République », op.cit. p. 906.

²⁹⁵ HAMON (L.), « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *Recueil Dalloz*, 1959, chr. p. 258.

L'article 88-4 donne finalement un nouvel instrument au Parlement pour se prononcer sur la matière européenne. Cet instrument a pour objet l'influence ou l'orientation en quelque sorte de la politique européenne du Gouvernement.

Les débats parlementaires lors de la révision constitutionnelle en 1992 affirmaient explicitement cette vision.

A ce stade, M. J. Larché a déclaré ce qui suit : « (...) je vous propose de faire un pas en avant considérable, qui permettra à un Parlement national - en l'occurrence le nôtre - de faire connaître avec l'efficacité nécessaire son point de vue sur les propositions communautaires qui lui seront transmises. Ces résolutions qui, bien évidemment, n'auront pas un pouvoir contraignant permettront néanmoins au Parlement de faire connaître sa position au Gouvernement, lequel ne pourra prétendre l'avoir ignorée »²⁹⁶. Pour M. Lamassoure « il s'agit de faire en sorte, d'une part, grâce à l'examen par l'Assemblée nationale, que l'information de toute les parties concernées, à la limite tous les citoyens, sur tous les projets d'acte communautaires, soit dorénavant bien plus importante et beaucoup mieux assurée ; d'autre part, que l'assemblée participe à la définition des grandes orientations des projets communautaires ; enfin, que le Gouvernement rende des comptes de manière beaucoup plus systématique sur les positions qu'il prend à Bruxelles et dans toutes les matières communautaires »²⁹⁷.

D'ailleurs, la définition déposée par chaque assemblée du Parlement de la résolution européenne sert effectivement cette vocation précédente.

L'Assemblée nationale souligne que les parlementaires peuvent adopter, sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, des résolutions européennes « qui, si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, n'en revêtent pas moins une portée politique »²⁹⁸.

²⁹⁶ J. Larché, JOS, séance du 16 juin 1992, p. 1729.

²⁹⁷ A. Lamassoure, JOAN, séance du 18 novembre 1992, p. 5701.

²⁹⁸ V. le site internet de l'Assemblée nationale :

<http://www.assembleenationale.fr/connaissance/resolutions-europe.asp>

Le Sénat considéré pour sa part, que « contrairement aux lois, les résolutions n'ont pas de valeur contraignante. Elles marquent l'expression d'un souhait ou d'une préoccupation »²⁹⁹.

Même si, les résolutions de l'article 88-4 n'ont pas une influence contraignante pour le Gouvernement, elles forment d'une certaine manière une innovation dans le système institutionnel puisqu'elle réaffirme une sorte de contrôle parlementaire quasiment disparue depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. En fait, les résolutions européennes de cet article révèlent au moins l'attitude politique des parlementaires sur les questions européennes.

Section II : La notion de « proposition d'acte communautaire »

La question d'information des parlements nationaux dont le Parlement français, par les établissements de l'Union européenne a été provoquée dès l'avènement de l'article 88-4 en 1992.

A ce stade, et à travers les révisions constitutionnelles de 1992 et de 1999, « l'association du Conseil d'Etat à la procédure de l'article 88-4 de la Constitution était importante car l'avis du Conseil d'Etat, s'il est suivi par le Gouvernement, conditionne « le droit de résolution » des assemblées, au titre de l'article 88-4, deuxième alinéa. Toutefois la décision de transmission au Parlement des propositions d'actes communautaires appartient bien au seul Gouvernement. Dans le cadre de l'article 88-4 de la constitution, le Conseil d'Etat confirme ainsi son rôle dans l'interprétation et l'application de la Constitution et du droit communautaire, en tant que Conseil du Gouvernement »³⁰⁰.

²⁹⁹ V. le site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/dossiers-legislatifs/resolutions.html>

³⁰⁰ Thibaut CELERIER, l'article 88-4 de la constitution et le Conseil d'Etat, Petites affiches, 27 janvier 1995 n° 12, P. 16

De ce fait, il est important de mettre en lumière dans cette section :

Sous-section I : Le rôle important du Conseil d'Etat dans la détermination de la notion de « proposition d'acte communautaire »

Sous-section II : Le choix du critère législatif

Sous-section I : Le rôle important du Conseil d'Etat dans la détermination de la notion de « proposition d'acte communautaire »

L'article 88-4, premier alinéa, de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, disposant que : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ».

Plusieurs questions ont été résolues par le Conseil d'Etat surtout celles concernant la notion de « propositions d'actes communautaires ».

A ce stade, les dispositions de l'article 88-4 ne s'applique plus aux propositions d'actes qui ne sont pas constituées sur la base de l'un des traités établissant les Communautés européennes mais « sur le fondement des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne »³⁰¹. Une conception limitée qui avait beaucoup été critiquée par les parlementaires. D'ailleurs, la définition de la notion de « proposition » par le Conseil d'Etat a abouti à l'élimination du champ d'application de l'article 88-4 de certains textes souvent importants.

³⁰¹ Circulaire du 19 juill. 1994, op.cit.

De ce fait, l'annexe à la Circulaire du 19 juillet 1994 s'est référée à la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce qui concerne le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution.

La Conseil d'Etat a particulièrement considéré que « l'article 88-4 ne s'appliquait que s'il y avait transmission d'une proposition par la Commission au Conseil de l'Union européenne, cette transmission constituant le premier élément d'une procédure organisée par le Traité en vue de l'élaboration d'une mesure relevant des institutions communautaires »³⁰². Décision étant utilisée ici au sens français du terme.

La traduction de cette décision mène à exclure du champ d'application de l'article 88-4 un grand nombre de documents qui ne sont pas envoyés au Conseil en vertu de cette décision. L'interprétation rigoureuse de la notion de « proposition » déposée par le Conseil d'Etat a produit des effets considérables relatifs à trois genres de textes : Les documents de consultation de la Commission européenne, les projets d'accords interinstitutionnels et les textes relevant des pouvoirs propres de la Commission européenne.

I : L'exclusion des textes européens assez importants du champ de droit de regard des parlementaires

A : Les documents de consultation

« L'interprétation par le Conseil d'Etat de la notion de « proposition » exclut en particulier les livres verts et livres blancs de la Commission européenne, documents de réflexion visant à préparer la rédaction de propositions normatives ainsi que l'ensemble des documents de nature consultative. Une telle exclusion peut paraître contestable, dans la mesure où l'adoption de résolutions sur ce type de documents pourrait permettre au Parlement de se prononcer très en amont sur des orientations

³⁰² L'avis public de CE, 355-267 (rapport 1993, p. 333)

générales, ce qui pourrait renforcer son influence. »³⁰³.

Cette restriction a souvent gêné les parlementaires. Ainsi, devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, M. Denis BADRÉ a déposé, en mars 1997, un rapport sur le futur système commun de TVA proposé par la Commission européenne. En fait, la commission présentait ses propositions dans une communication, document consultatif qui a été transmis aux délégations pour information au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, pas au titre de l'article 88-4. Le rapporteur, contrairement à son désir de déposer une proposition de résolution sur ce thème important dans le cadre de l'article 88-4, a donc fait porter sa proposition de résolution sur une proposition de directive relative à la TVA applicable aux services de télécommunications (Proposition d'acte communautaire E 785).

Cette initiative a causé beaucoup de frustrations pour les sénateurs lors du débat effectué sur le rapport de M. BADRÉ. Ils regrettent en effet qu'un document aussi remarquable que la communication sur le régime définitif de TVA n'ait pas été transmis au Parlement en application de l'article 88-4. Ainsi, M. Yann GAILLARD « a regretté que la délégation n'ait pu se saisir directement du document COM (96) 328, faute de sa transmission dans le cadre de l'article 88-4; il a souhaité que la doctrine du Conseil d'Etat en la matière évolue de telle sorte que la délégation ne soit plus tenue à des « contorsions juridiques » pour exprimer son sentiment sur les propositions de la Commission européenne »³⁰⁴.

A vrai dire, les documents de consultation de la Commission européenne « ne sont pas des documents à usage interne, mais au contraire des communications destinées à susciter le plus grand nombre de réactions possible en vue de la préparation de propositions formelles. Dans ces conditions, il serait tout à fait utile que le Parlement puisse prendre position par le vote d'une résolution sur ce type de

³⁰³ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 156.

³⁰⁴ Rapport d'information de D. BADRE «Pour ou contre le futur système de TVA en Europe?», n° 264, 19 mars 1997, p. 27.

documents»³⁰⁵.

Une affaire qui avait fait l'objet d'un débat approfondi lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam.

En fait, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, prévoyait d'annexer au Traité sur l'Union européenne un protocole destiné au rôle des parlements nationaux. Au sein de ce protocole, la transmission aux parlements nationaux des documents de consultation de la Commission européenne tels que les livres blancs et verts, ainsi que de ses propositions législatives, a été bien déterminée.

B : Les accords interinstitutionnels

Les accords interinstitutionnels ont, la plupart du temps, pour but de lever un différend entre les institutions de l'Union européenne. Et, pour M. Jacques GENTON, « ces actes ont pour effet de fixer pour chaque institution une ligne de conduite obligatoire ; ils acquièrent ainsi, bien qu'ils soient dépourvus de base juridique et qu'ils soient conclus sur une base volontaire, un effet juridique contraignant »³⁰⁶.

En parallèle, ces accords interinstitutionnels offre généralement au Parlement européen la chance pour faire valoir l'explication la plus avantageuse des qualités qui lui sont données par le Traité : « D'une part, la négociation de ces accords lui assure une participation directe à l'élaboration de normes qu'il considère comme infra-constitutionnelles et qui correspondent un peu, dans son esprit, aux lois organiques françaises, alors même qu'il ne participe pas directement à l'élaboration des Traités régissant l'Union européenne. D'autre part, ces accords interinstitutionnels ont toujours joué un rôle important dans la stratégie du Parlement

³⁰⁵ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 157.

³⁰⁶ J. GENTON, rapport d'information du Sénat n° 338, op.cit .p. 9.

européen pour une utilisation maximale de ses compétences ; ils se traduisent en effet presque chaque fois par une avancée institutionnelle du Parlement européen»³⁰⁷.

En outre, il est intéressant de mentionner que ces accords ont certaines fois pour objet de produire des aménagements à quelques dispositions des Traités, quand celles-ci ont entraîné des désaccords entre institutions³⁰⁸.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 18 novembre 1993, a considéré que «l'accord interinstitutionnel (...) n'est pas au nombre des actes communautaires qui donnent lieu à transmission par la Commission au Conseil de la Communauté, en vue d'une décision dudit Conseil, en vertu des dispositions du Traité »³⁰⁹. Le Gouvernement pour sa part a respecté cette position et s'est opposé à la soumission aux assemblées parlementaires les projets d'accords interinstitutionnels.

Les deux délégations parlementaires des assemblées pour l'Union européenne ont évidemment contesté cette opposition de transmission. Enfin M. PANDRAUD, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, a remarqué que, « si l'on estimait que ce texte ne devait pas entrer dans le champ d'application de l'article 88-4, il fallait alors, aucun de ces arguments n'a trouvé grâce auprès du Gouvernement. Dans ces conditions, les parlements nationaux sont appelés à ratifier des traités, qui peuvent être modifiés par l'intermédiaire d'accords interinstitutionnels, sur lesquels ils n'ont aucun droit de regard. L'existence même de ces accords interinstitutionnels est une singularité, l'absence de tout contrôle par les parlements nationaux en est une autre »³¹⁰.

³⁰⁷ J. GENTON, rapport d'information du Sénat n° 338, op.cit., p. 9

³⁰⁸ En fait, « l'accord interinstitutionnel constitue un simple « gentlemen 's agreement » qui ne remet pas en cause formellement les dispositions du Traité, mais qui se contente, le cas échéant, de les « mettre entre parenthèses » tant que les trois institutions y consentent, voire d'en préciser les modalités d'application ». C. Régnier-Heldmaier, « La distinction DO-DNO, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire », *RMC*, février 1991.

³⁰⁹ Cité par R. Pandraud, Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1436, op.cit., p. 35.

³¹⁰ J. GENTON, rapport d'information du Sénat n° 339, op.cit. p. 39.

En revanche, un tel comportement aboutit à diminuer la valeur du contrôle parlementaire car des textes extrêmement importants sortent de ce contrôle, sans argument compréhensible pour justifier le refus de la mise en place d'une procédure n'a qu'un caractère consultatif.

Enfin, « dans l'esprit du Constituant, il était clair que l'article 88-4 devait permettre au Parlement d'exercer un droit de regard sur les textes communautaires les plus importants. Une interprétation restrictive de cette disposition et la mise en œuvre de critères peu compréhensibles ont donné une impression d'arbitraire qui a nui à la collaboration entre le Gouvernement et le Parlement. La même incompréhension a pu être observée à propos des textes relevant des pouvoirs propres de la Commission européenne »³¹¹.

C : Les textes relevant des pouvoirs propres de la commission

La Commission européenne possède de pouvoirs adéquats de décision qui lui sont attribués soit par les traités européens soit par des règlements du Conseil. Elle a de vastes compétences très vastes dans le domaine des règles de concurrence (contrôle des ententes, des abus de position dominante, des aides d'Etat). La Commission européenne, en tant qu'autorité, contrôle également des ententes chargée de l'exécution du budget communautaire. Enfin, la commission veille à exécuter les règles que le Conseil constitue par le biais des compétences que lui attribuées par ce dernier.

L'article 88-4 tend effectivement à conférer au Parlement français un rôle important lui permettant d'exercer une sorte du contrôle sur les travaux gouvernementaux en matière européenne et non de le diriger en s'adressant immédiatement aux institutions européennes.

³¹¹ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 160.

Toutefois, les documents déterminant des pouvoirs propres de la Commission sont devancés d'un avis du Conseil ou bien d'un avis de comités composés de représentants des États membres. A ce stade, les résolutions des Assemblées parlementaires ont surtout pour objet de s'intégrer dans l'élaboration de cet avis. Par ailleurs, l'article 88-4 exige que le Gouvernement soumette aux assemblées parlementaires les propositions d'actes communautaires « dès leur transmission au Conseil » et non « dès leur transmission au Conseil dans l'intention de décision ». M. Robert PANDRAUD estime quant à lui que « la notion de transmission au Conseil est d'ordre purement procédural, car il fallait bien trouver un critère de délai pour cette transmission »³¹².

II : L'exclusion des propositions relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne de la portée de notion de « proposition d'acte communautaire »

D'après l'article A du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, l'Union « est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité »³¹³.

L'Union s'est appuyée sur trois « piliers » : Les Communautés européennes, la Politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures (troisième pilier).

Traduisant de façon rigoureuse les dispositions de l'article 88-4, le Gouvernement s'est opposé de soumettre aux assemblées parlementaires les propositions d'actes relevant des deuxième et troisième piliers ; les députés comme les sénateurs de leur part, ont refusé cette position gouvernementale.

³¹² R.PANDRAUD, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1714 du 22 novembre 1994, déposé au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 24 octobre au 17 novembre 1994 (nos E-318 à E-324), p. 11.

³¹³ Article A du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Pour éclairer l'interprétation sévère du Gouvernement, nous citons l'exemple ci-après. En fait, en décembre 1993, le Gouvernement, en se reposant sur un avis du Conseil d'Etat du 29 novembre de cette année, a refusé de soumettre au Parlement une proposition de Convention relative au franchissement des frontières extérieures de l'Union. Le Conseil d'Etat avait véritablement considéré dans son avis que « la proposition de décision du Conseil établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres ne trouve pas sa base juridique dans les dispositions de l'un des Traités instituant les Communautés européennes, mais dans celles de l'article KS du Traité sur l'Union européenne. Dès lors, elle n'est pas au nombre des actes communautaires mentionnés à l'article 88-4 de la Constitution »³¹⁴.

En vertu de cette interprétation de l'article 88-4, aucune proposition d'acte relevant des deuxième et troisième piliers n'est transmise aux assemblées dans le but de l'adoption possible de résolutions. La position du Conseil d'Etat est juridiquement indiscutable, mais l'opposition du Gouvernement de transmettre ces propositions, même s'il n'est pas obligé de suivre l'avis du Conseil d'Etat, est cependant blâmable et a provoqué les protestations des parlementaires qui en ont conçu une grande amertume.

Les débats parlementaires lors de la révision constitutionnelle de 1992 révélaient la certitude que le Constituant n'a pas voulu écarter les propositions relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union du champ d'application de l'article 88-4.

L'adoption de la loi n°94-476 du 10 juin 1994 a abouti à transformer les délégations pour les Communautés européennes en délégations pour l'Union européenne et donc à accroître leur champ de compétences pour leur accorder la possibilité de recevoir l'ensemble des propositions émanant de l'Union européenne et d'agir éventuellement en déposant des rapports d'information ou de conclusions sur ces propositions.

Ce changement, considéré comme avancement important, ne bouleverse pas

³¹⁴ Cité par C. Pasqua, JOS, séance du 3 mai 1994, p. 1361.

l'interprétation limitée de l'article 88-4 présentée par le Gouvernement tendant à refuser la possibilité d'adopter des résolutions sur les affaires relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union.

Finalement, « les Assemblées ont donc reçu les propositions relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne et comportant des dispositions de nature législative selon les mêmes procédures que les propositions d'actes communautaires proprement dites. Une numérotation distincte a cependant été retenue (les propositions se voient attribuer un numéro précédé de la mention UE et non E) »³¹⁵.

En fait, il est important de noter que l'exclusion des documents des deuxième et troisième piliers reste à l'époque l'une des imperfections primordiales de l'article 88-4 de la Constitution.

Sous-section II : Le choix du critère législatif

Une question se pose concernant le choix du Constituant du critère législatif des propositions s'actes communautaires sur lesquelles il fait porter ses résolutions parlementaires. Car ce choix avait frustré les parlementaires qui ne cessaient de réclamer l'extension de champ d'applications de ses résolutions.

Lors de la révision constitutionnelle de 1992 préalable à la ratification de Traité de Maastricht, le Constituant a entendu respecter la délimitation entre les domaines législatifs et réglementaire. C'est la raison pour laquelle les propositions d'actes communautaires de nature législative sont seulement soumises aux Assemblées parlementaires.

Ainsi, l'article 88-4 de la Constitution prévoyait que les assemblées parlementaires reçoivent « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature

³¹⁵ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 176.

législative ».

Il est important de préciser la signification de la notion de « dispositions de nature législative ». En fait, conformément à l'avis public n°355.254³¹⁶, pour définir la proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative, « il faut entendre toute proposition qui, si elle devait être prise par la France, entrerait dans le champ d'application de la loi » En plus « une disposition communautaire traitant de « la procédure d'élaboration de la loi » ne peut être regardée que comme comportant des dispositions de nature législative »³¹⁷.

Pour expliquer cette idée, nous citons le cas suivant : « Les propositions d'actes relatives au seul fonctionnement interne des institutions de l'Union européenne ne comportent pas de dispositions de nature législative lorsqu'il n'est pas possible d'envisager, compte tenu de la spécificité de la matière, une mesure équivalente en droit interne »³¹⁸.

En fait « la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992 a, par le nouvel article 88-4 de la Constitution, renforcé les obligations du Gouvernement vis-à-vis du Parlement, pour une plus grande association de celui-ci à la prise des normes communautaires »³¹⁹.

Selon cet article, dans sa rédaction issue des lois constitutionnelles n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution et n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, « dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut

³¹⁶ Avis public n°355-254, rapport 1993, p. 329.

³¹⁷ Thibaut CELERIER, l'article 88-4 de la constitution et le conseil d'Etat, op.cit. p. 16

³¹⁸ Paul Cassia, Droit administratif et droit communautaire, *Fasc. 497, 01 Octobre 2008. JurisClasseur, Europe Traitée*. Cote : 01,2009

³¹⁹ Ibid. Voir aussi, (E. SAULNIER, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, 2002).

également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent ». Cet article impose donc au Gouvernement de transmettre au Parlement les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne « dont tout ou partie des dispositions relèverait, en droit interne, du domaine de la loi. Il ouvrirait la faculté au Gouvernement de transmettre, en sus, au Parlement tout autre projet d'acte et, plus largement, tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »³²⁰.

Depuis 1992, le Gouvernement responsable de la transmission aux assemblées des propositions d'actes communautaires, a demandé au Conseil d'État d'exercer la fonction de déterminer si la proposition comporte ou non des dispositions de nature législative³²¹. A ce stade, « le Conseil d'État intervenait dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution dans la mesure où il est saisi par le secteur "Parlements" du SGAE de l'ensemble des projets d'actes de l'Union européenne pour se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire de ces textes qui conditionne la saisine du Parlement »³²².

Son rôle a été fixé par les circulaires successives du Gouvernement³²³ sortant

³²⁰ Paul Cassia, *Droit administratif et droit communautaire*, op.cit.

³²¹ Circ. 21 avr. 1993, relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, op.cit.

³²² Circ. 21 avr. 1993, relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, op.cit.

³²³ Circ. Premier ministre, 31 juill. 1992, confirmée par Circ. 21 avr. 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative : *Journal Officiel* 22 Avril 1993. Circ. 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne : *Journal Officiel* 31 Mars 1994. Circ. 22 nov. 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : *Journal Officiel* 25 Novembre 2005.

suite à l'entrée en vigueur de l'article 88-4 en 1992³²⁴.

La Circulaire du 22 novembre 2005 concernant l'application de l'article 88-4 avait pour objet de confirmer le rôle du Conseil d'État puisque « le Premier ministre a estimé, alors même que l'article 88-4 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 n'était pas entré en vigueur, que les assemblées devaient être mises en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de "codécision" régie par l'article 251 du Traité instituant la Communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif. Mais il lui est néanmoins paru utile que ces projets d'actes continuent à être soumis au Conseil d'État, afin que le Parlement soit toujours en mesure de savoir quels sont ceux qui relèveraient du domaine de la loi s'il s'agissait de dispositions nationales »³²⁵.

Le Conseil d'État a donc tenté de trouver une manière pour déterminer la notion de proposition d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative en décidant « qu'il suffisait qu'une partie du projet soit de nature législative pour que l'acte dans son ensemble soit considéré comme relevant du domaine législatif. Ceci établi, le Conseil d'État avait considéré que comportait des "dispositions de nature législative" tout acte qui, s'il devait être pris par la France, serait du domaine de la loi. Le Conseil d'État examinait donc le projet de texte comme s'il s'agissait d'un acte de droit interne, sans se poser les questions de savoir s'il devrait donner matière à l'établissement d'un texte national de transposition et s'il concernerait directement ou indirectement la France »³²⁶.

³²⁴ En 2003, le Conseil d'État a été saisi de 428 textes au titre de l'article 88-4 de la Constitution ; en 2007, il a rendu 385 avis relatifs à la mise en œuvre de cet article.

³²⁵ Olivier Dubos, *Droit administratif et droit communautaire*, Fasc. 24, 05 Décembre 2006, *JurisClasseur Administratif*, Cote : 01,2007.

³²⁶ Paul Cassia, *Droit administratif et droit communautaire*, op.cit.

Chapitre II : L'information du Parlement par le Gouvernement

Il faut noter que depuis la mise en place de l'article 88-4 en 1992, le Parlement dépend sur le Gouvernement pour être informé sur les affaires européennes (Section I). Cependant, la mise en place d'une collaboration considérable entre le Parlement et le Gouvernement conduit à renforcer le rôle du Parlement au niveau européen (Section II).

Section I : Le rôle du Gouvernement

Section II : Une vertu de la résolution européenne grâce à la coopération entre le Parlement et le Gouvernement

Section I : Le rôle du Gouvernement

En constituant une source principale d'information pour les assemblées parlementaires (sous-section I), le Gouvernement tente de limiter quelques prérogatives visant à influencer en quelque sorte le bon fonctionnement du Parlement (sous-section II).

Sous-section I : Le rôle étendu du Gouvernement suite aux révisions de la Constitution

Le délai, entre la mise en place de la Cinquième République en France et la révision constitutionnelle de 25 juin 1992, a été marqué par le déficit d'information du Parlement de la part des Gouvernements. Parce que à l'époque « le Gouvernement recourut fréquemment aux ordonnances sur la base d'une habilitation consentie par le Parlement pour assurer la transposition des directives. Quelque peu expéditive, ce type de procédure s'accompagnait d'une absence d'obligation pour le

Gouvernement de transmettre aux assemblées les documents traitant de l'activité communautaire et les projets ou propositions de normes s'y rattachant »³²⁷.

L'augmentation de ces documents, particulièrement en ce qui concerne la consolidation du marché intérieur impulsé par l'Acte unique à la fin des années 80, et suite à l'approbation la déclaration n°13, annexée au Traité de Maastricht³²⁸, cette augmentation a révélé l'exigence de faire face à ce déficit d'information.

Le rôle du Gouvernement concernant l'information du Parlement sur les affaires européennes avait été progressivement étendu lors des révisions constitutionnelles depuis 1992 jusqu'à 2008. La question a fait l'objet de différentes circulaires du Premier ministre : Celles du 10 juillet 1995, du 13 décembre 1999, du 22 novembre 2005.

Après l'entrée en vigueur de l'article 88-4 de la Constitution en 1992, suite à la révision de la Constitution française en raison de la ratification du Traité de Maastricht, une nouvelle disposition impose au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne qui comportent des dispositions de nature législative. (Circulaire n°3791/SG du 31 juillet 1992, Circulaire n°94 du 21 avril 1993, Circulaire n°167 du 21 juillet 1994).

Cependant, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam en 1999, une modification de l'article 88-4 de la Constitution a conféré au Gouvernement la responsabilité de soumettre aux Assemblées non seulement les projets ou propositions d'actes communautaires de nature législative, mais aussi « les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ».

La communication des autres projets ou propositions d'actes, ainsi que de tout autre document, « était laissée à sa libre appréciation. Certes, en pratique, dès 1994, le

³²⁷ V. Site internet :

<http://www.forum-scpo.com/union-europeenne/pouvoir-controle-parlement-national-normes-europeennes.htm>

³²⁸ Cette déclaration prévoit que « les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen », op.cit.

gouvernement s'était attaché à s'acquitter de son obligation constitutionnelle, et même à mettre pleinement en œuvre la simple faculté de transmission, s'engageant à collaborer pleinement avec le Parlement, dans des conditions précisées par la voie législative et par voie de circulaires »³²⁹.

Dans les deux cas, le Conseil d'État détermine la nature législative ou non d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire.

Le Gouvernement a d'ores et déjà, «la faculté de soumettre aux Assemblées des textes européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Il s'agit de la « clause facultative » qui s'ajoute ainsi à la « clause obligatoire » relative aux projets et propositions d'actes européens de nature législative»³³⁰. (Circulaire n°292 du 17 décembre 1999).

La Circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 a toutefois prolongé le champ de la transmission Gouvernementale en ce qui concerne les projets d'actes législatifs (au sens français d'« acte législatif »), en ajoutant d'autres projets d'actes législatifs (cette fois-ci au sens européen du terme)³³¹.

Bien que ces textes ne contiennent pas dans leurs termes de dispositions de nature législative, nous pouvons considérer, étant donné la nature de leur contenu, qu'ils méritent d'être pris en compte par les Assemblées parlementaires.

En tout état de cause, la transmission de ces documents aux Assemblées reste pour le Gouvernement une option facultative, contrairement aux autres documents de nature législative. «En pratique, les différents Gouvernements qui se sont succédés ont toujours accédé aux demandes des assemblées tendant à la transmission d'un document d'une institution de l'Union. La seule exception notable a concerné l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie »³³².

A l'époque, le Gouvernement a refusé de transmettre au Parlement le projet de recommandation de la Commission européenne. Pour cela, M. Édouard Balladur, qui était le Président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée

³²⁹ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D. J, 2011, p. 222.

³³⁰ Rapport législatif de l'Assemblée nationale n°890, op. cit. p.24.

³³¹ Voir à ce propos G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1949.

³³² Rapport législatif du Sénat n° 388, op. cit. p.26.

nationale, déclara que « nous devons tout d'abord observer que le Gouvernement n'a pas souhaité transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne concluant à l'ouverture des négociations avec la Turquie. C'était son droit, car la Constitution ne lui en faisait pas obligation »³³³.

Il ajouta par contre qu'en ce qui concerne « la nature du contrôle que le Parlement peut exercer sur la politique européenne du Gouvernement, on peut se trouver dans trois situations différentes dans lesquelles les prérogatives du Gouvernement ne sont pas les mêmes : Soit un acte européen entraîne une modification de la législation nationale et, dans ce cas, en application de l'article 88-4, le Gouvernement doit transmettre cet acte au Parlement qui peut alors adopter une résolution ; soit il s'agit d'une recommandation faite, par exemple, par la Commission au Conseil européen et qui ne modifie en rien l'ordre juridique interne et, dans ce cas, le Gouvernement peut, mais sans en avoir l'obligation, soumettre cette recommandation au Parlement ; il peut arriver aussi que nous trouvions dans un cadre moins clair que les deux précédents : Il s'agit alors d'une décision qui, sans modifier l'ordre juridique interne, constitue un acte comportant des conséquences juridiques et politiques importantes ; c'est, par exemple, pour ce qui concerne le Conseil européen du 17 décembre, la décision d'ouvrir ou de ne pas ouvrir des négociations d'adhésion avec un pays tiers. Dans ce cas, et s'agissant d'un acte et non plus d'une simple recommandation, il semble légitime que le Parlement puisse émettre un avis sur une décision aussi fondamentale afin d'éviter que, la procédure de négociation prenant fin, le Parlement ne soit placé devant l'alternative de l'acceptation totale ou du refus absolu. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement transmette au Parlement la décision du Conseil européen du 17 décembre dans le cadre de l'article 88-4 afin que les députés puissent s'exprimer par le vote d'une résolution a posteriori »³³⁴.

Ensuite, et avec plusieurs de ses collègues, M. Édouard Balladur, déposa une proposition de loi constitutionnelle en décembre 2004, puis un amendement au projet de loi constitutionnelle en Janvier 2005. Cet amendement tend à réformer l'article 88-4 de la Constitution en imposant au Gouvernement de soumettre tout

³³³ Rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 1892 du 8 novembre 2004, p. 25, 26, 27.

³³⁴ Ibid.

document européen aux Assemblées parlementaires, à la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du président de l'une des commissions permanentes des Assemblées, des soixante députés ou sénateurs.

Cette initiative a échoué compte tenu de l'hostilité qu'elle avait suscitée au sein du Gouvernement.

En tout état de cause, le Gouvernement, pour sa part, a pris « différentes initiatives visant améliorer l'association du Parlement à la prise de décision : « Participation à des séances d'audition et de questions orales portant sur des sujets européens ; réponse aux sollicitations des parlementaires en matière de transmission de documents et d'informations utiles à leurs travaux : Organisation de réunions-débats préparatoires et postérieures aux Conseils européens... »³³⁵. La déclaration gouvernementale « suivie d'un débat en séance publique préalable aux Conseils européens est d'ailleurs devenue systématique, et les assemblées se sont entre-temps dotées d'antennes à Bruxelles, leur permettant d'entretenir un lien direct et permanent avec les institutions européennes »³³⁶.

Sous-section II : La pratique des privilèges gouvernementaux

Nous pouvons souligner que le Gouvernement forme pour les assemblées parlementaires la première source d'information sur les propositions d'actes de l'Union européenne. Afin de pratiquer son rôle important, le Gouvernement possède des privilèges qui lui sont données par quelques dispositions réglementaires adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat, depuis l'entrée en vigueur de l'article 88-4 de la Constitution. Certaines d'entre elles ont été abrogées dans les premières années d'application de l'article 88-4. En revanche, nous remarquons que le Gouvernement a rarement utilisé ces prérogatives afin de respecter la spécificité purement parlementaire de la procédure de l'article 88-4.

³³⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op.cit., p. 222.

³³⁶ Ibid.

Pour clarifier l'attitude du Gouvernement, nous évoquons ci-dessous quelques exemples.

Ainsi, le droit d'amendement sur les propositions de résolution était une prérogative reconnue au Gouvernement par le Sénat. Le Gouvernement, en revanche, n'a utilisé cette prérogative qu'une seule fois ; c'était le cas de la proposition de résolution portait sur les instruments communautaires de défense commerciale (Proposition d'acte communautaire E 3). Dans cette situation isolée, le Gouvernement, représenté par M. Gérard LONGUET, assista efficacement lors de la réunion de la commission des affaires économiques destinée à l'examen des amendements en suggérant un amendement qui finalement fut adopté au sein de la proposition de résolution de la commission»³³⁷.

Suite à ce seul cas, le Gouvernement ne s'est jamais représenté aux travaux des commissions du Sénat, ni n'a déposé d'amendement Gouvernemental les concernant. Le droit d'amendement Gouvernemental a été aboli en 1999.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, et sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement du Sénat, a contrôlé et approuvé les modifications apportées aux règlements des deux assemblées.

³³⁷ Dans son rapport n° 301 du 1 juin 1995 publié au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, F. Blaizot souligne que « à l'issue d'un débat auquel, pour la première fois, avait participé un membre du Gouvernement, elle la commission a adopté une résolution. Celle-ci reprend le texte auquel elle était parvenue le 28 avril, assorti d'un amendement d'origine gouvernementale, sous-amendé en commission sur proposition du rapporteur et avec l'accord du représentant du Gouvernement », p. 4.

En fait, nous constatons que l'Assemblée nationale³³⁸ comme le Sénat³³⁹ offre au Gouvernement dans leurs règlements une autre prérogative, à savoir la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour des Assemblées des propositions de résolution européenne. Monsieur NUTTENS se demande « si le Gouvernement n'empêcherait pas la discussion de certaines résolutions en usant de ses prérogatives en matière d'ordre du jour. Le Gouvernement est en effet maître de l'ordre du jour prioritaire et dans ses décisions relatives aux règlements des Assemblées, le CC avait tenu à rappeler fermement cette prérogative.»³⁴⁰.

Dans le même sens, M. Robert PANDRAUD déclarait que «il y a lieu de noter que les inscriptions à l'ordre du jour de la séance publique sont effectuées de manière consensuelle et je me plais à souligner, à cet égard, la grande disponibilité dont fait preuve le Gouvernement, largement maître de l'ordre du jour, à l'égard des demandes d'inscription»³⁴¹.

En conséquence, nous remarquons que, malgré les prérogatives lui reconnues volontairement par les assemblées parlementaires, le Gouvernement semble paradoxalement respecter le principe de séparation des autorités, en prenant en compte la spécificité parlementaire de l'article 88-4 de la Constitution.

Ce respect n'empêcherait pas bien évidemment le Gouvernement d'assurer sa participation aux auditions des assemblées parlementaires consacrées à l'examen des textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

³³⁸ Art. 151-3 du règlement de l'Assemblée nationale modifié par la résolution n° 408 du 10 octobre 1995: « Dans les huit jours francs suivant la distribution du rapport de la commission saisie au fond, concluant à l'adoption d'une proposition de résolution, le président de l'Assemblée nationale peut être saisi par le Gouvernement, par le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne d'une demande d'inscription de cette proposition à l'ordre du jour ».

³³⁹ Article 73 bis du règlement du Sénat: « La proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de dix jours francs suivant la date de distribution du rapport sauf si, dans ce délai, le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président de la commission compétente ou de la commission saisie pour avis, le président de la délégation pour l'Union européenne ou le Gouvernement demande qu'elle soit examinée par le Sénat ».

³⁴⁰ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 113, 114.

³⁴¹ Rapport d'information n° 1436, op.cit. p. 29.

I : Les réticences du Gouvernement

La question du suivi des résolutions a fait l'objet d'une préoccupation parlementaire depuis l'entrée en vigueur de l'article 88-4. En effet, les parlementaires se montrent soucieux d'être informés par le Gouvernement de la prise en compte des résolutions européennes dans les décisions gouvernementales de son degré d'influence dans les textes européens adoptés.

Il est vrai que, la Circulaire du 25 novembre 2005 mentionne dans son annexe « lorsqu'un acte dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution est définitivement adopté par les institutions de l'Union européenne, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC notifie l'acte adopté au SGG, qui en informe les assemblées parlementaires »³⁴².

Mais une question se pose en ce qui concerne la manière d'informer le Parlement. Le Gouvernement ne précise pas vraiment comment il le fera ; par bilan régulier ou en assistant à des auditions inscrites dans l'emploi du temps au sein de chaque assemblée ?

En fait, nous trouvons que la seule information n'explique pas clairement l'obligation au Gouvernement devant le Parlement.

La réserve de l'exécutif à voir porter le suivi des questions européennes devant les assemblées est ferme : « Cette méfiance est traditionnelle, ancienne et injustifiée, car fondée sur une vision dépassée du rôle du Parlement selon laquelle les députés seraient incapables de débattre et de se prononcer de manière responsable sur des sujets sensibles »³⁴³.

³⁴² Annexe de la Circulaire du 25 novembre 2005, op.cit.

³⁴³ E. BALLADUR, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3769 déposé le 7 mars 2007 sur le bilan d'activités de la commission des Affaires étrangères sous la XII^e législature (2002-2007), p. 11.

Il est important également de savoir que « les résolutions ne constituent que la partie immergée de l'iceberg : la collaboration entre l'exécutif et le Parlement est parfois invisible pour le juriste. La position française lors des négociations pourra être présentée comme étant gouvernementale, même si initialement, elle a des origines parlementaires »³⁴⁴. Il convient de souligner que l'article 88-4 ne comprend aucune disposition sur la question du suivi des résolutions. Ni les règlements des assemblées

A cet égard, « le Conseil économique et social, qui ne rend que des avis et auquel les parlementaires ne voulaient pas que le Parlement soit comparé, paraît presque mieux loti que les Assemblées. L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant sur la loi organique relative au Conseil économique et social dispose dans son article 4 : (Chaque année, le premier ministre fait connaître les suites données aux avis du Conseil économique et social) »³⁴⁵.

Les assemblées parlementaires ont clairement manifesté leur inquiétude quant à l'absence de toute mention sur le suivi des résolutions, et ces derniers ont multiplié leurs demandes d'information auprès du Gouvernement concernant le devenir de leurs résolutions.

Dans son rapport d'information du 13 Juillet 1993, la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne exprima le souhait que « dans le cas où des résolutions ont été adoptées par l'assemblée nationale, le Gouvernement puisse lui fournir des éléments d'information permettant à la représentation nationale d'apprécier dans quelle mesure ses souhaits ont été pris en compte dans la négociation communautaire et dans la décision finale »³⁴⁶.

Cette proposition montre que la portée de l'article 88-4 peut être réduite dans la mesure où les parlementaires ne détiennent pas les moyens de savoir dans quelle

³⁴⁴ Catherine LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », *RDP*, 01 juillet 2012 n° 4, P. 947.

³⁴⁵ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 306.

³⁴⁶ Rapport d'information de l'assemblée nationale n°468, 13 Juillet 1993, p. 6.

mesure leur résolution a été prise en considération par le Gouvernement et les institutions européennes.

L'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale semble être une tentative parlementaire pour mettre en place une telle disposition afin d'obliger le Gouvernement à transmettre les informations concernant l'influence des résolutions du parlement. Cet article souligne que «les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée nationale sont transmises aux commissions compétentes et à la délégation de l'assemblée nationale pour les communautés européennes »³⁴⁷.

Cet alinéa ne donne pas lieu à une obligation pour le Gouvernement de transmettre les suites données aux résolutions. Il ne s'agit que d'un texte qui met en place l'« organisation d'une procédure interne à l'Assemblée, lorsque le Gouvernement veut bien l'informer des suites données aux résolutions qu'elle a adoptées »³⁴⁸.

Nous pouvons constater par ce bilan l'indifférence du Gouvernement face aux demandes sérieuses des Assemblées. Cette indifférence empêche le bon fonctionnement du travail des parlementaires au lieu de le faciliter. De plus, les remarques du Gouvernement sont décrites de manière générale, une question rend difficile d'en dégager des conclusions. A ce stade, nous citons quelques expressions comme «le Gouvernement prend bonne note des thèses défendues par l'Assemblée nationale dans sa résolution. Il partage les idées émises, ou les positions exprimées par l'Assemblée nationale dans sa résolution rejoignent généralement les préoccupations du Gouvernement français ». Il est évident que ces informations n'aident pas les Assemblées parlementaires à exercer leur tâche de contrôle efficace des actions du Gouvernement au cours des négociations au sein de l'Union européenne, et qu'elles ne leur permettent pas de construire un véritable dialogue avec le Gouvernement.

³⁴⁷ L'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale modifié par la résolution n° 408 du 10 octobre 1995.

³⁴⁸ Voir rapport d'information n° 1436, de R. Pandraud, op.cit. p. 86.

Il est important de souligner que le maillon faible de la procédure de l'article 88-4 est dans la pauvreté des comptes rendus transmis aux Assemblées parlementaires par le Gouvernement. La nature de ce problème est politique et juridique. Dans les pays où le contrôle parlementaire sur le déroulement des négociations concernant des documents européens est important, comme au Danemark et en Grande-Bretagne, les ministres présentent régulièrement par oral au Parlement des comptes rendus sur les négociations communautaires. Le contrôle parlementaire français est très différent de celui des pays mentionnés ci-dessus.

Même si les Assemblées ont régulièrement organisé des auditions pour entendre le ministre délégué aux affaires européennes, celles-ci ont affronté plusieurs obstacles empêchant le bon déroulement de cette procédure.

Ainsi, dans une séance destinée pour parler de l'Europe de la défense, la Présidente Danielle Auroi a adressé à Monsieur le ministre la question suivante : « Monsieur le ministre, je vous poserai rapidement trois questions principales. Premièrement, pouvez-vous nous préciser les suites que le Gouvernement a souhaité donner aux propositions contenues dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 4 mai dernier sur l'Europe de la défense ? À ce stade de préparation du Conseil européen, que peut-on espérer qu'il retiendra ? »³⁴⁹.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense a répondu en disant ce qui suit : « Nous savons, pour avoir déjà essayé, qu'il est illusoire de trouver d'emblée un accord à 28. Commençons donc à le faire avec l'un, avec l'autre, avec plusieurs si c'est possible. Ainsi pourra-t-on obtenir quelques avancées, dont certaines seraient mêmes applicables aux 28 pays. Une telle méthode n'empêche pas de réfléchir par ailleurs, mais elle a au moins le mérite du concret. De fait, certaines dispositions seront approuvées par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement à la fin du mois de décembre »³⁵⁰.

³⁴⁹ Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées n° 24, Séance du 11 décembre 2013, p. 4.

³⁵⁰ Ibid. p. 8.

La durée des négociations européennes forme en effet un obstacle important de cette procédure. Comme l'a noté M. Robert PADRAUD : « Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les propositions qui ont le cheminement le plus lent au sein des institutions de l'Union sont aussi celles qui font l'objet d'une telle intervention de la part de l'Assemblée »³⁵¹.

Une période si longue d'adoption d'un texte européen au sein de l'Union européenne rend difficile la vérification par les parlementaires sur le déroulement des négociations européennes, et sur la manière par laquelle leurs résolutions ont été adoptées par les institutions européennes. Cette période peut être prolongée plusieurs années après l'adoption d'une résolution européennes par les parlementaires français.

De plus, il existe aussi un problème lié à l'adoption précipitée de propositions d'actes communautaires de la part du Conseil européen, qui ne facilite pas la participation des parlements nationaux dans leur déroulement. Ces problèmes se situent à deux extrémités d'un même continuum, tous deux mettant en péril le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire.

Il convient de souligner que la mise en place de véritables procédures permettant un suivi efficace des résolutions parlementaires permettrait de renforcer le rôle du Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Comme le remarque M. NUTTENS « le Parlement n'a pas vocation à se substituer au Gouvernement, mais doit pouvoir être en mesure d'apprécier la façon dont ses prises de position sont prises en considération. Il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un problème essentiellement politique et que la volonté d'exercer pleinement un contrôle efficace sur le Gouvernement peut varier en fonction de moment »³⁵².

En conséquence, nous pouvons dire que malgré l'introduction de l'article 88-4 dans la Constitution en 1992, et malgré son objectif de conférer au Parlement un

³⁵¹ R. Pandraud, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2459 du 20 décembre 1995, p. 389.

³⁵² NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 312.

nouveau rôle en lui permettant d'exprimer sa position sur les propositions d'actes communautaires concernant les intérêts français, ce rôle reste malheureusement modeste et ne parvient pas à réaliser son but.

II : Le Conseil d'État, Conseiller juridique pour le Gouvernement

Il est intéressant de noter que «le droit communautaire ne connaissant pas la distinction formelle entre les domaines de la loi et du règlement telle qu'elle a été créée en 1958 par les dispositions des articles 34 et 37 de notre Constitution, il a fallu mettre en place un système de tri, afin que le Gouvernement sache quels actes il devait transmettre obligatoirement au Parlement. Ce mécanisme de tri, confié par circulaires au Conseil d'Etat, présentait des garanties de compétence et d'impartialité »³⁵³.

La mise en œuvre du nouvel article 88-4 dans la Constitution a apporté une nouvelle mission pour le Conseil d'État, à savoir la vérification de la nature des textes communautaires dans le but de déterminer si ceux-ci relèvent de la compétence des assemblées parlementaires.

Cette nouvelle mission a vu le jour lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 à l'occasion du Traité de Maastricht : « 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 législative³⁵⁴. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions

³⁵³ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1949.

³⁵⁴ C'est ce que «l'on avait coutume d'appeler la « clause obligatoire » qui avait nécessité la mise en place d'un mécanisme de tri opéré par le Conseil d'État » G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, ibid. p. 1947.

peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque Assemblée».

Nous notons que c'est le Gouvernement seul qui décide de transmettre les propositions d'actes communautaires aux assemblées, à condition qu'elles soient de nature législative. Pour cela, le Gouvernement décide de consulter le Conseil d'État, qui jouit d'une grande expérience, pour déterminer la nature législative des textes européens. Ce désir de saisine du Conseil d'État est apparu dans deux circulaires du Premier ministre. La première est datée du 31 Juillet 1992. Elle est confirmée par une deuxième saisine datée du 21 avril 1993 en disant que « le président de chaque section administrative du Conseil d'État désignera un membre de celle-ci qui sera chargé d'examiner les propositions d'actes communautaires afin d'aider, en cas de besoin, les administrations intéressées»³⁵⁵.

La nature législative devient à partir de ce moment, le principe qui gouverne la soumission des propositions d'actes communautaires aux assemblées parlementaires par le Gouvernement. Selon le Conseil d'État, la nature législative des actes communautaires au sens français du terme peut être déterminée par ce qui est relatif au domaine de la loi. Nous remarquons qu'entre 1993 et 1996 « soit en quatre années de pleine application de l'article 88-4, le Conseil d'État aura été saisi de près de 500 documents par an, en moyenne, 38% d'entre eux étant considérés comme comportant des dispositions de nature législative »³⁵⁶.

Le Conseil d'Etat a défini les règles de base suivantes pour déterminer la nature législative des actes communautaires qui lui sont soumis.

Compte tenu de l'actualité européenne, il convient de s'interroger sur le délai d'examen des propositions d'actes communautaires au sein du Conseil d'État. En fait, son expérience lui a permis de réduire le délai de quinze jours en 1993 à six jours en 1996. Dans certains cas d'urgence, le Conseil s'est prononcé en une journée, comme

³⁵⁵ Circulaire n°3791/SG du 31 juillet 1992, Circulaire n°94 du 21 avril 1993.

³⁵⁶ Connaissance de l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, fiche n°9, février 1998, op.cit., p 53.

par exemple dans le cas de la proposition de décision du Conseil relative à l'introduction de l'euro en 1996.

L'avis du Conseil d'État a donc une importance remarquable, car il facilite la mission du Gouvernement en ce qui concerne sa relation avec le Parlement dans le domaine communautaire. En 1995, le Gouvernement décide de donner encore plus d'importance au travail du Conseil d'Etat en publiant les avis du Conseil sur l'ensemble des propositions d'actes communautaires qui lui sont soumises. En plus, «le Gouvernement, qui n'est pas lié par l'avis du Conseil d'État, ne s'en écarte qu'exceptionnellement. On signalera un cas particulièrement significatif, en mars 1997, avec la transmission par le Gouvernement de la recommandation du Conseil sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés pour l'exercice 1995. En dépit d'un avis négatif du Conseil, le Gouvernement a soumis ce texte - pendant communautaire des projets de lois de règlement des budgets - aux Assemblées (document E 799) à la demande du Président de la délégation de l'Assemblée pour l'Union européenne, qui se fondait d'ailleurs sur une résolution (TA n° 379) précédemment adoptée par l'Assemblée »³⁵⁷.

En 1999, l'article 88-4 de la Constitution a été modifié lors de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999. Le Gouvernement soumet désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, non seulement les projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative, mais aussi les autres projets ou propositions d'actes émanant d'une institution de l'Union européenne. Cette modification a supprimé le fait que les propositions d'actes communautaires doivent être de nature législative pour que les assemblées parlementaires puissent voter une résolution.

Quant au Conseil d'État, il peut donner, depuis cette réforme, un avis sur des projets de textes européens concernant la politique étrangère, la sécurité commune,

³⁵⁷ Connaissance de l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, fiche n°9, op. cit. p. 54. Voir aussi, CESSOT (A.), *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République*, op.cit., p. 305.

et d'autres questions. Le volume de travail du Conseil a donc été élargi, en plus de l'exigence de nouveaux délais qui lui sont imposés par la Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 1999³⁵⁸ relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Cette Circulaire précise trois délais que le Conseil d'État doit respecter pour donner son avis : Sept jours ouvrables suivant sa saisine ou trois jours en cas d'urgence, voire 24 heures en cas d'urgence absolue.

Ces délais courts ont été respectés par le Conseil d'État³⁵⁹ même s'ils ont influencé, à l'époque, l'efficacité de son travail. Cette critique a en effet été mentionnée dans quelques rapports publics, comme par exemple dans le rapport public de 2003, qui expose la situation suivante : « Au cours des premières années de mise en œuvre de la procédure issue de l'article 88-4 de la Constitution, le Conseil d'État avait d'ailleurs spontanément alerté à plusieurs reprises le Gouvernement, au-delà de la détermination de la nature législative ou réglementaire des projets d'actes, sur la portée de certains textes. Cependant, cette procédure d'examen au fond est tombée en désuétude, en raison notamment des délais d'examen très brefs impartis aux sections administratives pour rendre leur avis »³⁶⁰.

En 2003, une Circulaire du Premier ministre datée du 30 janvier 2003 a déterminé les conditions d'obtention des avis du Conseil d'État sur des propositions d'actes communautaires en cours de négociation au sein de l'Union européenne, et qui peuvent avoir une influence importante en droit interne, comme une nécessité éventuelle de modifier la Constitution. Le but de cette étape est de permettre au Gouvernement d'avoir l'avis du Conseil d'État sur un texte européen avant son adoption au sein de la communauté européenne. En réalité, il a fallu attendre 2003 pour attribuer au Conseil d'État la mission de conseil juridique du Gouvernement durant les négociations européennes. La Circulaire de 2003 va « permettre au Conseil d'État de remplir pleinement la fonction de Conseil juridique du Gouvernement en matière européenne qu'il lui appartient d'exercer en complément de son rôle d'identification du caractère législatif ou réglementaire des projets

³⁵⁸ JORF n° 292 du 17 décembre 1999, p. 18800.

³⁵⁹ Rapport public 2001, EDCE n° 52, p 129.

³⁶⁰ Rapport public 2003, EDCE n° 54, p 108.

d'actes communautaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution»³⁶¹.

En revanche, cette Circulaire a été utilisée par le Gouvernement de manière trop rare. En effet, elle n'a été utilisée que dans les premières années de son application en 2003, 2004 et 2005, puis elle a cessé d'être utilisée.

En 2003, la Circulaire a connu sa première application à l'occasion de deux projets d'accords entre l'Union européenne et les États-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire³⁶².

En 2006 et 2007, le Gouvernement n'a pas sollicité l'avis du Conseil d'État sur des projets d'actes européens en application de la Circulaire du 30 janvier 2003. Le Conseil d'État regrette cette situation « dans la mesure où il serait souhaitable que le Conseil d'État soit sollicité plus tôt et plus souvent, avant et en cours de négociation, afin de clarifier le plus en amont possible, grâce à ses avis, les enjeux juridiques des propositions envisagées ou examinées»³⁶³.

Nous constatons en effet un déclin du rôle du Conseil d'État dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999. Ce dernier ne reste en effet qu'un Conseiller juridique pour le Gouvernement.

³⁶¹ Rapport public 2005, EDCE n° 56, p.112

³⁶² Rapport public 2004, EDCE n° 55, p. 120.

³⁶³ Rapport public 2007, EDCE n° 58, p. 129-130.

Section II : Une vertu de de la résolution européenne grâce à la coopération entre le Parlement et le Gouvernement

Il est vraiment important de reconnaître que la tâche du Gouvernement français, en cherchant les outils pour bloquer le processus décisionnel communautaire était tellement dure sachant que ce dernier s'est progressivement établi, durant les traités successifs, en gagnant l'acceptation des peuples ou des parlements de tous les Etats membres.

En revanche, les résolutions européennes qui s'inscrivent dans un contexte opposé à l'attitude gouvernementale, elles ont pour objet de manifester les rapports de force internes à la France. Mais leur effet aboutira par la suite à atténuer la position française dans le processus de négociation européenne, une question qui doit être prise en compte afin d'employer les résolutions européennes à bon escient.

Pour M. ARDANT : « La résolution n'est pas contraignante, c'est un simple « vœu », le Parlement joue un rôle consultatif, d'avis, et il ne sera pas toujours informé de la suite qui lui est donnée »³⁶⁴.

Comme la résolution européenne adoptée par les parlementaires n'a aucune valeur contraignante ni pour le Gouvernement ni pour les institutions communautaires, la portée de cette résolution dépende en effet à ces deux questions : la convergence des positions d'une part, entre les deux assemblées (Sous-section I), et d'autre part entre le Gouvernement et le Parlement (Sous-section II).

³⁶⁴ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit. p. 468.

Sous-section I : La dualité des positions des deux Assemblées : Garant de la valeur de la résolution européenne

Dire que la dualité est le garant de la valeur des résolutions européennes signifie que celle-ci augmente si elles comprennent dans leurs termes des positions convergentes des deux Assemblées. En revanche, cette valeur risque d'être affaiblie dans le cas où les Assemblées parlementaires adoptent des positions divergentes dans leurs résolutions européennes.

Ces positions divergentes ont suscité quelques préoccupations. En effet, «l'assemblée nationale et le Sénat pourraient-ils espérer que leur avis soient pris en considération s'ils ne s'accordent pas? S'il existe une opposition entre les résolutions adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat, ce désaccord affaiblit le pouvoir législatif. Tout dépendra notamment, non seulement de l'attitude de Gouvernement mais aussi de l'application par les Assemblées de cette procédure qui devra être sélective pour être efficace et aboutir à des prises de positions communes par les deux Assemblées au risque, sinon, de lui faire perdre toute crédibilité»³⁶⁵.

De même, considérant que «les résolutions sont adoptées en toute autonomie par chacune des assemblées, il va de soi qu'une position commune aux deux chambres aura davantage de retentissement au niveau européen que des positions différentes entre l'une et l'autre »³⁶⁶.

Certains auteurs proposent une procédure bicamérale lors de l'adoption des résolutions européennes³⁶⁷. Mais en pratique, cette idée est difficile à réaliser vu les emplois du temps de deux assemblées.

³⁶⁵ Cité par NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 249.

³⁶⁶ C. LE BRIS, «Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit., (13/25).

³⁶⁷ Sur cette question, v. C. Connan, «Les résolutions accompagnant les lois autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux — Réflexions sur l'opportunité de restaurer une prérogative parlementaire censurée par la Cinquième République », *Revue de la recherche juridique* 2000, p. 675 et s.

Quant aux positions convergentes entre les deux Assemblées, nous constatons qu'il est très fréquent que l'Assemblée nationale et le Sénat adoptent une résolution parlementaire sur le même document européen.

Ainsi, entre les 74 résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, et les 43 résolutions adoptées par le Sénat durant la dixième législature, nous remarquons que 30 résolutions dans chaque Assemblée ont été adoptées, même de manière partielle, sur les mêmes propositions d'actes communautaires.

Un exemple récent affirme cette vision lorsque, le Sénat a adopté la résolution européenne n° 60 le 28 janvier 2012 sur le droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et le droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

Puis, l'Assemblée nationale a pour sa part adopté la résolution européenne n° 891 du 22 avril 2012 sur le même document européen (E 6330).

Il n'est pas étonnant qu'il y ait convergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat dans les cas où l'une des deux Assemblées se réfère aux travaux de l'autre durant sa discussion pour adopter sa propre résolution européenne sur le même acte européen. Une majorité différente du Sénat de celle de l'Assemblée nationale n'empêche pas les deux chambres d'adopter des résolutions européennes sur le même texte européen.

Nous pouvons évoquer d'autres exemples de résolutions qui contiennent «un visa renvoyant aux travaux de l'autre Assemblée. La résolution de l'assemblée nationale sur la proposition de directive relative au développement des services postaux, adoptée le 26 novembre 1996, vise ainsi celle du Sénat adoptée le 21 mai 1996»³⁶⁸.

Cette procédure continue après les élections législatives de juin 1997. Nous soulignons qu'à l'époque, une majorité différente de celle du Sénat était dominante à l'Assemblée nationale. Cependant, pour sa résolution du 29 octobre 1997 relative à

³⁶⁸ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 252

une proposition de directive sur le marché intérieur du gaz naturel³⁶⁹, l'Assemblée nationale s'est référée à la résolution Sénatoriale du 25 avril 1997³⁷⁰.

Nous citons également sur ce point-là, des résolutions européennes des deux assemblées adoptées suite au scrutin sénatorial de dimanche du 25 septembre 2011. Or, les élections ont fait basculer le Sénat à gauche, pour la première fois dans l'histoire de la V^{ème} République.

Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté la résolution européenne n° 753 du 08 novembre 2011 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles. Le Sénat pour sa part, a adopté la résolution européenne n° 38 du 21 décembre 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (E 6612).

Les renvois effectués par une Assemblée aux travaux de l'autre sont une procédure très courante entre l'Assemblée nationale et le Sénat, qui conduit parfois à adopter des résolutions convergentes sur les mêmes textes européens. «Quoi qu'il en soit, il est évident que des résolutions rédigées de manière identique donneront plus de poids à la position parlementaire, la cohésion des deux Assemblées étant immédiatement perceptible. En revanche, dans plusieurs cas, certains alinéas sont rédigés de manière très similaire dans la résolution de l'assemblée nationale et dans celle du Sénat, ce qui démontre que chaque Assemblée a connaissance des travaux de l'autre»³⁷¹.

³⁶⁹ Résolution TA 20 du 29 octobre 1997, (proposition d'acte communautaire 211).

³⁷⁰ Résolution TA 94 du 25 avril 1997, Sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211).

³⁷¹ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 253.

A ce stade, l'Assemblée nationale et le Sénat ont utilisé des termes identiques au sein de leurs résolutions européennes sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

L'Assemblée nationale a considéré dans sa résolution européenne n° 891 du 22 avril 2012 «qu'il est nécessaire de prévoir des régimes dérogatoires et exceptionnels très encadrés, posant des conditions plus strictes pour le droit d'accès à l'avocat, en considération de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête, pour les catégories d'infractions les plus graves »³⁷².

Le Sénat a jugé dans sa résolution européenne n° 60 du 28 janvier 2012 «nécessaire de prévoir des dérogations strictement encadrées lorsque ces dérogations paraissent justifiées par des motifs impérieux tenant aux circonstances particulières de l'enquête, pour les catégories d'infractions les plus graves »³⁷³.

Les formulations différentes des résolutions adoptées par les deux assemblées sur la même Texte européen, ne signifient pas qu'elles ont des positions divergentes. Malgré le fait que les résolutions ne sont pas rédigées de manière identique, les deux Assemblées peuvent avoir la même position sur un texte européen, et c'est ce qui arrive effectivement dans la plupart des cas.

Pour un exemple, nous citons la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 130 du 4 mai 2013 sur le "quatrième paquet ferroviaire". L'Assemblée, en ce qui concerne la «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 30 janvier 2013, modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de

³⁷² Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 891 du 22 avril 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

³⁷³ Résolution européenne du Sénat n° 60 du 28 janvier 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (COM [2013] 29 final), souligne que «des dérogations au principe de séparation entre gestionnaires d'infrastructure et compagnies ferroviaires soient explicitement aménagées pour ce qui concerne des réseaux et des services spécifiques, de portée géographique limitée, au regard d'exigences particulières de service, de sécurité ou de singularités géographiques, patrimoniales et touristiques »³⁷⁴.

Le Sénat pour sa part approuve, dans sa résolution européenne n° 22 du 19 octobre 2013 sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire, « la nécessité d'une répartition claire des compétences entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur historique de transports ferroviaires »³⁷⁵

Il peut arriver qu'une assemblée adopte une résolution européenne sur un sujet qui n'intéresse pas l'autre assemblée. Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté une résolution européenne sous n° 153 le 10 juin 2013 sur le projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'Etat dans le secteur du Cinéma. Et la résolution européenne n° 185 du 11 juillet 2013 sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement de travailleurs.

Nous remarquons que ces deux sujets n'apportent pas le Sénat à adopter des résolutions européennes !

En revanche, le Sénat adopte certaines fois des résolutions européennes sur des thèmes qui ne comportent aucune intérêt pour les députes. C'est le cas de la résolution européenne du Sénat n° 100 du 26 février 2013 sur le régime des autorisations de plantation de vigne.

La multiplication des résolutions convergentes ne nous empêche pas de souligner qu'il existe, même si elles sont rares, des résolutions divergentes des deux Assemblées. À cet égard, nous évoquons le cas dit «bananes-dollar», portant sur

³⁷⁴ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 130 du 4 mai 2013 sur le "quatrième paquet ferroviaire"

³⁷⁵ Résolution européenne du Sénat n° 22 du 19 octobre 2013 sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire

deux propositions d'actes communautaires relatives au marché de la banane, et qui a suscité des résolutions³⁷⁶ divergentes de la part de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'une des propositions soutenait l'augmentation du contingent d'importation de bananes en provenance d'Amérique latine (dites «bananes-dollar») afin de prendre en considération l'élargissement de l'Union européenne avec l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Les bananes en Europe sont importées essentiellement d'Amérique latine, alors que la communauté européenne est productrice de bananes (notamment dans les départements d'outre-mer) et qu'elle entretient des relations particulières avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP).

Le marché de la banane a causé de nombreux de conflits entre les pays producteurs, d'une part, qui essaient de mettre en place des mesures de protection du marché communautaire, et certains pays consommateurs, d'autre part, qui souhaiteraient que ce secteur soit simplement soumis à la loi du marché.

L'Assemblée nationale, dans sa résolution, a demandé au Gouvernement «de s'opposer à toute augmentation du contingent tarifaire annuel de bananes en provenance des pays tiers non ACP, pour éviter que l'approvisionnement de la communauté ne dépasse sa consommation prévisible à quinze»³⁷⁷. La justification de cette opposition a été présentée par le rapporteur de la commission de la production et des échanges de l'assemblée nationale. Il considère que le contingent existant n'avait pas été fixé selon la consommation effective communautaire et que la consommation de bananes des trois nouveaux États membres de l'Union européenne était déjà couverte par les réexportations allemandes³⁷⁸.

Le Sénat, au contraire, a invité le Gouvernement «à soutenir la proposition n°E410 et à repousser toute modification qui excéderait les propositions

³⁷⁶ Résolution de l'assemblée nationale TA 395 du 10 août 1995 ; résolution du Sénat TA 111 du 1er août 1995.

³⁷⁷ Résolution de l'assemblée nationale TA 395, op. cit. (Proposition d'acte communautaire E409 et E410).

³⁷⁸ Voir le rapport de l'Assemblée nationale n° 2184 rectifié de p. Micaux, 27 Juillet 1995, p.8.

expressément formulées par la commission»³⁷⁹. Le rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat a en effet estimé que cette proposition était acceptable, pourvu que l'augmentation du contingent de «bananes-dollar» ne soit pas supérieure à celle proposée par la commission européenne.

Nous pouvons constater que l'Assemblée nationale et le Sénat ont prononcé des positions presque identiques, mais la manière dont ces positions ont été exprimées laisse une impression différente.

Pour conclure, depuis l'entrée en vigueur de l'article 88-4 de la Constitution, il se dégage que les deux Assemblées parlementaires ont de manière générale des inquiétudes convergentes. Cependant, il existe des exceptions.

Sous-section II : Le caractère consultatif de la résolution européenne

Le caractère consultatif des résolutions apparaît manifestement dans l'absence d'une contrainte pour le Gouvernement (I), et que cette résolution ne puisse avoir une valeur que dans le cas de coopération entre le Parlement et le Gouvernement (II).

I : L'absence persistante d'une contrainte pour le Gouvernement

Aux débuts de la Ve République, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959 «avait banni les résolutions produisant des effets «externes», c'est-à-dire celles ayant un objet autre que «la formulation de mesures et décisions d'ordre intérieur» de l'Assemblée en cause. De l'avis du Conseil, et sauf exception expressément reconnue dans des textes à portée constitutionnelle, de telles résolutions tendaient «à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale» et étaient,

³⁷⁹ Résolution du Sénat TA 111, op. cit. (Proposition d'acte communautaire E409 et E410).

en conséquence, contraires à la Constitution. Après une période d'éclipse, les résolutions à effet « externe » ont été réintroduites³⁸⁰ dans les années 1990 »³⁸¹.

Il est intéressant de souligner que la première résolution de l'article 88-4 a été votée par le Sénat, le 27 mai 1993, en matière de défense commerciale. « Mais quelle est la valeur de ces résolutions ? Peuvent-elles contraindre le gouvernement à s'opposer à une proposition ou à en demander la modification ? La réponse est négative. Malgré la légitimité de ces résolutions, le Gouvernement reste maître de sa conduite. Pourtant, en cas de désaccords majeurs, l'Assemblée nationale (qui en a seule les moyens) ne serait-elle pas tentée de faire pression sur le gouvernement en le menaçant d'une motion de censure à l'appui de sa résolution ? »³⁸².

Saisi de la question « des droits reconnus au Parlement par la révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel s'est livré à une interprétation restrictive. Dans sa décision du 17 décembre 1992 (concernant l'Assemblée nationale), il a clairement indiqué que la résolution n'a pas de force juridique »³⁸³. Elle ne forme qu'« un avis, qui ne saurait porter atteinte aux prérogatives du gouvernement, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité »³⁸⁴. Malgré l'absence d'autorité de la résolution « les assemblées ont leur mot à dire avant que les textes communautaires applicables en France n'entrent en vigueur. Mieux encore, les résolutions votées ont été un atout supplémentaire entre les mains des ministres pour défendre la position de la France dans les négociations communautaires »³⁸⁵.

³⁸⁰ Sur cette question, v. Verdier (M.-F.), « La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du Traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises », *RDP* 1994, p. 1137 à 1163 et Verdier (M.-F.), « La participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire », *Les Petites affiches* 1994, n° 78, p. 20 à 27.

³⁸¹ C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », *op.cit.*, (9/25).

³⁸² P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.* p. 354.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Décision du CC n°92-314 DC du 17 décembre 1992, Recueil, p. 126.

³⁸⁵ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.* p. 354.

Il convient de souligner que la transmission directe d'information aux parlements nationaux par les institutions européennes, mentionnée au sein du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, a suscité un effet non négligeable. Or ce rapport direct « permet aux Assemblées de s'affranchir, sur ce point, du Gouvernement. Le Parlement français est ainsi « maître de l'emprise et du tempo de son intervention », il détermine en toute opportunité les textes en cours d'élaboration sur lesquels ils souhaitent se prononcer »³⁸⁶.

Ce progrès ne doit pas nous conduire à penser que les résolutions européennes ont une influence directe au niveau du Gouvernement ni au niveau des institutions de l'Union européenne. Les résolutions adoptées ont un caractère plutôt consultatif et n'ont pas de valeur juridique contraignante.

Nous pouvons citer certains textes qui soutiennent cette idée. Dans sa décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, le Conseil constitutionnel a limité la portée des résolutions, qui, d'après lui, ne sauraient « ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution »³⁸⁷.

Dans son message adressé aux participants du colloque de Toulouse sur l'article 88-4 de la Constitution en Mars 1994, M. Philippe SEGUIN décrit la nature véritable des résolutions parlementaires : « (Le texte) se borne à instaurer une information des Assemblées parlementaires, avec possibilité d'adopter des résolutions, qui sont de simples vœux et n'ont aucune portée contraignante pour le Gouvernement. Je n'hésite pas à dire que l'on a, de la sorte, donné l'illusion que le Parlement avait été rétabli dans ses prérogatives et que l'esprit de son institution serait de nouveau respecté, alors qu'information et consultation ne pourront jamais, à

³⁸⁶ C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit., (9/25).

³⁸⁷ Décision du CC n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, op. cit. p. 126.

elles seules, compenser le dessaisissement du Parlement au profit des instances communautaires, s'agissant de l'élaboration des textes de nature législative »³⁸⁸.

Cette absence de portée contraignante des résolutions parlementaires a quelquefois pu susciter la frustration des parlementaires lorsqu'ils savent que leurs propositions ne seront pas prises en compte. Ainsi, M. Pierre MAZEAUD a déclaré ce qui suit : « On peut très bien souhaiter que l'Assemblée nationale et le Sénat se saisissent d'un projet d'acte communautaire : cette saisine ne débouchant que sur un avis, le Gouvernement fait ce qu'il veut ; il peut même aller jusqu'à ne pas lire les propositions de résolution ! »³⁸⁹.

M. Edouard Balladur en répondant aux questions posées par la commission des affaires étrangères à propos des aspects les plus novateurs du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République (n° 820) et des effets quels en seront en matière de politique étrangère et européenne, a reconnu ce qui suit : « Il n'en reste pas moins que la résolution est un vœu et non pas une décision juridique. Elle ne saurait comporter quelque conséquence contraignante que ce soit. Il est apparu au comité comme au Gouvernement qu'elle pouvait contribuer, dans un système où les responsabilités respectives de l'exécutif et du législatif sont strictement définies, à assouplir sensiblement le système »³⁹⁰.

Bien que les résolutions n'aient aucun pouvoir d'obligation vis-à-vis du Gouvernement, il est important de souligner qu'elles ont néanmoins une certaine solennité grâce à la publication de leurs textes au Journal officiel. « Article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 73 bis du Règlement du Sénat ».

³⁸⁸ Cité par R. Pandraud dans son rapport d'information n° 1436, 28 juin 1994, p. 78.

³⁸⁹ JOAN, Séance du 19 janvier 1994, p. 292.

³⁹⁰ Compte rendu n° 48 du 13 mai 2008. Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, audition de M. Edouard Balladur, président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République (n° 820), p. 3.

Le Gouvernement, pour sa part, a mis en place certaines procédures afin de prendre en considération les résolutions européennes dans ses négociations au sein du Conseil de l'Union européenne.

Nous pouvons citer par exemple les circulaires successives des Premiers ministres, comme la Circulaire du 13 décembre 1999, dans laquelle le Premier ministre demande au Gouvernement de « prendre en compte et, le cas échéant, à tirer parti, dans la négociation communautaire, des positions exprimées par le Parlement ».

A ce stade, il est important de rappeler que la réserve d'examen parlementaire³⁹¹ est un moyen aux mains des parlementaires pour assurer leur participation dans le déroulement des affaires européennes. Ce moyen a été également reconnu par le Gouvernement dans la Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : « La qualité de ce dialogue entre les assemblées et chaque ministère est une condition indispensable pour assurer une association effective du Parlement à la prise de décision ».

Le mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire », « mis en place par le Gouvernement d'Edouard Balladur Circulaire du 19 juillet 1994, garantit aux Assemblées un délai de quatre semaines, à compter de la transmission d'une proposition d'acte communautaire. Pour lancer la procédure de l'article 88-4 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 pour laisser aux Chai temps nécessaire à leur investigation »³⁹².

Il résulte de ce texte que le Parlement est capable de se prononcer, avec un délai assez suffisant, en adoptant des résolutions sur un acte communautaire.

³⁹¹ Une Circulaire du Premier ministre, en date du 19 juillet 1994, introduisait déjà une « réserve d'examen parlementaire » en prescrivant aux ministres de ne pas se prononcer définitivement dans les négociations communautaires, sur un texte en cours d'examen

³⁹² P. FRAISSEIX, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 248.

Mais le Gouvernement reconnaissant au Parlement par une main ce délai, retire par de l'autre main cet avantage en recourant à la procédure d'examen accélérée.

Il est remarquable le « progrès dans la voie du contrôle par le Parlement de l'élaboration du droit communautaire mais, le système n'est pas encore totalement satisfaisant. En effet si des centaines d'actes ont déjà été transmises aux Commissions, les résolutions sont peu nombreuses car les chambres n'estiment pas toujours possible et utile de définir leur position : Pendant la XII^e législature à l'Assemblée, les Commissions ont adopté vingt-sept résolutions et seulement six l'ont été par l'Assemblée en séance »³⁹³.

L'instruction de la résolution est également longue, « les résolutions ne sont pas impératives, le Parlement français n'est pas toujours en session, que faire s'il y a urgence ? Au surplus la procédure ne suspend pas celle engagée à Bruxelles ; pourtant depuis 1994 a été instituée la réserve d'examen parlementaire qui permet d'interrompre pour un mois, à la demande du Gouvernement »³⁹⁴.

En effet, les députés et les sénateurs, en instituant l'article 88-4, « ont parié sur leur capacité à influencer le Gouvernement dans la conduite des négociations communautaires. Cette influence est intimement liée aux rapports étroits qui existent entre un Gouvernement et sa majorité parlementaire sous la V^{ème} République.

Le fait majoritaire vient rendre très difficile la mesure de l'influence parlementaire dans le cadre de l'article 88-4 »³⁹⁵.

Si les résolutions n'ont pas de valeur contraignante pour le Gouvernement, il appartient aux Assemblées parlementaires de prendre en compte la position du Gouvernement et de coopérer avec ce dernier afin d'assurer une certaine valeur à leurs résolutions.

³⁹³ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit. p. 468.

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 270.

Nous pouvons donc nous interroger sur l'intérêt de l'introduction de l'article 88-4 dans la Constitution pour les parlementaires. À l'origine, le dessein de cet article était de permettre au Parlement de prendre position sur l'élaboration des normes communautaires dans le cadre du contrôle parlementaire. Cependant, la cohésion estimée nécessaire entre le Gouvernement et le Parlement porte atteinte à ce principe.

Le seul avantage que nous pourrions envisager à cet égard, c'est le poids que pourrait porter une telle cohésion entre le Gouvernement et le Parlement dans leur défense des intérêts français lors des négociations Gouvernementales au sein du Conseil de l'Union européenne.

Si la valeur non contraignante des résolutions européennes a pu irriter les parlementaires et susciter leur frustration, nous pouvons dire que ces derniers n'ont pas saisi l'occasion d'affirmer auprès du Gouvernement leur désir d'adopter des résolutions plus efficaces lors de la révision constitutionnelle en 1992.

II : Une influence difficile à mesurer

Les parlementaires adoptent une résolution européenne non seulement pour pratiquer leur pouvoir propre mais aussi dans le but de soutenir le Gouvernement au niveau européen. Ainsi, la résolution européenne comprend généralement des propositions, des indications voire des demandes au Gouvernement.

De ce fait, « plus rarement, la résolution a pour finalité d'exprimer des divergences à l'égard des positions défendues par le Gouvernement. En toute hypothèse, une intervention parlementaire en cours de négociation favorise une participation efficace, comme exemple pour montrer la faible influence de résolution, l'article 34-1 de la Constitution écarte d'ailleurs explicitement la possibilité pour le Parlement d'adresser des injonctions au Gouvernement »³⁹⁶.

³⁹⁶ F. CHALTIEL TERRAL, « Le principe de subsidiarité après Lisbonne », *Petites affiches* n° 89, 03 mai 2013, p. 4.

Pour cela, il convient de valoriser le dialogue entre le Gouvernement et les Assemblées. Selon les nouveaux règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, une séance de la semaine mensuelle de contrôle du Gouvernement est destinée en priorité aux questions européennes³⁹⁷.

Dans la pratique, «ce mécanisme d'information s'avère peu efficace non seulement en raison de l'absence d'autorité juridique reconnue aux résolutions parlementaires mais aussi du fait des délais trop courts offerts au Parlement pour les voter, alors même que les parlementaires se voient obligés de consacrer une part essentielle de leur activité législative à tenter d'infléchir des textes dont ils ne maîtrisent ni l'initiative, ni le champ, ni la date d'examen»³⁹⁸. Durant les premières années d'application de l'article 88-4, il n'était pas inhabituel «de voir le Parlement saisi de projets d'actes communautaires déjà exécutoires. Devant le faible impact pour ne pas dire l'absence d'impact de la procédure, les parlementaires s'en détournent. Ainsi, si de 1993 à 1997, l'Assemblée nationale a voté en séance trente-trois résolutions, elle n'en a voté que huit entre 1997 et 2002, seulement quatre de 2002 à 2007 »³⁹⁹.

A : La règle : La convergence des positions entre le Gouvernement et le Parlement

Dans le cas où les positions du Gouvernement et du Parlement sont proches, nous pouvons facilement constater, dans la quasi-totalité de ces situations, que ce sont les Assemblées parlementaires qui partagent les inquiétudes du Gouvernement en adoptant des résolutions soutenant son attitude. A cet égard, M. Alain LAMASSOURE, Ministre délégué aux affaires européennes, a pu parler d' «un instrument diplomatique nouveau»⁴⁰⁰. Cette convergence a lieu généralement lors des

³⁹⁷ V. l'article 48, al. 8 du RAN. Et l'art. 73 sexies du RS. Sur cette question, v. P.AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op.cit., p. 303.

³⁹⁸ P. FRAISSEIX, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 248.

³⁹⁹ Ibid. p. 249.

⁴⁰⁰ L'Assemblée nationale et l'Union européenne, connaissance de l'Assemblée nationale, fiche n°9, op. cit.

débats en séance publique. Le Gouvernement trouve l'occasion d'évoquer ses préoccupations, et éventuellement, d'exposer sa position devant les représentants nationaux.

M. Alain BARRAU, président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale : « Je n'ai pas d'exemple du Gouvernement refusant un avis parlementaire avant une décision à Bruxelles. En revanche, il est problématique que le Parlement ne puisse s'exprimer en aval des décisions »⁴⁰¹.

Il arrive par contre que le Gouvernement dépose un amendement sur une proposition de résolution européenne. C'est par exemple le cas de la proposition de résolution européenne de MM. Christophe CARESCHE, Michel HERBILLON et Didier QUENTIN sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, n° 1666, déposée le 18 décembre 2013. M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation a proposé un sous-amendement s'agissant d'ajouter après l'expression : « De la politique économique consolidée de la zone euro, et de l'impact des politiques nationales sur celle-ci », les mots : « Ainsi que des orientations des politiques nationales au regard des objectifs définis en commun »⁴⁰².

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a donné un avis favorable. Et la proposition de résolution européenne a finalement adopté le 30 janvier 2014 comme résolution européenne de l'Assemblée nationale sous n° 284.

Il est facile de remarquer la compatibilité totale entre le Gouvernement et le Parlement dans ce cas précédent.

Dans d'autres situations, les parlementaires donnent non seulement leur

⁴⁰¹ Colloque sur la diplomatie Parlementaire organisée par le Président de l'Assemblée nationale et la président du Sénat. Site d'internet du Sénat,

http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire3.html#toc49

⁴⁰² Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Troisième séance du jeudi 30 janvier 2014, JORF du Vendredi 31 janvier 2014, p. 1250.

agreement sur des propositions gouvernementales mais aussi leur soutien.

M. Éric Alauzet a salué le Gouvernement en disant ce qui suit : « Nous savons que le Gouvernement français a porté une position et une parole claires et fortes sur l'union bancaire. À cet égard, vous savez, monsieur le ministre, que le Gouvernement peut compter sur une majorité combative dans cette assemblée. Cela peut aider, je crois, les ministres lorsqu'ils partent en croisade à Bruxelles »⁴⁰³.

D'ailleurs, les résolutions européennes adoptées par les Assemblées montrent les attitudes que les parlementaires français peuvent adopter vis-à-vis des actes européens, de la simple demande de modifications ou améliorations à l'opposition totale. Il convient de souligner que l'opposition à un texte européen de la part des Assemblées parlementaires sera souvent conclut par un échec au sein du Conseil de l'Union européenne.

Les difficultés mentionnées ci-dessus ne viennent pas du Parlement français. Selon M. Robert PANDRAUD, elles « sont des difficultés réelles, que les institutions communautaires elle-même peinent à résoudre, et non des prétextes que le Parlement français soulèveraient par pure malveillance... »⁴⁰⁴.

B : L'exception : La divergence des positions entre Gouvernement et Parlement

L'opposition entre les positions des deux autorités législative et exécutive est généralement rare. Nous allons exposer les deux cas existants au cours de la dixième législature afin de comprendre cette situation compliquée.

Les deux cas dans lesquels les autorités législative et exécutive se sont affrontées concernent le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections européennes (1993), et l'accord signé au sein de l'OCDE sur la

⁴⁰³ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Troisième séance du jeudi 30 janvier 2014, op.cit. p. 1240.

⁴⁰⁴ Rapport d'information n° 2459 de R. Pandraud, op. cit. p. 389.

construction navale (1994).

a : Le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections du Parlement européen

Dans sa résolution du 3 Décembre 1993 sur la proposition de directive relative au droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen (Proposition d'acte communautaire E 143), l'Assemblée nationale exposa sa préoccupation relative à l'insuffisance des dispositifs mis en place pour assurer le respect des incapacités électorales et des inéligibilités et relative les risques de double vote.

L'Assemblée nationale a notamment demandé au Gouvernement «de faire valoir la possibilité de dérogation prévue par l'article 8B &2 du Traité sur l'Union européenne afin que l'exercice des droits prévus par la proposition de directive au profit des citoyens de l'Union n'ayant pas la nationalité française soit réservé aux seules personnes résidant en France à titre principal »⁴⁰⁵.

Lors du débat en séance publique, le ministre délégué aux affaires européennes, en affirmant la difficulté d'adoption d'une telle dérogation, ne cacha pas son adhésion à celle-ci.

Finalement, la directive fut adoptée quelques jours plus tard sans prendre en considération les propositions de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale joue donc le rôle que l'article 88-4 de la Constitution lui a conféré, en examinant la proposition d'acte communautaire afin d'adopter une résolution exprimant sa position en rapport avec l'actualité européenne, et dans un deuxième temps, en examinant le texte européen définitif qui deviendra un dispositif de droit français. C'est par cette dernière étape que l'Assemblée nationale sait si ses propositions ont été prises en compte par les institutions européennes.

⁴⁰⁵ Résolution de l'Assemblée nationale TA 89 du 3 décembre 1993.

L'influence de l'Assemblée nationale sur les textes européens en général, et sur celui concernant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections parlementaires en particulier, reste faible, voire nulle.

b : L'accord sur la construction navale

Un affrontement entre le Gouvernement et le Parlement s'est aussi manifesté à propos de l'accord signé dans le cadre de l'OCDE sur la construction et la réparation navales. Cet accord a été conclu le 17 Juillet 1994 dans le but de mettre fin aux aides à la construction navale.

En ce qui concerne la France, le Gouvernement a exprimé son opposition persistante à cet accord dans la mesure où il était impossible de financer immédiatement la construction de bateaux destinés à l'exportation alors que ces subventions étaient jusqu'alors accordées dans le cadre d'une directive communautaire sur l'encadrement des aides à la construction navale. Ce texte concernant la proposition d'acte communautaire E 330 a fait l'objet d'une proposition de résolution⁴⁰⁶ à l'Assemblée nationale déposée au nom de la délégation pour l'Union européenne par M. Charles JOSSELIN. Dans le débat en séance publique du 19 décembre 1994, destiné à trouver la possibilité d'entériner cet accord, M. Robert PANDRAUD se posa la question suivante : « Pourquoi a-t-on changé de politique ? »⁴⁰⁷.

Le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, M. José ROSSI, mentionna en amont quelles procédures avaient été prises par le Gouvernement, afin de permettre à la France de mettre en place des mesures spécifiques d'aides à la restructuration de ses chantiers navals pendant une période de trois ans.

Il tenta de clarifier le contenu du texte européen de la sorte : « les uns et les autres, nous devons apprendre à faire des synthèses. Après avoir âprement défendu les

⁴⁰⁶ Proposition de résolution n° 1766, 6 décembre 1994.

⁴⁰⁷ JOAN, 1ère séance du 19 décembre 1994, p. 9353.

intérêts de notre pays, il faut aussi accepter les conséquences logiques de la construction européenne qui impose non pas des sacrifices contraires aux intérêts de notre pays, mais des décisions conformes à la démarche européenne dans laquelle nous sommes engagés, d'autant qu'elles sont parfaitement compatibles avec le respect des intérêts des chantiers navals français et donc de notre pays »⁴⁰⁸.

M. PANDRAUD en exprimant la non conviction des députés, déclara en particulier : « (...) il ne s'est jamais agi de savoir si nous étions pour ou contre le Gouvernement (...) le but, c'est d'aider le Gouvernement, c'est de faire en sorte qu'il ne signe pas n'importe quoi (...) qu'il tienne compte de la majorité de l'Assemblée nationale. Nous ne changerons d'attitude que si le Gouvernement signait un accord allant à l'encontre des souhaits de la majorité des deux Assemblées du Parlement »⁴⁰⁹.

En définitive, l'Assemblée nationale adopta une résolution impliquant l'alinéa suivant : « Demande en conséquence au Gouvernement français de s'opposer avec fermeté à la signature de l'accord lors du prochain Conseil, en invoquant, si nécessaire, le compromis de Luxembourg, ainsi que l'avait expressément envisagé M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué aux affaires européennes, le 11 octobre dernier, devant la délégation pour l'Union européenne »⁴¹⁰.

Le Gouvernement français n'en accepta pas moins la signature de l'accord dès le 20 décembre 1994, ignorant la volonté de la représentation nationale.

Il convient de souligner que malgré la nouvelle majorité de l'Assemblée nationale au 1er juin 1997, les parlementaires français n'ont pas changé de position sur la question du financement des constructions navales.

A l'occasion d'un nouveau régime d'aides à la construction navale destiné à mettre fin aux aides au contrat proposé par la commission européenne en 1997 (proposition d'acte communautaire E 936), l'Assemblée nationale adopta en 1997 une résolution dans laquelle les députés critiquèrent vigoureusement la proposition d'un

⁴⁰⁸ JOAN, 1ère séance du 19 décembre 1994, op.cit., p. 9355.

⁴⁰⁹ Ibid., p. 9359.

⁴¹⁰ Résolution de l'Assemblée nationale TA 329, 19 décembre 1994.

régime communautaire d'aides à la construction navale en l'absence de ratification de cet accord⁴¹¹.

En conséquence, nous remarquons que le Parlement manifeste son souci des intérêts français, alors que le Gouvernement conduit les négociations au sein du Conseil de l'Union européenne en faisant tous les efforts possibles afin de défendre ses intérêts face aux autres forces existantes au sein de cette institution.

Pour conclure, il convient de rappeler que les cas d'affrontements ouverts entre le Gouvernement et le Parlement ont été très rares. Cette situation peut être justifiée par les intérêts français, ou dans le cas où le Parlement adopte des résolutions conformément aux intérêts français, le Gouvernement ne peut pas adopter une position contraire.

Le Gouvernement reste la seule institution qui conduit les négociations communautaires, mais son ignorance complète des propositions parlementaires, même si celles-ci n'ont pas vocation à contraindre le Gouvernement, ne permet pas de construire une coopération efficace entre les deux autorités.

⁴¹¹ Résolution de l'Assemblée nationale TA 39 du 23 novembre 1997.

Conclusion de la Partie I

Dans le cadre des négociations européennes, « l'unité de la position française est essentielle. Les rapports entre l'exécutif et le Parlement doivent s'analyser en termes de complémentarité, non en termes de concurrence »⁴¹². Il faut mieux de ne pas appliquer la séparation des pouvoirs pratiquée en droit interne au niveau européen. En effet, « le but n'est pas de faire de la France une hydre à deux têtes ou de conduire les chambres à dupliquer les compétences de l'exécutif, hypothèse au demeurant difficilement envisageable en pratique. Certes, les voies de l'exécutif et du Parlement peuvent être dissonantes, mais, même dans cette hypothèse, le premier reste le référent du second »⁴¹³.

Du ce fait, il incombe au Parlement de découvrir sa place entre le Gouvernement et les institutions européennes.

En tout état de cause, les prérogatives offertes par l'article 88-4 aux parlementaires sont évidemment importantes. Si nous faisons un aperçu des compétences des Assemblées parlementaires depuis la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution en 1992 jusqu'à nos jours, nous constatons une réelle croissance, de l'adoption des résolutions parlementaires sur les propositions d'actes législatifs, à la possibilité d'adoption des résolutions dites « européennes » sur tout document émanant de l'Union européenne introduite lors de la révision constitutionnelle en 2008. Ce qui nous allons découvrir dans la deuxième partie de cette thèse.

⁴¹² C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit., P. 947.

⁴¹³ Ibid.

Partie II : La résolution européenne, un instrument de contrôle parlementaire sur les affaires européennes

La mise en œuvre du Traité de Lisbonne (modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007), en décembre 2009, a renforcé le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne.

« Les réticences populaires exprimées lors des référendums négatifs français et néerlandais sur le projet de constitution européenne ont incité les négociateurs du Traité de Lisbonne à ajouter des garanties supplémentaires de contrôle des actes européens par les parlements nationaux »⁴¹⁴.

De ce fait, le Traité est considéré comme un achèvement d'un avancement entamé déjà depuis plusieurs années, marquée spécialement par les textes de la Convention relatifs à l'avenir de l'Europe, dont un des thèmes essentiels, souligné par la déclaration de Laeken, a été le rôle des parlements nationaux. Les parlements nationaux ont effectivement eu, un rôle important durant la négociation dans de la Convention et dans l'accord final sur le projet de constitution européenne, repris par le Traité de Lisbonne. En plus, l'établissement d'un dialogue politique entre les parlements et les institutions de l'Union européenne, a d'ailleurs bâti une halte remarquable dans ce sens.

L'élargissement du champ de la transmission des documents européens aux parlements pour couvrir à côté des propositions d'acte communautaires, tous les

⁴¹⁴ Hubert HAENEL, Les parlements nationaux et l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, Rapport d'information du Sénat, n° 393, 2008. Cité par Anne-Marie Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, Economica, 2013, p. 473.

autres textes européens, a constitué une étape importante en faveur de la consolidation du contrôle parlementaire sur les affaires européennes.

Il est important de souligner que la dénomination de la communauté européenne a été remplacée, après le Traité de Lisbonne, par l'Union européenne. Ce qui aboutit bien évidemment à dénommer l'acte communautaire comme acte de l'Union européenne.

En France, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2007-560DC du 20 décembre 2007, a autorisé la ratification du Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne en affirmant que les engagements qui contiennent « une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle »⁴¹⁵.

Ainsi le droit d'information du Parlement français a successivement évolué de la transmission par le Gouvernement de propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de la nature législative en 1992 jusqu'au droit attribué par l'article 88-4 de la Constitution révisée en 2008, lui permet d'adopter des résolutions européennes sur tout document émanant de l'Union européenne.

Afin d'aborder toutes les nouveautés concernant les travaux des assemblées parlementaires au niveau européen dont l'instruction des propositions de résolution européenne. Nous allons traiter dans cette partie les deux titres suivants :

Titre I : Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes

Titre II : La procédure d'adoption de la résolution européenne et sa portée

⁴¹⁵ Décision du CC n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Recueil, p. 459.

Titre I : Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes

Le Traité de Lisbonne établit pour la première fois une liaison directe entre les parlements nationaux – et même chaque assemblée dans le cas des parlements bicaméraux – et les établissements de l'Union européenne, sans la nécessité de recourir aux gouvernements nationaux. L'importance de cette avancée revient à la reconnaissance de l'Union européenne du rôle des parlements nationaux, au même niveau que les gouvernements des États membres. En fait, « la question du droit à l'information a longtemps été la principale revendication des parlements nationaux. Le nouveau protocole annexé au Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux établit une liste exhaustive des documents européens dont chaque Parlement sera désormais destinataire. Cette transmission se fera vraisemblablement par voie électronique. Pour autant, tous les documents mentionnés dans le protocole sont publics⁴¹⁶ et facilement accessibles sur Internet »⁴¹⁷.

Il est important d'indiquer que la modernisation des institutions en France apportée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a été complétée par les changements introduits à l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires en prenant en compte les modifications du règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 et du 2 juin 2009 du Sénat, toutes ces évolutions ont en effet influencé positivement le contrôle parlementaire sur les affaires européennes.

⁴¹⁶ Le protocole sur le rôle des parlements nationaux mentionne en effet la transmission des documents « lors de leur publication ».

⁴¹⁷ H. de CHARRETTE, rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 691 du 6 février 2008, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 690), autorisant la ratification du Traité de Lisbonne, modifiant le Traité sur l'union européenne et le Traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes, p. 27.

Ce contrôle peut essentiellement être réalisé grâce au pouvoir offert aux parlementaires d'adopter des résolutions européennes sur tout texte européen.

Un des changements importants apportés par la nouvelle révision constitutionnelle est en effet relatif à l'institution d'un nouvel organe dénommé Commission des affaires européennes remplaçant la délégation pour l'Union européenne. Ainsi, pour assurer un contrôle parlementaire efficace des affaires européennes, « la Commission chargée des affaires européennes est appelée à suivre les travaux conduits par les institutions européennes. Après examen par ladite commission, son rapport est transmis à la Commission permanente saisie au fond. Cette dernière peut adopter la résolution tacitement, faute de déposer son rapport dans le délai d'un mois, selon la pratique observée »⁴¹⁸.

Pour rapprocher toutes les idées précédentes, nous trouvons très utile d'étudier dans ce titre les chapitres suivants :

Chapitre I : La révision constitutionnelle de 2008 : Un changement modeste.

Chapitre II : L'usage de la résolution « européenne » après 2008

⁴¹⁸ J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien lextenso 26 éd, 2012, p. 754.

Chapitre I : La révision constitutionnelle de 2008 : Un changement modeste

L'article 88-4 « a en réalité constitutionnalisé pour partie une obligation de transmission des projets ou propositions, d'actes communautaires qui a été créée par la loi dite Josselin du 10 mai 1990 modifiée en 1994 par la loi dite Pandraud. Ces textes n'ayant pas été abrogés, la procédure de l'article 88-4 coexiste ainsi avec celle de la loi Josselin modifiée »⁴¹⁹.

L'article 6 bis paragraphe IV de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issu de l'article 4 de la loi Josselin, dispose ainsi que : « (Les délégations parlementaires pour les communautés européennes ont pour mission, de suivre les travaux conduits par les institutions des communautés européennes (...). À cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil des communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires (...) »⁴²⁰. En 1994, l'avènement de la loi Pandraud⁴²¹ a suscité des changements considérables à la loi Josselin. Or, l'obligation de transmission aux délégations chargées des questions communautaires a été étendue à « tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne (...) ».

Cela dit, tout document nécessaire pour permettre les assemblées de faire suivre les affaires communautaires.

A ce stade, l'article 43 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 « rejoint les dispositions législatives de la loi Pandraud, dès lors qu'il ne procède plus à aucune distinction selon la nature législative ou non des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, contrairement à ses versions antérieures »⁴²².

⁴¹⁹ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1946.

⁴²⁰ L'article 6 bis paragraphe IV de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

⁴²¹ La loi Pandraud a également transformé l'appellation de « délégation pour les Communautés européennes » en « délégations pour l'Union européenne » pour tenir compte de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

⁴²² G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p.

La révision constitutionnelle effectuée en juillet 2008 préalablement à la ratification du Traité de Lisbonne, a offert, pour la première fois, au Parlement la chance de jouir d'avantages inédits au stade européen via la modernisation de l'article 88-4 de la Constitution.

Nous abordons dans ce présent chapitre la Commission des affaires européennes comme nouveauté de la révision constitutionnelle de 2008 (section I). Et l'examen par les deux assemblées parlementaires du Traité de Lisbonne afin de mettre au point le renforcement du rôle du Parlement au niveau européen (section II).

Section I : La Commission des affaires européennes, nouveauté de la révision constitutionnelle de 2008

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a apporté des modifications au titre XV de la Constitution. Il est désormais intitulé "de l'Union européenne".

Il est intéressant de souligner que « L'objectif européen d'harmonisation d'un certain nombre de législations et de politiques des pays membres de l'Union européenne, mais surtout la mise en œuvre de politiques communautaires couvrant de plus en plus de domaines expliquent le nombre important de textes soumis aux assemblées (1614 transmis à l'Assemblée nationale pour la session 2010-2011) »⁴²³. Ce qui impose effectivement une mission de haute responsabilité à la commission des affaires européenne qui s'intéresse désormais à plusieurs domaines variés.

Trois points sont à traiter sous cette section :

Sous-section I : Une révision initialement ambitieuse

Sous-section II : La Commission des affaires européennes, « vigie européenne » des assemblées parlementaires

⁴²³ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 353.

Sous-section III : La double fonction d'information et de contrôle des affaires européennes

Sous-section I : Une révision initialement ambitieuse

L'avènement de l'article 88-4 est dès son entrée en vigueur lié aux développements européens, car son dispositif a été modifié lors de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam. Malgré les souhaits parlementaires, seul le champ d'application de l'article 88-4 a été corrigé.

Le saut incarné dans le Traité de Lisbonne et révélé dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pourrait, en quelque sorte, exprimer l'ambition des parlementaires représentés par la bonne participation dans le déroulement des affaires européennes. La question qui se pose à ce stade si la nouvelle révision amène des vraies modifications à la relation entre le Parlement et le Gouvernement ou reproduit d'une certaine façon le scénario des anciennes révisions ?

Les motifs exigeant la nécessité de réviser la Constitution sont nombreux. Ce sont selon Monsieur le député Jean-Luc WARSMANN les suivants : « L'enrichissement des compétences de l'Union européenne, résultant des traités successifs – Maastricht en 1992⁴²⁴, Amsterdam en 1997⁴²⁵, Nice en 2001⁴²⁶ et Lisbonne en 2007⁴²⁷, a étendu l'application des règles européennes à de nouvelles branches du droit.

⁴²⁴ Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993

⁴²⁵ Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes signés le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

⁴²⁶ Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes signés le 26 février 2001, entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

⁴²⁷ Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Après cinquante ans de cheminement institutionnel plus ou moins synchrone ou parallèle entre voie européenne et voie nationale, le temps est venu d'accorder au Parlement, élément pivot d'harmonisation entre les deux processus, tous les moyens d'assurer cette mission »⁴²⁸. M. Warsmann a considéré que la nécessité de modifier l'article 88-4 de la Constitution française ajoute une valeur importante au travail parlementaire en déclarant que « le présent article propose d'accroître l'information européenne des assemblées parlementaires françaises, d'élargir leur capacité d'influence et de constitutionnaliser les organes chargés, en leur sein, de suivre plus spécialement les questions européennes »⁴²⁹.

En plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel estime que la capacité des assemblées parlementaires à exprimer leur position par le biais des résolutions, ne doit pas porter atteinte aux prérogatives du Gouvernement.

L'établissement d'un contrôle parlementaire approfondi des activités gouvernementales au niveau européen était une nécessité indispensable pour le Parlement.

Il a fallu attendre la signature du Traité de Lisbonne pour mettre en œuvre une bonne articulation entre les parlements nationaux et les activités européennes. En France, ce nouveau Traité a abouti à modifier le champ d'application de l'article 88-4. La loi constitutionnelle du 4 février 2008 a rectifié l'article 88-4 en substituant la notion de « projets d'actes législatifs européens » et « les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » à celle de « projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative ». Cette substitution étend le champ des textes envoyés aux assemblées parlementaires françaises.

Le nouveau concept d'actes législatifs européens venant du Traité de Lisbonne n'existe pas en fait dans les traités précédents, mais il a été mentionné dans la

⁴²⁸ J.L. WARSMANN, Rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 820, op.cit., p. 476.

⁴²⁹ Ibid.

révision constitutionnelle de 2005⁴³⁰ relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

A l'époque, le rapport du Comité Balladur proposait de mettre fin aux contraintes qui empêchent le Gouvernement de transmettre n'importe quel document européen en offrant au Parlement le droit d'adopter des résolutions sur toutes les affaires européennes ainsi que de créer des comités chargés des affaires européennes.

Le projet de révision constitutionnelle tend à développer le contrôle de l'exécutif, à réhabiliter les pouvoirs du Parlement et à attribuer des droits nouveaux aux citoyens. Le contenu de la loi déposée par le Gouvernement affirme les recommandations proposées par le comité présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, en 2007. Il récupère en plus des observations plus anciennes issues des travaux du comité consultatif dirigé par le doyen Georges Vedel en 1993, du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par l'ancien sénateur Daniel Hoeffel en 2002 et de la tâche d'information de la commission des lois du Sénat sur les Parlements des pays européens conduite en 2006.

En somme, le constituant n'a pas désiré changer le cadre général des relations dictées par la construction européenne entre le Gouvernement et le Parlement. Avancement quantitatif et qualitatif exprime véritablement la maxime des révisions de la Constitution sous influence européenne.

Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté, dans son vote du 3 juin 2008, la suggestion proposée par le rapporteur de la Commission des lois, J.-L. Warsmann, pour substituer au mot « **votées** » le mot « **adoptées** », en faisant remarquer qu'« une

⁴³⁰ L'article 88-4 a été modifié dans le cadre de la procédure de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe par l'article 3 de Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005. Mais « cette rédaction n'est pas entrée en vigueur car' l'entrée en vigueur du nouveau titre XV de la Constitution était subordonnée à celle du Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui a été rendue impossible par l'issue négative des référendums français et néerlandais ». G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1945.

résolution en matière européenne peut, dans le silence de l'Assemblée plénière et notamment hors session, être adoptée sans qu'il y ait eu de vote formel »⁴³¹.

Durant l'examen du texte par le Sénat, la Commission des lois a proposé la dénomination « **résolutions européennes** » pour les distinguer des autres résolutions de l'article 12 du projet de révision et le Sénat a adopté cette qualification dans le texte qu'il a finalement voté le 24 juin 2008 à l'issue de sa première lecture⁴³².

Par ailleurs, il est intéressant d'aborder la procédure de transformation de la délégation chargée des affaires européennes en commission comme une avancée introduite dans la Constitution française par la révision constitutionnelle de 2008.

L'article 43 de la loi constitutionnelle n° 2008-724, a ajouté un alinéa 3, nouveau au sein de l'article 88-4 dit : « Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ». L'article 2 de la loi du 15 juin 2009⁴³³ considérée comme « une loi d'application de la révision constitutionnelle renvoie au règlement des assemblées le soin de déterminer la composition et le mode de désignation des membres des commissions chargées des affaires européennes ainsi que leurs missions. Le renvoi au règlement confirme l'autonomie des assemblées, fondamentale dans ces champs »⁴³⁴.

La principale tâche de la commission des affaires européennes a été déterminée par l'article 2 de la loi du 15 juin 2009 insérant un nouvel article 6 bis dans l'ordonnance du 17 novembre 1958. Ce nouveau devoir concerne effectivement le suivi du fonctionnement des travaux des institutions européennes. Pour cela, le

⁴³¹ J.-L. Warsmann, rapport législatif de l'Assemblée nationale, n° 892, op. cit. p. 499.

⁴³² Jean-Jacques HYEST, Rapport du Sénat n° 387 du 11 juin 2008 sur le projet de loi constitutionnelle, op. cit. p. 36.

⁴³³ La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 (tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le Code de justice administrative : Journal Officiel 16 Juin 2009). JORF n°0137 du 16 juin 2009.

⁴³⁴ Michel Verpeaux, « La loi du 15 juin 2009, une conséquence ordinaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 27, 29 Juin 2009, p. 69.

Gouvernement se trouve dans l'engagement de transmettre à cette commission tous les projets ou les propositions d'actes des Communautés et de l'Union européennes.

La conséquence de ce nouvel alinéa, c'est que la « délégation pour l'Union européenne » est remplacée par la « Commission des affaires européennes ».

Mais « il est certain que le changement de dénomination, s'il est symbolique et s'il contribue à donner du prestige à ces institutions, est un élément du renforcement des prérogatives du Parlement en matière européenne et notamment son association plus grande au processus de décision communautaire »⁴³⁵ qui est illustré par les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution.

L'Assemblée nationale a voté favorablement cette modification lors du vote à l'issue de la deuxième lecture le 9 juillet et le Sénat a évidemment voté ce texte le 16 juillet 2008.

Le vote des résolutions offre en effet un pouvoir nouveau pour les Assemblées afin de se prononcer et de pouvoir participer aux délibérations européennes.

La nouvelle formulation de l'Article 88-4 a définitivement été introduite dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en inscrivant les principes et les propositions qui figuraient dans le rapport du Comité Balladur et dans la Circulaire de 2005.

L'Article 88-4 dispose dans sa rédaction, applicable après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, que « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des

⁴³⁵ Verpeaux, « La loi du 15 juin 2009, une conséquence ordinaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », op. cit.

sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

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

Sous-section II : La Commission des affaires européennes, « vigie européenne » des assemblées parlementaires

Tout d'abord, il faut reconnaître que la consécration dans la Constitution d'un organe parlementaire dénommé initialement « comité des affaires européennes », n'est qu'une expression ambitieuse d'exprimer sa nature et sa mission. La nouvelle révision vise à lui attribuer un statut qui lui accorde une place mieux déterminée aux côtés des commissions permanentes, surtout, dans le contrôle des actions du Gouvernement en matière européenne et, plus précisément, dans le suivi des affaires européennes.

Cette dénomination a été mentionnée dans la proposition n° 51 du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République (« Comité Balladur »).

Le Comité Balladur proposait « la création, en lieu et place des délégations, d'un Comité des affaires européennes (qui aurait été prévu dans un nouvel alinéa de l'article 88-4) placé sous l'autorité directe du président de l'Assemblée nationale pour l'un, et du Sénat pour l'autre, exerçant un rôle de veille et de tri des questions à transmettre aux commissions permanentes »⁴³⁶.

La commission des Lois du Sénat a décidé que le nom de « commission » « ne peut viser que les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution. Ces commissions exercent à la fois un rôle législatif et de contrôle, alors que les délégations pour l'Union européenne, composées de membres issus des commissions

⁴³⁶ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1952.

permanentes, exercent une fonction de veille, de contrôle et d'alerte »⁴³⁷. Pour cela, elle a préféré d'éviter toute perturbation, en proposant de fixer le terme de « comité ».

Durant son audition par le rapporteur du Sénat, M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, a de sa part considéré que la dénomination de « comité » présentait le faveur d'instituer un organe chargé des affaires européennes différent des commissions permanentes, qui ont un but législatif⁴³⁸.

Le Sénat, avec un avis favorable du Gouvernement, a accepté l'argument présenté par sa commission de lois lors de sa séance du 24 juin 2008. À ce stade, le rapporteur de la commission des Lois a expliqué cette tendance en disant que « la dénomination de " Comité chargé des affaires européennes ", qui avait été proposée par nos collègues Patrice GELARD et Jean-Claude Peyronnet, est préférable, quoi qu'en disent certains députés, à celle de " Commission chargée des affaires européennes ", car il s'agit de faciliter l'identification de ces organismes qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée, en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales.

Cette distinction est justifiée par la différence de compétence entre le comité et les commissions. Elle se fonde également dans la différence de composition, puisque les comités sont composés de parlementaires qui appartiennent aux commissions. Enfin, ce point est d'ailleurs fondamental pour l'efficacité du contrôle des assemblées en matière européenne, comme le souligne le rapport du comité Balladur»⁴³⁹.

⁴³⁷ Jean-Jacques HYEST, rapport du Sénat n° 387 (2007-2008), op.cit. p. 215.

⁴³⁸ Ibid.

⁴³⁹ Jean-Luc Warsmann, rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 1009 déposé le 2 juillet 2008, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la Ve république, p. 195-196.

En ce qui concerne la nouvelle dénomination, l'Assemblée nationale a en plus adopté deux amendements identiques exposés par M. le député Daniel Garrigue et les députés du groupe Nouveau Centre, en conjonction avec l'approbation du rapporteur et du Gouvernement, tendant à qualifier le Comité chargé des affaires européennes comme « commission ». « Estimant que l'organe considéré devait continuer de disposer d'une compétence transversale et que le terme de « Comité » pouvait être rapproché du terme anglais de « Committee » qui désigne spécifiquement une commission, le rapporteur a pu souligner, au cours des débats, que le signe serait plutôt positif, y compris pour les autres parlements étrangers, mais il reste qu'il ne s'agira pas d'une commission permanente, elle n'en aura pas le statut et ne travaillera pas sur les textes législatifs comme le feront les commissions permanentes »⁴⁴⁰.

Le rapporteur de l'assemblée nationale a explicité les arguments tendant à changer la dénomination du comité à la commission en disant « qu'au-delà des considérations lexicales, cette dénomination ne retire rien aux compétences des commissions permanentes visées à l'article 43 de la Constitution. Ces commissions continueront en effet à exercer la compétence législative, y compris pour la mise en œuvre des textes européens. Elles conserveront un rôle fondamental en matière de contrôle des affaires européennes, en s'appuyant sur les fonctions de veille et d'alerte de la commission chargée des affaires européennes. Ce sont en effet les commissions permanentes, dotées de compétences législatives, qui procèdent à l'examen des projets de loi de transposition des directives et des propositions de résolution européennes. Plusieurs d'entre elles, telle votre commission des lois, ont en outre développé leur contrôle des affaires européennes en désignant des co-rapporteurs européens, issus de la majorité et de l'opposition et bénéficiant pour la plupart d'entre eux de la double appartenance à la délégation pour l'Union européenne »⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ Jean-Luc Warsmann, rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 1009, op.cit. p. 195

⁴⁴¹ Jean-Jacques Hyest, rapport du Sénat, n° 463, le 10 juillet 2008 déposé sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République. P. 29.

La Commission chargée des affaires européennes remplace par la suite la délégation pour l'Union européenne de chaque assemblée, en gardant son organisation et son fonctionnement tels quels. La composition du nouvel organe ne se modifie pas car les députés et les sénateurs issus des commissions permanentes peuvent être membres de la Commission des affaires européennes.

I : La composition de la Commission des affaires européennes

La constitution et le fonctionnement de la Commission des affaires européennes ont été précisés par l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 73 bis du Règlement du Sénat. Les dispositions concernant l'organisation et le travail de la commission sont très semblables de celles des commissions permanentes, à part quatre particularités qui sont les suivantes :

- La Commission des affaires européennes est « composée de 48 membres à l'Assemblée nationale et de 36 au Sénat (désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes) »⁴⁴² ;
- Ses membres appartiennent en même temps à une autre commission. C'est ce que l'on appelle le principe de double appartenance qui « favorise la diffusion de la culture européenne dans les assemblées et permet l'exercice par les membres du comité d'un rôle d'alerte auprès des commissions dont ils sont membres »⁴⁴³ ;
- Les commissaires « sont désignés pour la durée de la législature. Cette originalité est liée au rythme propre d'adoption des actes européens, plus lent que celui des lois nationales »⁴⁴⁴.
- La commission peut inviter les membres français du Parlement européen à participer à ses travaux, avec voix consultative.

⁴⁴² P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 351.

⁴⁴³ Jean-Jacques Hyest, rapport du Sénat, n° 463, op.cit. p. 29.

⁴⁴⁴ Connaissance de l'Assemblée nationale, Les fiches de synthèse de l'Assemblée nationale, Novembre 2009, Fiche n° 58, p. 416.

Il est intéressant de commenter sur le principe de « double appartenance », chaque membre amène l'expérience de sa commission spécialisée pour participer à la valeur du travail transversal de la CAEU, apportée à examiner tous les sujets dont l'Europe se saisit. En parallèle, la « double appartenance » des députés soutient l'adaptation des affaires européennes par les commissions permanentes.

II : Les activités journalières de la Commission des affaires européennes

En période de session, la Commission des affaires européennes s'assemble une ou deux fois par semaine, habituellement le mardi ou le mercredi après-midi (le mercredi matin étant destiné aux réunions des commissions permanentes). Le but de ces rencontres est varié : Il peut se rapporter à l'audition d'un ministre⁴⁴⁵, d'un commissaire européen, d'une personnalité... il peut en outre avoir pour objet d'examiner des rapports d'information⁴⁴⁶, de textes européens, de propositions de résolutions européennes, de propositions d'avis sur la subsidiarité, etc.

A titre d'exemple : En vertu d'application du principe de subsidiarité en matière de TVA. La Commission des affaires européennes du Sénat a examiné le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur, le texte proposé par la commission sur la proposition de résolution européenne⁴⁴⁷ n° 481 du 28 avril 2011, présentée au nom de la Commission des affaires européennes par M. Jean Bizet, sénateur, sur l'application du principe de subsidiarité en matière de TVA.

En outre, nous soulignons l'audition de Mme Connie Hedegaard, commissaire européenne chargée de l'action pour le climat devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale lors de sa séance du 29 janvier 2014⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a effectué 54 auditions durant la XIIIe législature.

⁴⁴⁶ La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a déposé 98 rapports d'information durant la XIIIe législature.

⁴⁴⁷ J. Bizet, proposition de résolution européenne du Sénat n° 481 du 28 avril 2011

⁴⁴⁸ Assemblée nationale, Première séance du mercredi 29 janvier 2014.

En même temps, les députés européens français ou d'autres députés européens peuvent assister à ces réunions qui sont ouvertes également et systématiquement à la presse et au public. La commission se réunit certaines fois simultanément avec une ou plusieurs commissions permanentes⁴⁴⁹, avec la Commission des affaires européennes du Sénat⁴⁵⁰ (si nous parlons de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale) ou avec une Commission des affaires européennes d'un autre État membre.

Nous mentionnons l'exemple suivant concernant l'audition au sein de la Commission des affaires européennes du Sénat (Economie, finances et fiscalité), de M. Michel Barnier, commissaire européen en charge du marché intérieur et des services, conjointement avec les députés français du Parlement européen et la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. Cette audition voire cette réunion était la 9ème rencontre entre les parlementaires français selon Mme Bernadette Bourzai, vice-présidente de la Commission des affaires européennes du Sénat⁴⁵¹.

Sous-section III : La double fonction d'information et de contrôle des affaires européennes

La tâche centrale de la Commission des affaires européennes est de suivre des travaux de l'Union européenne, afin d'informer les Assemblées parlementaires en déposant des rapports d'information, et aussi en effectuant un examen préalable de l'ensemble des propositions de résolutions portant sur les documents et projets européens, et en assurant enfin la compatibilité de ces documents avec le principe de

⁴⁴⁹ La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a effectué 31 réunions conjointes avec une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale durant la XIII^e législature.

⁴⁵⁰ La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a effectué 14 réunions conjointes avec la Commission des affaires européennes du Sénat durant la XIII^e législature.

⁴⁵¹ Comptes rendus de la Commission des affaires européennes du Sénat du 30 octobre 2012, p. 2/12.

subsidiarité. La Commission des affaires européennes précise en suite au Gouvernement sa position sur les propositions d'actes de l'Union européenne.

Nous pouvons citer un bon exemple afin de clarifier l'idée précédente concernant le rapport d'information⁴⁵² n° 1704 de Mme Danielle Auroi déposé le 14/01/2014 par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la mise sur le marché des nouveaux aliments. La Commission a ensuite adopté une proposition de résolution européenne pour prononcer sa position sur le sujet. La Commission a en effet cité les considérants suivants :

« Considérant que la nécessité d'une procédure centralisée au niveau de l'Union européenne pour l'évaluation des nouveaux aliments est insuffisamment justifiée dans la proposition de la Commission européenne,

Considérant que la répartition des responsabilités prévue par le droit en vigueur, entre le niveau national et le niveau européen, reste le meilleur moyen de protéger la santé et les intérêts des consommateurs européens »⁴⁵³.

Enfin, la Commission a déclaré son attitude en estimant que « la proposition de règlement précitée n'est pas conforme au principe de subsidiarité »⁴⁵⁴

La Commission des affaires européennes, dans les propositions de résolutions européennes déposées à son nom, définit sa position envers le Gouvernement.

Ainsi, dans la proposition de résolution européenne de M. Jean BIZET n° 250 présentée au nom de la Commission des affaires européennes du Sénat le 19 janvier 2011 sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (E 4026). La commission accueille « favorablement le compromis obtenu au sein du Coreper le 8 décembre 2010, qui recentre la proposition de directive sur des types de contrats

⁴⁵² Danielle Auroi, rapport d'information n° 1704, déposé le 14/01/2014 par la Commission des affaires européennes l'Assemblée nationale sur la mise sur le marché des nouveaux aliments.

⁴⁵³ Ibid. p. 15.

⁴⁵⁴ Ibid.

présentant un véritable intérêt pour l'approfondissement du marché intérieur, en particulier les ventes à distance sur l'Internet »⁴⁵⁵.

Mais elle regrette en revanche « qu'en privilégiant le principe d'harmonisation maximale, plusieurs points importants aient été retirés de la proposition, en particulier le chapitre V relatif aux clauses abusives, alors qu'une approche ciblée d'harmonisation minimale - les États membres pourraient maintenir ou adopter des règles de protection des consommateurs plus favorables que la directive -, rendrait certainement possible un accord bénéfique au consommateur européen »⁴⁵⁶. La commission a enfin demandé au gouvernement de « soutenir l'équilibre général de cet accord ». Cette proposition de résolution européenne devient finalement une résolution européenne de Sénat sous le n° 65 du 11 février 2011.

Il convient de traiter dans cette sous-section les titres suivants :

I : La tâche d'information des parlementaires

II : Une contribution vive au contrôle de la subsidiarité

III : Le rôle de la commission dans le renforcement de la coopération interparlementaire

I : La tâche d'information des parlementaires

A : Des sources diverses d'information

Afin de réussir à exécuter sa fonction de suivi des travaux européens, la Commission des affaires européennes possède plusieurs sources d'information.

⁴⁵⁵ M. Jean BIZET, proposition de résolution européenne n° 250 présentée au nom de la Commission des affaires européennes du Sénat le 19 janvier 2011 sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (E 4026).

⁴⁵⁶ Ibid.

En vertu de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et d'après l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement doit transmettre à la Commission des affaires européennes, de sa propre initiative ou à la demande du président de celle-ci, « tout document nécessaire » et tous « projets et propositions d'actes de l'Union européenne » dès leur réception au Conseil de l'Union.

De ce fait, la Commission des affaires européennes reçoit l'ensemble des textes émanant des établissements européens (projets et propositions d'actes communautaires, Livres blancs, Livres verts, communications de la Commission, programmes de travail, rapports...). La technologie représentée par l'évolution d'internet et la politique de transparence établie par la Commission européenne, forment une source importante pour les assemblées parlementaires françaises leur permettre d'avoir immédiatement des documents européens. Ce qui offre aux parlementaires de se prononcer activement sur les affaires européennes. Cela accorde par ailleurs à chaque parlementaire français la possibilité de déposer une proposition de résolution européenne, qui peut en fait, à partir de la réforme de 2008, porter sur « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ».

B : De nombreux canaux de distribution les travaux de la commission

Pour informer les parlementaires, la commission possède plusieurs vecteurs. A côté de la publication des comptes rendus des réunions, et la publication de rapports d'information, la commission se réunit sur des affaires de son choix, ce qui l'aboutit à publier une trentaine de rapports d'information chaque année.

La lettre électronique de la Commission des affaires européennes « retrace mensuellement ses travaux, les rencontres interparlementaires, une sélection de documents européens et une chronique de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne »⁴⁵⁷.

⁴⁵⁷ Connaissance de l'Assemblée nationale, op.cit., p. 418.

La consultation des travaux de la Commission des affaires européennes est simple et facile grâce à l'existence d'une rubrique spéciale destinée à l'Union européenne sur le site Internet des deux Assemblées. A travers cette page, nous pouvons accéder à des informations concernant la composition et le fonctionnement de la commission (présentation de la commission, biographies des parlementaires membres ou en plus procédures suivies pour l'examen des documents européens). Via cette page, il est également possible d'avoir en ligne tout ce qui relatif à l'ensemble des rapports d'information, des résolutions et des comptes rendus des réunions, ainsi qu'à des études de législation comparée et des ressources documentaires sur la construction européenne et à des fiches d'actualité. Cette page offre encore à l'ensemble des parlementaires un accès au portail multimédia (Espace euromedia), qui donne encore la possibilité d'accéder à une vaste collection de sites liés à l'actualité de l'Union européenne.

C : La contribution de la commission au sein des débats en séance publique

La contribution de la Commission des affaires européennes aux séances publiques des deux Assemblées consacrées aux affaires européennes s'effectue par l'intervention de son président ou d'un ou plusieurs de ses membres.

Ainsi, à l'assemblée nationale et à partir de janvier 2003, un débat en séance publique est régulièrement effectué au préalable de chaque réunion du Conseil européen. Dès 2009, l'article 48 du règlement de l'AN prévoit qu'une séance sur quatre est « réservée par priorité aux questions européennes » dans le cadre de la semaine de séance.

II : Une contribution vive au contrôle de la subsidiarité

La Commission des affaires européennes exécute, à côté de l'examen préalable des propositions de résolution européenne, un contrôle fondement de la conformité des projets de règlements et de directives au principe de subsidiarité, déposant par son initiative, lorsqu'elle considère nécessaire, des propositions de

résolution. C'est le cas de la proposition de résolution européenne portant avis motivé n° 309 de M. Richard YUNG, déposée au Sénat le 22 janvier 2014.

Cette proposition est présentée au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux nouveaux aliments. Dans laquelle, le Sénat « considère que, s'agissant d'un domaine aussi sensible que la sécurité alimentaire, le système actuel de contrôle reposant sur une évaluation nationale des États membres et, le cas échéant, sur une évaluation européenne, paraît le plus adapté pour garantir une sécurité alimentaire maximum et pour assurer la confiance des consommateurs. Et estime en conséquence, que la proposition de règlement n'est pas conforme au protocole n° 2 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »⁴⁵⁸.

Par ailleurs, le mécanisme d'adoption des résolutions portant avis sur la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité, mentionné dans l'article 88-6 de la Constitution et les articles 151-9 et 151-10 du Règlement de l'Assemblée nationale, est exactement similaire à celui des résolutions européennes prévues par l'article 88-4 de la Constitution. Le délai d'examen est cependant diminué afin de permettre à l'Assemblée nationale de se prononcer dans le délai de huit semaines laissé aux parlements nationaux pour transmettre leurs avis.

En fait, « dans le cadre de l'expérimentation, à l'initiative du Président de la Commission européenne, de cette procédure depuis le 1er septembre 2006, la Commission des affaires européennes a ainsi examiné au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité six textes, adoptant deux avis ensuite approuvés par les commissions permanentes compétentes et considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale. Une même procédure présidera, à l'adoption des résolutions tendant à former, dans les deux mois qui suivent la publication des actes concernés,

⁴⁵⁸ Richard YUNG, proposition de résolution européenne du Sénat portant avis motivé n° 309, déposée au Sénat le 22 janvier 2014, présentée au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux nouveaux aliments. (COM (2013) 894 final).

des recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité »⁴⁵⁹. Cette dernière mesure forme une qualité importante du rôle parlementaire et européen de la Commission des affaires européennes.

III : Le rôle de la commission dans le renforcement de la coopération interparlementaire

La collaboration interparlementaire forme une question essentielle des travaux de la Commission des affaires européennes qui s'occupe les liaisons permanentes avec les parlements de l'Union et de ceux des pays candidats.

L'intérêt clair des parlements nationaux aux travaux européens s'affirme en effet par l'intensification de l'association entre les organes parlementaires nationaux et européens. Ainsi, « durant la présidence au second semestre 2008, douze rencontres ont réuni des représentants des 27 parlements et du Parlement européen sur les grands thèmes à l'ordre du jour de l'Union européenne »⁴⁶⁰. Des rencontres comme réunions des commissions permanentes des 28 pays, Conférence des Présidents des parlements de l'Union, Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes – COSAC⁴⁶¹ –, etc.

Les Commissions des affaires européennes des assemblées parlementaires ont contribué dans la réunion de la COSAC avait lieu entre 2-4 novembre 2008 par les messieurs Pierre LEQUILLER, Président de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, Daniel GARRIGUE, Vice-président, Jérôme LAMBERT, Membre de la commission chargée des affaires européennes, Hubert

⁴⁵⁹ Assemblée parlementaire de la francophonie, Recueil des procédures et des pratiques parlementaires, site internet :

<http://recueil.apf-francophonie.org/spip.php?article1002>

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ La COSAC est une conférence interparlementaire créée en 1989 à l'initiative de M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale.

HAENEL, Président de la Commission des affaires européennes du Sénat, Denis BADRE, Vice-président, Simon SUTOUR, Vice-président⁴⁶².

Ainsi, la Commission des affaires européennes participe systématiquement à des rencontres conjointes avec ses homologues des 28. A cette fin, la commission a organisé à Paris une réunion comprenant 14 commissions des affaires européennes des États membres de l'Union européenne ayant pour objet la préparation de la présidence française.

Dans le cadre de la coopération permanente, la Commission des affaires européennes effectue du temps un temps des rencontres bilatérales avec l'une des autres homologues européennes. C'est comme par exemple la réunion entre la Commission des affaires européennes du Sénat et la délégation de la Commission des affaires européennes du Sénat italien qui avait lieu le 7 novembre 2013.

Selon M. Simon Soutour président de la Commission des affaires européennes « cette rencontre s'inscrit dans une démarche engagée par nos prédécesseurs et qui mérite d'être poursuivie. La coopération entre commissions des affaires européennes a toujours été utile, elle est indispensable depuis le Traité de Lisbonne »⁴⁶³.

Section II : Le Parlement français et le Traité de Lisbonne

Le Parlement français n'a cependant laissé passer aucune occasion afin de réhabiliter l'équilibre de sa relation avec le Gouvernement. A cette fin il a essayé de profiter de la ratification des traités européens pour débattre de ce pouvoir de regard sur les questions européennes.

⁴⁶² Consulter à cette fin le site internet du Sénat suivant :

http://www.senat.fr/europe/cosac/CR_XLcosac_paris2008.pdf

⁴⁶³ Comptes rendus de la Commission des affaires européennes du Sénat du 7 novembre 2013. Site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131104/europ.html#toc2>

Les pouvoirs du Parlement se sont accrus régulièrement au travers des révisions constitutionnelles successives particulièrement depuis 1992.

Afin d'approcher les nouveaux privilèges reconnus au Parlement dans la révision de la Constitution de 2008 ainsi que dans le Traité de Lisbonne, nous allons aborder les deux points suivants :

Sous-section I : Un traité historique contre une révision restreinte

Sous-section II : L'examen par les deux assemblées du Traité de Lisbonne

Sous-section I : Un traité historique contre une révision restreinte

Le rôle du Parlement français a été véritablement renforcé par le Traité de Lisbonne (I) alors que l'apport des députés et des sénateurs était inattendu lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (II).

I : Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, après plusieurs années de négociations sur des affaires institutionnelles. Le Traité apporte effectivement des changements aux traités CE et UE précédents sans les remplacer en offrant à l'Union l'encadrement juridique et les astuces nécessaires pour affronter les paris futurs et répondre aux espérances des citoyens.

A ce stade, est-ce que nous pouvons parler d'une Europe plus démocratique et plus efficace ? La réponse vient de la part des parties qui sont les plus concernées, le Parlement européen et les parlements nationaux et bien sur les citoyens de l'Union européenne. Le Parlement européen et les parlements nationaux remarquent en effet que leur rôle est renforcé, et les citoyens de leur part, peuvent aisément faire

parvenir leurs voix et savoir facilement ce qui se déroule au niveau européen et national⁴⁶⁴.

C'est dire une Europe efficace et agissante après le Traité de Lisbonne et reconnaître qu'il existe une bonne coopération entre les parlements nationaux eux-mêmes et le Parlement européen.

Divers moyens pour une meilleure association entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont été établis grâce à ce Traité afin d'assurer un contrôle démocratique remarquable de la législation européenne à tous les niveaux.

Il est important de souligner que l'apport des parlements nationaux au « bon fonctionnement » de l'Union forme une astuce révolutionnaire qui est mentionnée pour la première fois au sein de textes des traités.

A ce stade, le Traité de Lisbonne met en place un droit à l'information et produit également trois nouvelles façons consacrées à éclairer la manière d'agir des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union⁴⁶⁵.

En vertu du droit à l'information des parlements nationaux, le protocole sur le rôle des Parlements nationaux étend ce droit. Car d'ores et déjà, les Parlements nationaux dont le Parlement français représentent les destinataires de tous documents d'information de la Commission (Livres verts, Livres blancs, communications), ainsi que de l'ensemble des projets d'actes législatifs, transmis de la part de la Commission Européenne ou de la part d'un groupe d'Etats membres (la

⁴⁶⁴ Quant à la participation dotée aux parlements nationaux il est important de souligner que « les parlements nationaux peuvent davantage participer aux travaux de l'UE, grâce notamment au principe de subsidiarité selon lequel l'Union intervient seulement si les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux atteints au niveau européen. Cette participation accrue, ainsi que le poids plus important conféré au Parlement européen permettent de renforcer la légitimité et le caractère démocratique du fonctionnement de l'Union ».

Source : Le Traité de Lisbonne (en bref) : http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fr.htm

⁴⁶⁵ Ces nouvelles formes concernent le droit à l'information qui devient plus vaste, le contrôle du respect du principe de subsidiarité et la procédure ordinaire de révision des traités.

Commission Européenne exécute déjà cet engagement depuis le 1^{er} septembre 2006)⁴⁶⁶.

Les parlements nationaux reçoivent aussi et « dans les plus brefs délais » les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions du Conseil. Ils sont informés des demandes d'adhésion à l'Union et de tous les projets de révision des traités ou des actes adoptés sur la clause de flexibilité⁴⁶⁷.

La valeur de la collaboration limitée et de la communication persistante d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen a augmenté et s'est renforcée suite à la crise de la dette souveraine dans l'Union européenne en mars 2010. Cette bonne coopération montre à quel point, le rôle des parlements nationaux est indispensable dans la zone euro concernant la ratification ou la modification des plans de sauvetage.

A vrai dire, le droit de l'Union favorise la coopération avec les autorités nationales comme vecteur de la reconnaissance de sa spécificité dans l'ordre interne.

Par réciprocité, les Etats membre privilégient cette collaboration. Ainsi, « en France, l'illustration la plus marquante est certainement la tendance à reconnaître des attributions particulières au Parlement national afin de l'associer au processus d'élaboration du droit de l'Union européenne. En effet, dans le but de remédier au «déficit démocratique interne» critiqué en matière européenne - mais presque ignoré dès lors qu'il s'agit de droit/relation international(es) - les articles 88-4 à 88-7 inclus dans le Titre XV de la Constitution accordent de nouvelles attributions aux assemblées parlementaires tant dans la conception de la politique européenne de l'État que dans l'élaboration des actes de l'Union européenne »⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ En mai 2006, la Commission européenne a convenu d'envoyer par voie électronique toutes les nouvelles propositions et les documents de réflexion aux parlements nationaux.

⁴⁶⁷ Grâce à l'Internet, le Parlement français est dorénavant informé en temps réel des projets de textes européens.

⁴⁶⁸ Édouard Dubout, Bélig Nabli, « L'émergence d'un droit français de l'intégration européenne ». *RFDA* 2010 p. 1021. Voir pour ce sujet, la Circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 « relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen », JORF Lois et décrets n° 142 du 22 juin 2010 p. 11232.

Les articles 88-4⁴⁶⁹ et 88-6⁴⁷⁰ renforcent leur rôle dans l'élaboration du droit dérivé de l'Union européenne.

Autre indication de l'avancée est présenté par le Traité de Lisbonne concernant les délais de 8 et 4 semaines déterminés dans l'article 4 du protocole n° 1 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne).

« S'agissant des projets d'actes législatifs, l'article 4 du Protocole garantit qu'aucun accord ne sera adopté au niveau européen pendant un délai de huit semaines. Afin de permettre aux parlements nationaux d'analyser le projet d'acte législatif. Ce délai est plus long que sous le régime du Traité d'Amsterdam »⁴⁷¹.

Il est vrai que ces délais permettent aux parlements nationaux de se prononcer tranquillement durant un temps apparemment satisfaisant, mais « d'autant que les délais sont, eux-mêmes, stricts : Chaque Parlement dispose de huit semaines pour se prononcer suite à la transmission de l'acte par les institutions européennes. Les assemblées sont donc tenues d'agir vite, même si en pratique la «réserve linguistique» permet de gagner du temps : Le délai ne court qu'une fois que l'acte a

⁴⁶⁹ L'article 88-4 inséré par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 (JORF Lois et décrets du 26 juin 1992, p. 8406) et modifié récemment par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet aux assemblées d'adopter des résolutions européennes sur tous documents européens. Ces résolutions expriment leur position politique sur les propositions d'actes de l'Union en cours d'élaboration, sans toutefois imposer une quelconque obligation qui pèserait sur les ministres chargés de négocier l'acte européen au nom de l'État.

⁴⁷⁰ L'article 88-6 de la Constitution détermine les conditions dans lesquelles chaque assemblée peut vérifier le respect, par les institutions de l'Union européenne, du principe de subsidiarité. En fait, les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution définissent les nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne. L'Assemblée nationale comme le Sénat peut adopter et adresser aux présidents des institutions de l'Union un « avis motivé » soulignant les raisons pour lesquelles le principe de subsidiarité pourrait être ignoré. En outre, chaque assemblée peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre un acte adopté qu'elle considérerait contraire au principe de subsidiarité.

⁴⁷¹ J. Cl. GAUTRON, « Le Traité de Lisbonne ou le retour de la realpolitik », *R.A.E.*, 2007-2008/2, p. 174.

été traduit dans chacune des vingt-trois langues officielles de l'Union et non pas, dans le cas de la France, à partir du moment où l'acte a été traduit en français. En réalité, le risque principal attendant à ce délai étroit est qu'il conduise les parlements à approuver très tôt des actes qui peuvent encore être amendés et dont la portée peut, par conséquent, encore évoluer »⁴⁷².

En tout état de cause, il est important de constater que les parlements nationaux n'ont jamais eu une position aussi élevée dans l'histoire de la construction européenne qu'après l'avènement du Traité de Lisbonne.

Le droit à l'information et les délais assez suffisants pour les parlements pour se prononcer représentent des prérogatives qui restent loin d'être négligeables. En effet, ces prérogatives qui sont offertes par les traités successifs de l'Union européenne aux parlements surtout en ce qui concerne le Parlement français ayant désormais le droit de contrôler d'une certaine façon la politique européenne du Gouvernement français et le renforcement de ce contrôle particulièrement par le Traité de Lisbonne sous prétexte que « la légitimité des institutions communautaires se fondant à la fois sur les États, mais aussi sur les citoyens de ces États, il était logique que le contrôle parlementaire soit renforcé sur l'activité des gouvernements afin de rééquilibrer la valeur de ces légitimités en faveur des citoyens. Par rapport à d'autres pays (notamment le Danemark, les pays scandinaves et le Royaume-Uni), les parlementaires français ont tardivement pris l'initiative de renforcer leurs pouvoirs de contrôle dans le domaine de l'activité communautaire, mais le système basé sur la procédure de l'article 88-4 est un des plus performants qui existe à l'heure actuelle »⁴⁷³.

⁴⁷² Catherine LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit.

⁴⁷³ Le pouvoir de contrôle des parlements nationaux sur les Institutions et les directives et règlements européens dans le processus de transposition des normes communautaires, Les cours d'économie du forum des étudiants de Sciences Po, site internet :

<http://www.forum-scpo.com/union-europeenne/pouvoir-controle-parlement-national-normes-europeennes.htm>

II : Une révision constitutionnelle restreinte

Le but d'introduire l'article 88-4 dans la constitution était de renforcer la participation des assemblées parlementaires au sein des institutions européennes.

L'approbation des traités concernant les Communautés européennes et l'Union européenne a provoqué des révisions successives de la Constitution, à l'occasion desquelles le rôle du Parlement dans le suivi des affaires européennes a cependant été caractérisé⁴⁷⁴.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République a modifié l'article 88-4, afin de réhabiliter le suivi des affaires européennes par le Parlement.

Nous avons le droit de nous interroger tout d'abord sur l'apport de la nouvelle révision constitutionnelle dans la vie parlementaire française.

En fait, « revaloriser l'institution parlementaire, sa fonction législative de contrôle et d'évaluation, mais sans porter atteinte aux « fondamentaux » de la Ve République... n'est qu'une équation impossible, vaine quête ou ambition réelle d'un rééquilibrage de nos institutions ? »⁴⁷⁵

Alors, il faut « actualiser » le fonctionnement du régime en gardant spécialement la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif sans porter atteinte aux compétences de ce dernier.

Cela nous amène à nous demander si cette dernière révision n'a pas tenté de mettre en place une équation impossible : Affaiblir les actions du parlementarisme rationalisé de 1958 sans influencer la primauté de l'exécutif de conduire la Nation.

Par ailleurs, « cette révision est nécessairement incomplète. les innovations introduites par la révision sont, pour nombre d'entre elles, plus virtuelles que réelles

⁴⁷⁴ La Constitution de 1958 a ainsi été révisée à cinq reprises, le 25 juin 1992, le 25 novembre 1993, le 25 janvier 1999, le 1^{er} mars 2005 et le 4 février 2008, afin de permettre la ratification du Traité de Maastricht, des accords de Schengen, du Traité d'Amsterdam, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et du Traité de Lisbonne.

⁴⁷⁵ Xavier Vandendriessche, Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants. Op.cit.

dès lors qu'elles renvoient à des textes infra-constitutionnels (lois organiques et règlements des assemblées) la question de leur mise en application concrète. Il en résulte malheureusement assez souvent un sentiment d'incomplétude, lequel a, lui aussi, été largement exprimé lors des débats parlementaires »⁴⁷⁶.

Pour parler de la contribution de la révision constitutionnelle de juillet 2008⁴⁷⁷ à la modernisation des travaux parlementaires, il faut prendre en considération la définition, présentée dans l'article 24 alinéa 1er, relative aux trois missions du Parlement ; voter la loi, mais plus particulièrement, contrôler les travaux du Gouvernement et enfin évaluer les politiques publiques⁴⁷⁸.

La dernière rédaction de l'Article 88-4 inscrit dans la révision de juillet 2008 « ne reconnaît pas plus explicitement cette réserve que les versions antérieures, à la différence d'autres États membres ayant introduit des réserves selon des modalités et des degrés divers (Allemagne, Danemark, Finlande, Italie, République tchèque, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni). Il ne prévoit aucune modification sur ce point des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Le Parlement ne pourra éventuellement exercer qu'une influence dépendant de ses rapports de force avec le Gouvernement. Le Sénat a d'ailleurs rejeté pendant la procédure de révision un amendement tendant à rendre ces résolutions obligatoires pour le Gouvernement »⁴⁷⁹.

Pour revenir à l'important changement de la révision constitutionnelle de 2008 concernant les travaux parlementaires représenté par les modifications effectuées à l'article 88-4, nous devons nous référer initialement aux examens exécutés par les assemblées parlementaires tendant à mettre en vigueur de l'article 88-4 au cœur du processus constituant.

⁴⁷⁶ Xavier Vandendriessche, Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants. op.cit.

⁴⁷⁷ L. n° 2008-724, 23 juillet. 2008 : JORF n°0171 du 24 juillet 2008.

⁴⁷⁸ Le rapporteur à l'Assemblée nationale a apprécié la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, car elle donnera au Parlement la possibilité d'exercer le contrôle, en échappant de tout avis défavorable du Conseil constitutionnel.

⁴⁷⁹ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle », op.cit.

Sous-section II : L'examen par les deux assemblées du Traité de Lisbonne

Les députés comme les sénateurs ont discuté le nouveau Traité afin de vérifier si leur participation au niveau européen a été améliorée par les textes de ce Traité ou pas.

Deux points à étudier à ce stade :

I : L'examen par l'Assemblée nationale

II : L'examen par le Sénat

I : L'examen par l'Assemblée nationale

Une autre question a posé problème aux députés lors de la discussion de la ratification du Traité de Lisbonne. Ils étaient partagés en ce qui concerne les nouvelles prérogatives offertes aux parlements nationaux dont le Parlement français par le nouveau traité.

Tout d'abord, il est important de reconnaître, avant aborder les débats sur leur force, qu'il existe grâce au nouveau Traité de nouveaux avantages attribuées aux parlements nationaux, et bien évidemment au Parlement français, méritant de prendre leur place dans la Constitution française.

M. Hervé de CHARRETTE a déclaré que « les nouvelles prérogatives dévolues aux parlements nationaux, prévues par le Traité de Lisbonne, seront intégrées au Titre XV de la Constitution nationale puisqu'elles modifient l'équilibre institutionnel de notre pays. En revanche, les modalités de mise en œuvre seront fixées par les règlements respectifs de chaque assemblée »⁴⁸⁰.

⁴⁸⁰ Hervé de CHARRETTE, avis n° 563. Op.cit. p. 41.

Ensuite, il est intéressant de mentionner ci-dessous quelques avis relevant de la discussion au sein de l'Assemblée nationale sur la question du renforcement du rôle des parlements nationaux.

A ce stade, M. le Premier ministre a déclaré devant les députés que « le rôle des parlements nationaux est considérablement renforcé par le Traité de Lisbonne : Pour la première fois, un Traité européen vous accorde un véritable poids politique sur les propositions de la Commission, grâce au contrôle de la subsidiarité »⁴⁸¹.

Mme la Garde des Sceaux a mentionné pour sa part certains avantages reconnus aux parlements nationaux en annonçant que « parmi ces prérogatives nouvelles, il y a d'abord la faculté pour les parlements nationaux, et donc pour le Parlement français, de s'opposer à une décision du Conseil européen mettant en œuvre une procédure de révision simplifiée des traités. La deuxième prérogative, ce sont les pouvoirs reconnus à chaque assemblée parlementaire de s'assurer que la Commission respecte les compétences des États membres. C'est le contrôle du respect du principe de subsidiarité »⁴⁸².

Quant à M. le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, il a considéré que le Traité de Lisbonne comprend plus d'avancées démocratiques grâce au renforcement du rôle du Parlement européen. Ce qui a poussé M. le député Jacques Myard à lui répondre « et l'abaissement du rôle des parlements nationaux ! »⁴⁸³.

M. le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes a refusé cette idée en disant que « le rôle des parlements nationaux est également renforcé. Ils pourront notamment rendre des avis motivés et intervenir sur les décisions de la Commission européenne et les actes européens. Dans le cadre de la construction européenne, c'est bien d'une avancée démocratique qu'il s'agit ! »⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Deuxième séance du mardi 15 janvier 2008. Op.cit. p. 189.

⁴⁸² Ibid. p. 191.

⁴⁸³ Marc GUILLAUME, la Constitution et le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, Petites affiches, op.cit.

⁴⁸⁴ Ibid.

La perspective de M. MYARD représenterait à l'époque, l'opinion de certains députés qui ont estimé qu'il n'existe pas de consolidation du rôle des parlements nationaux mais au contraire un affaiblissement de son rôle.

Par contre, la majorité des députés ont apprécié le nouveau statut des parlements nationaux au sein des textes du nouveau Traité européen.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères déclarait ce qui suit « pour la première fois dans l'histoire des traités, un article spécifique leur est consacré, ce qui n'était pas le cas dans la Constitution européenne. Et cet article dispose que : « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union »⁴⁸⁵.

Mme Élisabeth Guigou a annoncé que « le Traité de Lisbonne améliore la démocratie en donnant de nouvelles prérogatives aux parlements nationaux, qui pourront s'opposer à des projets de directives sortant du champ de compétences de l'Union »⁴⁸⁶.

M. Jean-Luc WARSMANN, président de la commission des lois a célébré « la possibilité qui leur sera ouverte de s'opposer plus fortement à une proposition d'acte européen qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité. Il est temps de dépasser l'époque du vague à l'âme à propos de l'élan européen »⁴⁸⁷.

M. Alain Bocquet lui a répondu en soulignant l'absence de prérogatives efficaces reconnues aux parlements nationaux : « Et alors ? Cela ne veut rien dire ! »⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Deuxième séance du mardi 15 janvier 2008, op.cit. p. 197.

⁴⁸⁶ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Première séance du jeudi 7 février 2008, op.cit. p. 831.

⁴⁸⁷ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Deuxième séance du mardi 15 janvier 2008, op.cit. p. 194.

⁴⁸⁸ Ibid. p. 197.

Pour montrer la présence remarquable des Parlements nationaux au niveau européen, M. Axel Poniatowski a abordé la question du droit de résolution reconnu aux Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne et ses protocoles.

Il a rappelé aux députés que la V^{ème} République n'interdit pas le droit de résolution, mais en a pendant longtemps limité l'usage dans les matières relatives à l'organisation et au fonctionnement interne des assemblées.

Il a ajouté que l'élargissement de son champ d'application aux questions européennes commençait avec l'introduction, en 1992, de l'article 88-4 de la Constitution, et continuait via les révisions constitutionnelles successives. Or la dernière révision de 2008 a apporté des changements importants.

Toujours avec M. Axel Poniatowski qui a mentionné que « les modifications concernent à la fois l'extension de l'obligation de transmission par le Gouvernement des projets ou propositions d'actes européens, mais également la reconnaissance d'un droit de résolution illimité sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, qu'il ait fait ou non l'objet d'une transmission par le Gouvernement »⁴⁸⁹. Il a indiqué que « cette extension de l'obligation de transmission est à rapprocher des dispositions du protocole annexé au Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux, lequel impose aux institutions de l'Union européenne de transmettre directement à chaque Parlement national les projets d'actes législatifs européens. Il y aura donc à l'avenir une double transmission d'un certain nombre de projets d'actes européens, qui seront communiqués au Parlement par les institutions européennes et par le Gouvernement »⁴⁹⁰. Nous remarquons que M. Axel Poniatowski a évoqué devant les députés l'exemple de droit de résolution européenne étendue pour leur souligner que sans le nouveau Traité de Lisbonne et ses protocoles, le rôle du Parlement français n'aurait jamais vu le jour.

⁴⁸⁹ Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 50, le 14 mai 2008. p. 4.

⁴⁹⁰ Ibid.

M. Hervé de Charette a considéré que « la rédaction de l'article 88-4 est justifiée par le fait que les parlements nationaux participent à l'exercice du pouvoir législatif européen, celui-ci n'ayant aucune raison de s'interrompre au moment de l'intersession nationale »⁴⁹¹.

En fait, nous ne dévoilons pas un secret si nous appelons le Traité de Lisbonne « (le Traité des parlements). Car le Traité introduit les parlements nationaux, maillons séculiers de la démocratie, dans le jeu institutionnel européen »⁴⁹².

II : L'examen par le Sénat

Au sein de la commission des lois du Sénat, les sénateurs ont abordé comme leurs collègues à l'Assemblée nationale, un nouveau sujet concernant les nouvelles prérogatives confiées aux parlements nationaux à travers les dispositions du Traité de Lisbonne.

M. Patrice Gélard, le rapporteur de cette commission a affirmé la nécessité d'une réforme du règlement du Sénat en déclarant que le Parlement français pourrait d'ores et déjà s'estimer comme partenaire des autres parlements européens à la construction européenne.

Un débat se lançait suite à l'exposé de M. Gélard et avait pour objet d'examiner le projet de loi constitutionnelle n°170 (2007-2008) modifiant le titre XV de la Constitution, adopté sans modification par l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008.

A ce stade, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, Ministre de la justice a attiré l'attention des sénateurs sur quelques stipulations qui rendent nécessaire une

⁴⁹¹ Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Compte rendu n° 50, op.cit. p. 7.

⁴⁹² Ouverture de la réunion conjointe des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat avec les membres français du Parlement européen. Le 31/03/2010. Site internet de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dpr/dpr0058.asp>

révision de la Constitution, sur celles qui concernent les nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux.

Elle les a évoquées selon cet ordre « la première prérogative, c'est la faculté pour les parlements nationaux, et donc pour le Parlement français, de s'opposer à une décision du Conseil européen mettant en œuvre une procédure de révision simplifiée des traités. La deuxième prérogative, ce sont les pouvoirs reconnus à chaque assemblée parlementaire dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Cette prérogative permet à une majorité de parlements nationaux de s'opposer à une proposition de la Commission qui empiète sur les compétences des États membres. La troisième prérogative, c'est la possibilité, pour le Parlement national et en droit de la famille, de s'opposer au recours à la clause passerelle. Cette procédure permet, si le Conseil l'accepte à l'unanimité, de passer d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. Les parlements nationaux pourront s'y opposer »⁴⁹³.

Elle a déclaré en suite que ces nouveaux privilèges affirment les influences du Parlement et concourent la Constitution.

Mme le ministre de la justice s'est trouvée dans l'obligation d'encourager les sénateurs pour atteindre le but final c'est-à-dire ratifié le Traité de Lisbonne en ayant besoin bien évidemment d'une révision de la Constitution. Pour cela, elle a évoqué l'adoption sans modification du projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale en première le 16 janvier. Elle a aussi souligné que le Traité de Lisbonne entraîne des changements de forme puisque le titre XV de la Constitution sera désormais intitulé « de l'Union européenne », car le Traité remplace l'Union européenne à la Communauté européenne. Ces modifications terminologiques suscitent des changements aux articles 88-1, 88-2, 88-4 et 88-5 de la Constitution.

Mme le Ministre de la justice n'oubliait pas de mentionner dans son intervention devant la commission des lois les deux nouveaux articles ajoutés

⁴⁹³ Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 29 janvier 2008. Op.cit. 599.

ultérieurement au titre XV. Or ils confirment au Parlement français les prérogatives nouvelles qui lui sont reconnues par le Traité de Lisbonne.

Le premier article 88-6, concerne le respect du principe de subsidiarité⁴⁹⁴.

Le second article nouveau, c'est l'article 88-7 relatif à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne⁴⁹⁵.

M. Jean-Luc Mélenchon se méfiait de la capacité du Parlement national à veiller au respect du principe de subsidiarité en disant : « Je n'ai peut-être pas très bien compris, ou quelque chose m'aura échappé, mais j'ai un doute sur la nouveauté que constituerait ce contrôle plus étroit du principe de subsidiarité par les parlements nationaux »⁴⁹⁶.

M. Jean-Jacques HYEST, président de la commission des lois lui a répondu qu'un droit de veto est même prévu.

M. Robert Bret, le sénateur, a estimé que les pouvoirs attribués aux parlements nationaux dont le Parlement français, ne sont que des pouvoirs relatifs et conditionnés par quelques points précis. Il a évoqué la question de la procédure de révision simplifiée du Traité européen afin de justifier sa vision.

Il a dit : « Le pouvoir reconnu aux parlements nationaux de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure de révision simplifiée n'est donc qu'un pouvoir d'empêchement relatif et n'est en aucun cas un pouvoir de proposition. L'opposition ne peut être exprimée que par le Parlement national, c'est-à-dire, dans le cas de la France, par une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le

⁴⁹⁴ Si une assemblée considère que ce principe a été ignoré, elle pourra envoyer aux institutions européennes un avis motivé dans un délai de huit semaines. Elle pourra parallèlement déférer à la Cour de justice de l'Union européenne l'acte qui lui paraît contraire au principe de subsidiarité. Ce recours devra être formé dans un délai de deux mois.

⁴⁹⁵ En fait, le Traité autorise les parlements nationaux de s'opposer à une décision des institutions de l'Union de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans différents domaines. Cet avantage d'opposition devra être déclaré dans les six mois suivant la transmission de la proposition.

⁴⁹⁶ Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance n° 57 du 29 janvier 2008, p. 649.

Sénat, ce qui donne au Sénat un droit de veto quand la majorité de l'Assemblée nationale n'est pas de la même couleur politique »⁴⁹⁷.

Malgré l'opposition et le doute présentés par certains sénateurs la commission des lois a finalement proposé d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification. Ce qui a ouvert la porte à la ratification du Traité de Lisbonne.

Après avoir abordé la discussion parlementaire du Traité de Lisbonne, nous remarquons que la lacune concernant la force de la résolution européenne n'a jamais été un sujet important pour les parlementaires. Ils ont encore une fois manqué une occasion de revaloriser la résolution européenne comme un « arme » dans leurs mains pour imposer leur vision et leur volonté au niveau européen.

Sous-section III : Les modifications communes introduites aux règlements des Assemblées de 2009 dans le domaine des affaires européennes

Les règlements des assemblées parlementaires ont été modifiés en 2009 après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui a confié aux parlements nationaux de nouvelles missions et surtout donné comme but de prendre en compte les modernisations introduites au sein de la Constitution française du 4 octobre 1958 lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

A ce stade, nous allons tenter de donner un aperçu de ces modifications assez proches, mais en étudiant les changements du Règlement de chaque assemblée.

⁴⁹⁷ Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance n° 57, op. cit. p. 644.

I : Les modifications introduites au Règlement de l'Assemblée nationale en matière européenne

Il est important d'indiquer que les modifications effectuées à la procédure d'adoption des propositions de résolution européenne, évoquées au sein des articles 151-1 à 151-11 du Règlement, contribuent à la simplifier en permettant « à la fois d'assurer un examen préalable de toutes les propositions de résolution européenne par la commission chargée des affaires européennes et une possibilité de considérer la proposition de résolution comme adoptée tacitement par la commission permanente compétente, puis par l'Assemblée nationale elle-même »⁴⁹⁸.

Nous allons présenter ci-après les modifications effectuées sur le chapitre IX relatif les « Affaires européennes ».

En fait, le chapitre VII bis du titre III du Règlement, consacré aux résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires, a connu une nouvelle révision afin d'être harmonisé avec les nouvelles évolutions intervenues durant la période récente. Ce chapitre VII bis devient après cette réécriture le chapitre IX et il est intitulé « Affaires européennes ».

Le Traité de Lisbonne a reconnu aux parlements nationaux de nouvelles tâches qui ont été introduites dans la Constitution en février 2008 (article 88-6), même avant leur mise en place commencée à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

D'ailleurs, après la mise en place de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 88-4 n'évoque aucune restriction sur l'information et le champ d'affirmation du contrôle des travaux européens par les assemblées.

A ce stade, le Gouvernement transmet au Parlement tous les textes concernant les affaires européennes même ceux qui ne sont pas de nature législative ; ce qui

⁴⁹⁸ Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630 du 30 avril 2009 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 1546) de m. Bernard ACONSEIL. CONSTOYER tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, p.17.

permet de déposer des propositions de résolution sur tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

La Constitution révisée en 2008 a bien révélée l'existence de la «Commission des affaires européennes » qui a remplacé l'ancienne délégation.

En conséquence, il semble aujourd'hui important et essentiel de simplifier l'examen des dossiers européens et la procédure d'adoption des résolutions européennes ce qui produit enfin le chapitre IX.

Le nouveau contenu de ce chapitre veille à maintenir la continuité de la relation la plus convenable par rapport aux dispositions qui existent toujours dans l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Le premier article de ce chapitre, numéroté 151-1, mentionne la nouveauté du dernier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution disant : « Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une Commission des affaires européennes ».

Selon l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, cette commission est donc chargée de suivre les travaux des institutions européennes dans les conditions prévues par les articles 151-1 à 151-11 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Ses caractéristiques sont les suivantes :

- Elle est composée de 48 membres (contre 36 pour l'ancienne Délégation et 18 avant la dernière modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par la loi du 10 mai 1990. L'augmentation du nombre de membres de chaque délégation avait été justifiée par « l'amplification des missions des délégations, qui doit en particulier se traduire par une multiplication du nombre de rapports qu'elles établissent »⁴⁹⁹. Et la nouvelle augmentation des membres de la Commission des affaires européennes peut, comme la précédente, se justifier d'une part, par la mission d'ores et déjà majeure confiée à cette commission lors de l'adoption des

⁴⁹⁹ M. Alain Lamassoure, rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi de M. Charles Josselin tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Assemblée nationale, IX^e législature, n° 559, 6 avril 1989, p. 12.

propositions de résolution prévue par l'article 88-4 de la Constitution, sans oublier l'adoption de futures propositions de résolution prises à la base de l'article 88-6 de la Constitution. D'autre part, et « dès lors que l'Assemblée nationale devrait désormais compter huit commissions permanentes, il serait difficile d'assurer une représentation équilibrée de chacune de ces commissions avec 36 membres. Le chiffre de 48 permet à chaque commission permanente d'être représentée par 6 députés au sein de la Commission chargée des affaires européennes »⁵⁰⁰.

- Les membres de la Commission des affaires européennes, qui sont en même temps membres dans une des commissions permanentes de l'Assemblée, sont désignés au début de la législature et pour la durée de celle-ci.
- Son bureau se compose, autant qu'une commission permanente, du président, 4 vice-présidents et 4 secrétaires.
- Les modalités du vote en cette commission et de la publicité des travaux sont semblables à celles qui dominent les commissions permanentes.

Ces caractéristiques précédentes assurent à la Commission des affaires européennes plus de flexibilité pour préparer au mieux l'organe responsable du contrôle des affaires européennes.

Les documents européens transmis aux assemblées parlementaires sont les suivants : « Les projets⁵⁰¹ ou propositions⁵⁰² d'actes concernés par cette transmission obligatoire sont ceux prévus dans le premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution⁵⁰³.

⁵⁰⁰ Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630 du 30 avril 2009, op.cit. p. 279.

⁵⁰¹ (Émanant du Conseil, du Parlement européen, ou dans certains cas prévus par les traités d'un ou plusieurs États membres)

⁵⁰² (Émanant de la Commission européenne)

⁵⁰³ Le premier alinéa dispose que : « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

Cette mention des projets ou propositions d'actes qui sont transmis au Conseil de l'Union européenne correspond à un champ très large sont ainsi concernés par cette transmission :

- Les propositions de règlement du Conseil et les propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil ;
- Les propositions de directive du Conseil et les propositions de directive du Parlement européen et du Conseil ;
- Les projets et propositions de décision du Conseil, les projets et propositions de décision du Parlement européen et du Conseil et les propositions de décision de la Commission (essentiellement des actes d'exécution et des nominations) ;
- Les recommandations de la Commission au Conseil ;
- Les avant-projets de budget, les projets de budget rectificatif et supplémentaire ainsi que les propositions de virements de crédits ;
- Les recommandations de stratégie commune, les projets d'action commune, les projets de position commune du Conseil et les propositions de mise en œuvre d'action commune dans le cadre du titre V du Traité sur l'Union européenne relatif à la politique étrangère et de sécurité commune ;
- Les projets et propositions de position commune, de décision-cadre et de décision du Conseil, les conventions et les mesures d'application de conventions dans le cadre du titre VI du Traité sur l'Union européenne relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ;
- Les projets tendant à la révision des traités et les propositions tendant à instaurer une coopération renforcée »⁵⁰⁴.

Le Gouvernement, pour sa part, transmet régulièrement les livres verts, les livres blancs et le programme de travail de la Commission, sachant que le nombre de documents renvoyés par le Gouvernement aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution est appréciable.

⁵⁰⁴ Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630 du 30 avril 2009, op.cit. p. 282.

Dans ce contexte, il est important de signaler qu'il existe d'autres documents européens transmis habituellement par le Gouvernement afin d'accomplir les informations du Parlement en matière européenne, lesquels ne sont pas évoqués dans le Journal officiel.

La Commission des affaires européennes est destinataire des propositions de résolution, qui sont renvoyées à celle-ci pour qu'elle puisse les examiner afin de transmettre par la suite son rapport d'information à la commission permanente saisie au fond.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 151-2 (RAN) qui tend à distinguer les deux possibilités de la Commission des affaires européennes. Il s'agit à la fois de transmettre aux commissions permanentes ses analyses assorties ou non de conclusions et de déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.

Et la deuxième possibilité concerne la transmission, non seulement, des projets ou propositions d'actes transmis par le Gouvernement mais aussi « tout document émanant d'une institution de l'Union », afin de prendre en considération la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 88-4 de la Constitution.

Les résolutions européennes peuvent être adoptées enfin sur les projets ou propositions d'actes et bien plus sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ Article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009 : 1. La transmission des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne soumis par le Gouvernement à l'Assemblée, en application de l'article 88-4 de la Constitution, fait l'objet d'une insertion au Journal officiel. 2. Les projets et propositions mentionnés au premier alinéa sont imprimés et distribués. Ils sont examinés par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes, de sa propre initiative ou à leur demande, ses analyses assorties ou non de conclusions. Elle peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. 3. La Commission des affaires européennes peut déposer un rapport d'information sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.

A vrai dire, nous soulignons un seul changement considérable concernant l'introduction d'un processus d'approbation implicite par les commissions permanentes.

Cette modernisation est la suivante : Si la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport dans un délai d'un mois suivant la transmission du rapport de la Commission des affaires européennes, le texte déjà adopté par la Commission des affaires européennes sera estimé comme adopté par la commission permanente saisie au fond⁵⁰⁶.

La possibilité d'une « adoption tacite » permet aux commissions permanentes d'éviter tout engagement d'examiner des propositions de résolution dans un délai généralement bref, ce qui révèle une obligation assez sévère. La possibilité offerte aux commissions permanentes de se saisir librement de dossiers importants n'est pas remise en cause.

La faculté de saisir ces commissions pour avis, qui s'est rarement pratiquée, est simultanément soustraite.

Pour simplifier la procédure d'adoption des propositions de résolution, la Conférence des Présidents a le droit de décider d'inscrire la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Ce droit est conditionné par une demande présentée à la Conférence des Présidents, dans le délai de quinze jours après le dépôt du rapport, de la part du Gouvernement, du président d'un groupe, du président d'une commission permanente ou de la Commission des affaires européennes.

⁵⁰⁶ Article 151-6 du Règlement de l'Assemblée nationale modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

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

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

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

Ce délai est court vu le mouvement de l'actualité européenne. Par contre, si cette initiative ne se présente selon les modalités précitées, le texte sera considéré comme définitif⁵⁰⁷.

Le Règlement assure la mise en vigueur des conditions d'application de l'article 88-6 de la Constitution dans les nouveaux articles 151-9 à 151-11 du Règlement à côté de la nouvelle rédaction de l'article 151-3.

Ces règles qui donnent aux assemblées la possibilité de mettre en cause la soumission d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité⁵⁰⁸.

Après avoir donné un aperçu des modifications introduites au Règlement de l'Assemblée nationale, nous allons essayer de donner cette fois-ci le même aperçu des modifications insérées au Règlement du Sénat.

II : Les modifications introduites au Règlement du Sénat en matière européenne

La nouvelle rédaction de l'article 32 du Règlement du Sénat a cependant conduit à des changements importants introduits au chapitre XI bis du Règlement destiné aux résolutions européennes.

⁵⁰⁷ Article 151-7 du Règlement de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, l'article 151-8 récupère les dispositions mentionnées dans l'article 151-4 concernant les informations sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée. Cette procédure est aussi garantie par le biais d'annexes aux rapports des commissions. Ces dispositions ont été regroupées dans l'article 86, alinéa 6, afin de garder une sorte de cohésion.

⁵⁰⁸ Article 151-10 : Le Président de l'Assemblée transmet aux Présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne les résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives. Il en informe le Gouvernement.

Article 151-11 : Le Président de l'Assemblée transmet au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité formé, dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés. Le cas échéant, l'examen des propositions de résolution portant sur le même acte législatif est interrompu.

Le titre de ce chapitre a été d'ailleurs modifié afin de permettre une sorte d'harmonie entre les règles du Règlement et les modifications apportées à la Constitution dans le domaine des affaires européennes.

En effet, comme le chapitre XI bis ne contient actuellement qu'un seul article, l'article 73 bis, destiné aux résolutions européennes, la proposition de résolution introduit au cœur du Règlement des dispositions concernant la Commission des affaires européennes (articles 73ter et 73quater nouveaux), les discussions orales portant sur des matières européens (article 73sexies nouveau) et les motions visant à permettre l'adoption d'un projet de loi relatif à l'adhésion d'un Etat aux Communautés européennes et à l'Union européenne conformément à la procédure mentionnée dans le troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution (article 73septies nouveau). Par ailleurs, cette proposition de résolution⁵⁰⁹ prend en compte clairement ce qui est mentionné dans le dernier alinéa de l'article 88-4 sur la nouvelle possibilité de déposer une proposition de résolution sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne selon.

La Commission des affaires européennes, ayant hérité des contributions de l'ancienne délégation du Sénat pour l'Union européenne, est donc chargée de suivre les travaux des institutions européennes dans les conditions prévues par les articles précédents du Règlement du Sénat.

Ses caractéristiques sont les suivantes :

- La Commission des affaires européennes comprend 36 membres. (Art. 73bis)⁵¹⁰. Nous ne remarquons aucun changement entre cette commission et

⁵⁰⁹ Résolution du Sénat n° 85 adoptée le 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat.

⁵¹⁰ Article 73 bis

1. - La Commission des affaires européennes comprend 36 membres.

2. - Après chaque renouvellement partiel, le Sénat la nomme en séance publique de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. À l'issue de la nomination des commissions permanentes, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie à cet effet. Les alinéas 3 à 11 de l'article 8 sont applicables. Les dispositions de l'article 13 sont applicables au bureau de la Commission des affaires européennes.

l'ancienne délégation parlementaire pour l'Union européenne qui avait le même nombre 36, au contraire de la Commission des affaires européennes de l'assemblée nationale qui a eu en effet après la révision du Règlement de l'assemblée nationale 48 membres.

- Suite à chaque renouvellement partiel, le Sénat prend l'initiative afin de dénommer les membres de la commission d'une manière de garantir une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. «À l'issue de la nomination des commissions permanentes, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie à cet effet»⁵¹¹.
- Selon l'Article 73quater⁵¹², la Commission des affaires européennes reçoit les textes de tous les projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, transmis par le Gouvernement.

Cette commission s'occupe de leurs publications et leurs diffusions à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions.

A ce stade, la Commission instruit ces textes et maintient tous les moyens afin d'informer le Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut également conclure au dépôt d'une proposition de résolution. Les travaux de la Commission des affaires européennes font l'objet d'une publication spécifique.

⁵¹¹ Art. 73bis du Règlement du Sénat modifié par la résolution n° 85 du 2 juin 2009.

⁵¹² Article 73 quater

1. - La Commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution.

2. - Le président de la commission compétente peut désigner un représentant pour participer à l'examen par la Commission des affaires européennes d'un projet ou d'une proposition d'acte, ou d'un document émanant d'une institution de l'Union européenne.

3. - Les travaux de la Commission des affaires européennes font l'objet d'une publication spécifique.

- Les résolutions européennes sont adoptées dans les conditions prévues à l'article 73quinquies du Règlement. Dans ce contexte, il est important de souligner que la Commission des affaires européennes n'est pas la première destination (comme sa consœur de l'Assemblée nationale) des publications d'un projet ou d'une proposition d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution lorsqu'une commission compétente décide de se saisir de ces textes dans les quinze jours suivant leurs publications «qui statue dans un délai d'un mois. Lorsqu'elle a adopté une proposition de résolution, elle en informe le Sénat et fixe un délai limite, qui ne peut excéder quinze jours, pour le dépôt des amendements qui peuvent être présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. À l'issue de ce délai, la commission se prononce sur la proposition de résolution éventuellement modifiée par les amendements qu'elle a adoptés. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué »⁵¹³. La même situation s'applique sur la proposition de résolution déposée par un sénateur.

La proposition de résolution est envoyée dans ce cas-là à lorsqu'elle s'est saisie dans les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 73quinquies⁵¹⁴. Dans les autres cas, la proposition de résolution est renvoyée à l'examen préalable de la Commission des affaires européennes qui doit, quel que soit son avis, le présenter dans le délai

⁵¹³ Art. 73quinquies du Règlement du Sénat modifié par la résolution n° 85 du 2 juin 2009.

⁵¹⁴ Article 73 quinquies

2. - Dans les quinze jours suivant la publication d'un projet ou d'une proposition d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, la commission compétente peut décider de se saisir de ce texte. Elle statue dans un délai d'un mois. Lorsqu'elle a adopté une proposition de résolution, elle en informe le Sénat et fixe un délai limite, qui ne peut excéder quinze jours, pour le dépôt des amendements qui peuvent être présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. À l'issue de ce délai, la commission se prononce sur la proposition de résolution éventuellement modifiée par les amendements qu'elle a adoptés. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué.

d'un mois. La décision de la Commission peut comprendre à la fois l'adoption ou le refus.

Ensuite, cette proposition de résolution est envoyée à l'examen au sein de la commission saisie au fond qui doit se prononcer sur l'avis de la Commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution.

«Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la Commission des affaires européennes, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond »⁵¹⁵.

Cette nouvelle possibilité d'une « adoption tacite » permet aux commissions permanentes d'éviter l'engagement d'examiner les propositions de résolution dans un délai généralement court, ce qui révèle une obligation assez contraignante.

En tout cas, la résolution adoptée, selon les modalités mentionnées ci-dessus, devient une résolution du Sénat après avoir passé les trois jours francs de son adoption sous réserve que ne soit pas déposée dans ce délai une demande pour examen par le Sénat de la part du Président du Sénat, du président d'un groupe, du président d'une commission permanente, du président de la Commission des affaires européennes ou du Gouvernement.

«Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat »⁵¹⁶. Dans cette situation, la Commission des affaires européennes peut exercer les compétences accordées aux commissions saisies pour avis, les résolutions européennes sont transmises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale.

Toutes les modifications susmentionnées apportées au Règlement du Sénat ont en effet pour objet d'activer, de faciliter le travail parlementaire et de le rendre plus efficace, en particulier, au niveau européen.

⁵¹⁵ Art. 73quinquies alinéa 4 du Règlement du Sénat modifié par la résolution n° 85 du 2 juin 2009.

⁵¹⁶ Art. 73quinquies alinéa 5 du Règlement du Sénat modifié par la résolution n° 85 du 2 juin 2009.

Après avoir étudié les modifications introduites d'une part, à la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 surtout en ce qui concerne la nouveauté représentée par la Commission des affaires européennes et son rôle important dans le contrôle des questions européennes. Et d'autre part, les changements effectués aux règlements des assemblées parlementaires afin d'adapter les modernisations apportées par la révision. Il est important d'aborder dans le deuxième chapitre les améliorations exécutées à la résolution européenne et à son champ d'application.

Chapitre II : L'usage de la résolution européenne après 2008

La révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a abrogé les limites apportées au droit de résolution européenne sur les actes européens.

Cette nouveauté a aboli toute relation entre la transmission d'un acte par le Gouvernement et l'adoption d'une résolution, ce qui permet de constater un affaiblissement du rôle du Gouvernement dans le cadre de l'Article 88-4 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. La réduction du rôle du Gouvernement a été accompagnée de la diminution du rôle du Conseil d'Etat qui n'est actuellement qu'un simple conseiller juridique pour le Gouvernement après avoir eu une mission importante au niveau européen en 1992, à savoir, la vérification de la nature législative des textes communautaires soumis aux Assemblées par le Gouvernement (section I).

Des modifications ont été introduites à la structure de la résolution ainsi que sa nouvelle dénomination dite « européenne » (section II).

Section I : La reconnaissance d'un droit de résolution européenne sur tous documents émanant de l'Union européen

Deux matières ont été modifiées après la nouvelle révision constitutionnelle de 23 juillet 2008. La première a été améliorée en étendant le domaine d'application de la résolution européenne (sous-section I). La deuxième concerne la limitation de rôle du Gouvernement et du Conseil d'Etat (sous-section II).

Sous-section I : L'extension du champ d'application de la résolution européenne

L'article 32 du projet de loi constitutionnelle de 2008 avait pour but de modifier l'article 88-4 de la Constitution afin de :

- Mettre en place une obligation sur les épaules du Gouvernement tendant à transmettre aux deux assemblées, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, de tous les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne⁵¹⁷. Prenant en compte que le Traité de Lisbonne, ratifié par la France le 14 février 2008⁵¹⁸, confirme les droits des parlements nationaux, le Comité présidé par M. Edouard Balladur a considéré que la restriction de l'engagement de transmission des projets d'actes européens aux seuls documents appartenant au domaine législatif au sens français du terme reste d'ores et déjà vaine. Cette détermination apparaît également « sans portée dans la hiérarchie des normes européennes »⁵¹⁹ (premier alinéa).

⁵¹⁷ M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, indique, dans son rapport sur les parlements nationaux dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, que le Gouvernement transmet déjà aux assemblées parlementaires, par voie électronique, l'ensemble des documents des Communautés européennes et de l'Union européenne, soit près d'un millier de documents par an. Rapport d'information du Sénat, n° 36 (2004-2005), le 20 octobre 2004, p. 7.

En outre, par sa Circulaire du 22 novembre 2005, le Premier ministre a décidé d'étendre par anticipation le champ d'application de l'article 88-4 en permettant au Parlement de se prononcer sur « tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure de codécision régie par l'article 251 du Traité instituant la communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif ». L'annexe jointe à la Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, JORF du 25 novembre 2005, Texte 1 sur 135.

⁵¹⁸ Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne, le Traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes. JORF n°0038 du 14 février 2008 p. 2712.

⁵¹⁹ Pierre-Marie Giard, L'Europe et le comité Balladur sur la réforme des institutions, LE TAURILLON, magazine eurocitoyen.

<http://www.taurillon.org/L-Europe-et-le-comite-Balladur-sur-la-reforme-des-institutions>

- Autoriser à chaque assemblée parlementaire à adopter, le cas échéant en dehors des sessions, des résolutions non seulement sur les projets ou propositions d'actes transmis par le Gouvernement, mais aussi sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne (deuxième alinéa).

Le protocole n° 9 de 1997 annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité instituant la Communauté européenne stipule en effet que « tous les documents de consultation de la commission (livres verts, livres blancs et communication) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des Etats membres »⁵²⁰. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité de Lisbonne, réhabilite ce devoir d'information des parlements nationaux, en prévoyant que la Commission européenne leur envoie immédiatement ces textes, ainsi que le programme législatif annuel et tout autre outil de programmation législative ou de stratégie politique, qu'elle les transmet simultanément au Parlement européen et au Conseil.

La nouvelle formule de l'article 88-4 de la Constitution reconnaît à l'Assemblée nationale et au Sénat le droit d'adopter des résolutions non seulement sur les documents que le Gouvernement aurait décidé de leur envoyer, mais aussi sur les documents non législatifs qui leur sont aussi transmis.

Ainsi, M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, soulignait au rapporteur de la commission des lois que « le système mis en place par les deux premiers alinéas de l'article 88-4 issus du projet de loi constitutionnelle avait pour effet essentiel d'élargir le champ des résolutions européennes »⁵²¹.

La possibilité « pour les deux assemblées d'adopter des résolutions sur tous les documents européens représente une avancée importante. Elle permettra au Parlement d'exprimer sa position le plus tôt possible, c'est-à-dire avant que l'examen du texte n'ait commencé au sein d'un groupe de travail du Conseil de l'Union européenne. En effet, pour avoir un véritable impact, la position du Sénat ou de

⁵²⁰ Le protocole n° 9 de 1997 annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité instituant la Communauté européenne. Journal officiel des Communautés européennes 24.12.2002, C 325/5.

⁵²¹ Jean-Jacques HYEST rapport du Sénat n° 387 (2007-2008), op. cit. p.214.

l'Assemblée nationale doit être transmise au Gouvernement avant que les représentants de la France n'aient déjà fait connaître leur sentiment au sein du Conseil »⁵²².

Cette avis a été confirmé par M. LEQUILLER, « la maîtrise du temps de l'intervention est décisive : le meilleur moment pour agir est le plus tôt, le plus en amont, lorsqu'il est encore temps de peser sur les arbitrages et d'orienter les discussions communes »⁵²³.

Les deux assemblées ont en plus la capacité de s'exprimer sur les livres verts et les livres blancs, en informant le Gouvernement de leur attitude sur des modernisations envisagées par la Commission⁵²⁴.

Ainsi, la révision constitutionnelle de 2008 a renforcé le droit du Parlement sur les affaires européennes.

De ce fait, la capacité parlementaire d'adopter des résolutions européennes est étendue après 23 juillet 2008, à tout texte émanant des institutions de l'Union européennes, comme par exemples, une communication de la Commission européenne, un arrêt de la Cour de Justice, un ordre du jour du Conseil des ministres, etc. Nous pouvons ici évoquer à ce point-là, la résolution européenne n°285 sur la communication de la Commission européenne relative à la proposition de règlement du Conseil, du 17 juillet 2013, portant création du parquet européen (COM [2013] 534 final), considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2014. Voir aussi la première résolution européenne adopté au Sénat en 2009.

⁵²² Jean-Jacques HYEST rapport du Sénat n° 387 (2007-2008), op. cit. p.214.

⁵²³ P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510 du 14 mai 2012, sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes (XIIIe législature, 2007-2012), p. 15.

⁵²⁴ Les livres verts constituent des documents de réflexion, destinés à ouvrir un débat avant que la Commission ne rédige une proposition. Les livres blancs proposent des solutions dans un domaine spécifique.

Par conséquent, le Parlement demeure le destinataire de projets des actes intervenant dans le domaine législatif ainsi que dans le domaine réglementaire selon le sens de la Constitution française.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont permis par la suite, d'adopter des résolutions sur des projets d'actes législatifs européens concernant les domaines appartenant principalement au Gouvernement. Cette nouvelle capacité renforce la procédure déterminée à l'article 88-4 comme une arme aux mains des parlementaires tendant à contrôler la politique du Gouvernement à l'égard des affaires européennes.

A ce stade, il est important de souligner l'augmentation considérable du nombre des textes européens transmis et examinés par les assemblées.

À ce titre, la révision constitutionnelle de juillet 2008 « a marqué un changement majeur, puisqu'à présent toutes les propositions d'actes européens sont transmises à la Commission des affaires européennes⁵²⁵, qu'elles soient de nature législative ou non. Cette réforme a entraîné une augmentation très sensible du nombre d'actes transmis à l'Assemblée nationale. Il a été doublé, passant de 1581 pour la XII^e législature à 3512 pour la XIII^e »⁵²⁶.

Il est important de mentionner que la Commission des affaires européennes n'examine pas tous les documents soumis à l'Assemblée au titre de l'article 88-4 vu le nombre important de ces textes, comme l'indique le tableau ci-dessous.

⁵²⁵ La tâche essentielle de la Commission des affaires européennes de chaque assemblée est l'examen systématique des documents européens qui lui sont envoyés en application de l'article 88-4 de la Constitution, soit par le Gouvernement, soit directement de la part d'une institution de l'Union.

⁵²⁶ P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510, op.cit., p. 19.

Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale⁵²⁷

	XII^e législature	XIII^e législature
Documents soumis à la Commission au titre du l'article 88-4	1 581	3 512
Documents soumis au titre du l'article 88-4 examinés en Commission	1 534	3 344

Le nombre de textes transmis et examinés a beaucoup progressé depuis le début de la VI^e législature. Ainsi plus de mille documents⁵²⁸ ont été transmis à la Commission des affaires européennes de la part de chaque assemblée au titre de la seule année 2013.

Le tableau ci-dessous clarifie l'évolution des différentes années de la XIII^e législature.

Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

Bilan XIII^e législature⁵²⁹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Documents soumis au titre du l'article 88-4 transmis à la CAE	191	414	826	881	1 039	161	3 512
Documents soumis au titre du l'article 88-4 examinés en CAE	227	429	847	865	769	207	3 344

⁵²⁷ P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510, op.cit., p. 20.

⁵²⁸ 1154 documents ont été transmis à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et 1087 documents ont été transmis à la Commission des affaires européennes du Sénat.

⁵²⁹ Ibid., p. 23.

Si, nous évoquons le nombre des documents soumis au titre de l'article 88-4 transmis à la Commission des affaires européennes, c'est parce que celle-ci est la première destinataire des textes européens transmis aux assemblées parlementaires. C'est encore une autre modernisation apportée par la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008.

Il est utile de s'intéresser au chiffre 3 249. Ce chiffre comprend à la fois, les documents européens qui ne sont pas des propositions d'actes comme (les Livres verts, Livres blancs, recommandations, avis...), et les « autres documents » soumis à la CAE comme par le Gouvernement au titre de l'article 6 bis II de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Cet article ainsi rédigé :

« II. Les commissions chargées des affaires européennes suivent les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne. A cet effet, le Gouvernement leur communique les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Le Gouvernement peut également leur communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. Il les tient en outre informées des négociations en cours »⁵³⁰.

Au Sénat, nous constatons la même croissance des textes. Ainsi, en 1999 ce nombre était de 181, en 2006 il était 329, mais en 2013, ce nombre s'hausse à 1004.

Le tableau⁵³¹ ci-dessous explique l'évolution des différentes années depuis 1992.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Textes transmis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution	40	143	171	206	201	231	206	181

⁵³⁰ Article 6 bis II de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et modifié par Loi n°2009-689 du 15 juin 2009 - art. 2. Version consolidée au 10 juillet 2014.

⁵³¹ Bilan des travaux de la Commission des affaires européennes / de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, site parlementaire du Sénat : <http://www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html#toc16>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Textes transmis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution	253	261	267	312	331	258	329

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Textes transmis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution	382	466	828	912	1057	1005	1004

Cet accroissement est normal, en vue de la nouvelle possibilité reconnue aux assemblées parlementaires d'adopter des résolutions européennes sur tout document européen.

Au niveau des résolutions européennes adoptées, il est intéressant de souligner que leur chiffre a également augmenté surtout à partir de l'année 2009. Cette année, qui a vu d'une part, le début de la mise en vigueur du Traité de Lisbonne, représente d'autre part, la première année de la mise en œuvre de la résolution européenne.

En effet, en 2007, le nombre de résolutions européennes adoptées par l'Assemblée nationale était de 5 contre 11 en 2009 et de 17 en 2013.

Au Sénat, le nombre de résolutions européennes adoptées en 2007 était de 11 contre 16 en 2009 et de 26 en 2013.

Nous trouvons ci-dessous des tableaux récapitulatifs des résolutions européennes adoptées par les Assemblées parlementaire, année par année, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Tableau récapitulatif des résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, année par année, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution

Ces deux tableaux montrent le nombre de résolutions européennes adoptées avant 2008

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée nationale	-	11	23	18	18	12	12	12

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée nationale	11	6	4	9	5	13	8	5

Ce tableau montre le nombre de résolutions européennes adoptées après 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée nationale	11	11	10	18	8	17

Pour la session 2013-2014, dix résolutions européennes ont été adoptées (au 29 juillet 2014).

Tableau récapitulatif des résolutions adoptées par le Sénat, année par année, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution

Ces deux tableaux montrent le nombre de résolutions européennes adoptées avant 2008

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de résolutions adoptées par le Sénat	-	7	13	9	13	3	9	12

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de résolutions adoptées par le Sénat	4	7	8	7	4	9	9

Ce tableau montre le nombre de résolutions européennes adoptées après 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de résolutions adoptées par le Sénat	5	16	5	23	28	26

Pour la session 2013-2014, le nombre de résolutions européennes adoptées par le Sénat est seize (au 5 août 2014).

Cette évolution, qui s'est accélérée suite à la dernière révision constitutionnelle de 2008 surtout durant ces dernières années, ne révèle que le désir des parlementaires d'être plus ouverts et plus actifs au niveau européen.

Pour cela, il est important de noter que les députés comme les sénateurs ont commencé à aborder des nouveaux domaines européens en adoptant si nécessaire des résolutions européennes. L'une de ces nouveautés, c'est la sécurité et la coopération policière.

A ce stade, les assemblées parlementaires profitent de l'occasion reconnue par le Traité de Lisbonne de contrôler l'Europol.

A l'Assemblée nationale, le thème d'Europol a été abordé dans la communication présentée par MM. Guy Geoffroy et Jérôme Lambert, co-rapporteurs. Puis une résolution européenne a été adoptée sur le contrôle parlementaire d'Europol «soulignant la nécessité du renforcement du contrôle démocratique d'Europol par les parlements nationaux, conformément aux articles 12 et 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »⁵³².

⁵³² Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 652 du 25 avril 2011 sur le contrôle parlementaire d'Europol.

M. Guy Geoffroy a déposé également deux propositions de résolutions européennes sur le thème de la sécurité et la coopération policière, qui sont devenues des résolutions européennes du 20 octobre 2009 et du 24 décembre 2011. La première, c'est la résolution européenne⁵³³ n° 352 du 18 octobre 2009 sur la proposition de décision cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name record, PNR) à des fins répressives, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale. Et la deuxième, c'est la résolution européenne⁵³⁴ n° 814 du 23 décembre 2011 sur la proposition de directive relative à la mise en place d'un système européen de collecte et de traitement des données des dossiers passagers (données PNR), considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale.

Enfin, il est essentiel de souligner que les propositions de résolution européenne peuvent d'un part, être déposées par la Commission des affaires européennes, une des commission permanentes et bien sûr par l'initiative d'un ou plusieurs parlementaire. Elles peuvent d'autre part, porter sur plusieurs textes européens.

Sous-section II : Le rôle du Gouvernement et du Conseil d'Etat suite à la révision de 2008

Deux points sont à étudier dans cette sous-section ceux les suivants :

I : Le rôle du Gouvernement

II : La présence du Conseil d'Etat après 2008

⁵³³ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 352 adoptée 18 octobre 2009.

⁵³⁴ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 814 adoptée 23 décembre 2011.

I : Le rôle du Gouvernement

Les efforts effectués de la part du Parlement français, surtout depuis la mise en place du Traité de Maastricht, étaient remarquables en ce qui concerne le renforcement du contrôle parlementaire sur la politique gouvernementale au niveau européen. Malgré un avancement incontestable, le déséquilibre entre les attributions du Gouvernement et celui du Parlement reste clair et marginalise en effet tout développement car ce contrôle ne parvient jamais à obliger le Gouvernement à prendre en considération le point de vue parlementaire sur les dossiers européens.

Dans «la désormais abondante littérature sur l'Européanisation, les institutions politiques ont bénéficié d'une attention relativement faible, par rapport aux politiques publiques, aux partis ou encore aux mouvements sociaux. Plusieurs publications récentes ont permis de commencer à combler cette lacune. Ces travaux se concentrent, notamment sur les rapports entre exécutif et législatif et l'impact de l'intégration européenne

Les parlements apparaissent souvent comme le principal perdant dans ce contexte. Cependant, que l'affaiblissement des parlements est antérieur à l'intégration européenne. Si cette dernière a, dans un premier temps, participé de cette évolution, elle le fait de moins en moins et semble même, du moins depuis le Traité de Maastricht, avoir participé d'un rééquilibrage en faveur du Parlement »⁵³⁵.

Il est intéressant d'aborder cette question de déséquilibre en soulignant le pouvoir fort du Gouvernement vis-à-vis du Parlement en ce qui concerne les affaires européennes. « Le Gouvernement français est parmi les plus puissants dans la comparaison européenne »⁵³⁶. Il bénéficie d'un contrôle caractéristique sur la mise sur agenda au contraire des commissions parlementaires qui exercent un contrôle insignifiant.

⁵³⁵ Emiliano Grossman « La résistance comme opportunité : les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe », *Revue internationale de politique comparée* 4/2008 (Vol. 15), pp. 667-678.

⁵³⁶ GROSSMAN E. et SAUGER N, *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2007 (voir chapitres 5 et 6).

Dans sa Circulaire du 21 juin 2010, M. le Premier ministre a souligné que « la participation du Parlement au processus décisionnel européen est une exigence démocratique à laquelle permettent de répondre de façon profondément renouvelée la révision de la Constitution intervenue en 2008 et la récente entrée en vigueur du Traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 »⁵³⁷. Il a ajouté que « de nouveaux pouvoirs échoient désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, tant dans la conception de la politique européenne de la France que par voie d'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne. La faculté qu'ont les parlementaires d'adopter, à l'intention du Gouvernement, des résolutions est étendue par la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution à l'ensemble des projets d'actes soumis au Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à tout document émanant des institutions de l'Union européenne »⁵³⁸.

En fait, M. le Premier ministre a utilisé des mots comme (participation, faculté...) car l'article 88-4 n'a pas une influence directe sur le processus décisionnel européenne. Il n'a aucune incidence sur le déroulement de la fonction du Conseil des ministres auquel participent les membres du Gouvernement français. A part de la réserve d'examen parlementaire⁵³⁹- qui risque d'avoir une incidence directe sur le processus décisionnel- il est intéressant de dire à ce stade que l'article 88-4 respecte complètement l'autonomie du pouvoir de l'union européenne et les spécificités du processus décisionnel européen.

Cette nouvelle circulaire, relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, a été publiée au Journal officiel du 22 juin 2010. Elle fixe au sein de ces textes, les procédures faisant entrer en vigueur les nouveaux pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat mis en place grâce à la révision constitutionnelle de 2008 et le Traité de Lisbonne. Ces procédures concernent

⁵³⁷ Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen. JORF n°0142 du 22 juin 2010, p. 11232 texte n° 1.

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ La réserve d'examen parlementaire a été établie en 1994 par le Premier ministre qui accepte à l'époque de l'invoquer au sein de Conseil pour que le Parlement puisse avoir un délai minimal pour finir l'examen des propositions d'actes communautaires.

effectivement « la conception de la politique européenne de la France et l'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne »⁵⁴⁰.

Le Gouvernement a apporté un certain nombre de changements au sein de cette Circulaire afin de prendre en considération les modifications introduites à l'article 88-4 par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁵⁴¹.

Le principal changement concernant le rôle du Gouvernement a été apporté après la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008, qui reprend les recommandations et préconisations du Comité Balladur.

Désormais, le Gouvernement est obligé de transmettre non seulement les projets ou propositions d'actes législatifs européens, mais aussi les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne⁵⁴².

⁵⁴⁰ Circulaire du 21 juin 2010, op. cit.

⁵⁴¹ L'article 88-4 a encore été modifié par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 publiée au JORF du 5 février 2008 et, pour la dernière fois, par l'article 43 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. La rédaction actuellement en vigueur de l'article 88-4 est donc celle issue de l'article 43 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

⁵⁴² Selon l'annexe de la Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, la Transmission obligatoire est en effet relative aux textes de l'Union européenne au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Dans ce contexte, nous distinguons :

« 1. Projets et propositions d'actes ne relevant pas de la politique extérieure et de sécurité commune. Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication. Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle. 2. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant de la politique extérieure et de la sécurité commune. Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes ».

Par contre, cette obligation concernant des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne ne s'attache pas à tous documents européens conformément au nouveau droit offert aux Assemblées parlementaires d'adopter des résolutions sur ceux-ci.

Le Gouvernement en effet « peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission »⁵⁴³.

Ainsi, il n'existe aujourd'hui aucun besoin de faire une distinction entre les textes législatifs au sens européen ou au sens français du terme, et les autres. De plus, cette modification de l'article 88-4 en ce qui concerne le rôle du Gouvernement abolit de fait la « clause facultative » selon laquelle le Gouvernement avait le choix de soumettre aux Assemblées parlementaires « les autres projets ou propositions d'actes européens ».

Malgré l'importance de cette abolition, nous pouvons nous interroger sur la nécessité de cette procédure qui reste en effet inutile, sachant que « le Gouvernement transmet déjà aux assemblées ces documents au titre de la loi du 10 juin 1990 et, depuis le Conseil européen de juin 2006, la Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux l'ensemble de ses propositions

⁵⁴³ Selon l'annexe de la Circulaire du 21 juin 2010, la Transmission facultative est en effet relative le titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Dans ce contexte, « le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire.

A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission.

Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil ».

d'actes législatifs et ses documents de consultation, comme les communications, les Livres verts et les Livres blancs, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam »⁵⁴⁴.

La Circulaire «indique la procédure applicable au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 (faculté pour le Gouvernement de transmettre « tout document nécessaire » aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président) »⁵⁴⁵.

Le fait que «nombreux sont en revanche les projets ou propositions d'actes émanant des institutions de l'Union européenne qui, ne relevant pas du domaine législatif européen, ne sont pas concernés par l'obligation de transmission directe par les institutions européennes. Dans ce cas, l'obligation de transmission qui incombe au Gouvernement conserve tout son intérêt. Cela vaut en particulier pour les projets d'actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune »⁵⁴⁶.

Elle détermine les conditions et délais d'examen par les assemblées des textes transmis au titre de l'article 88-4 (un délai de 8 ou 4 semaines).

⁵⁴⁴ Rapport législatif du Sénat n° 388, op. cit. p. 27.

⁵⁴⁵ Concernant la transmission au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la Circulaire du 21 juin 2010 détermine au sein de ces textes ce qui suit : « Outre la transmission obligatoire des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission. Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil ».

⁵⁴⁶ Rapport législatif du Sénat n° 388, op. cit. p. 27.

La Circulaire mentionne également les modalités d'appliquer la réserve d'examen parlementaire⁵⁴⁷.

Ainsi, « si à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée mais n'a pas encore été adoptée, le Gouvernement doit informer le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte. Il peut également se tourner vers les commissions chargées des affaires européennes, afin de leur demander de « lever la réserve d'examen parlementaire » pour lui permettre de donner son accord à un texte communautaire sans que le délai normal d'examen d'un mois soit écoulé »⁵⁴⁸.

⁵⁴⁷ La Circulaire du 21 juin 2010 précise les délais accordés aux parlementaires afin d'examiner des documents européens en indiquant le recours à la procédure d'examen accélérée.

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

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du protocole n° 1 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne).

Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines. Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes. Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée ».

⁵⁴⁸ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1955.

Enfin, la Circulaire « garantit la prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte relevant de cet article, la participation des ministres aux débats parlementaires afférents⁵⁴⁹, ainsi que l'information des assemblées en cas d'adoption définitive des textes par les institutions de l'Union »⁵⁵⁰.

En ce qui concerne la prise en considération de l'intérêt du Parlement à l'examen d'un texte européen, la Circulaire clarifie ce point lorsqu'il existe une crainte relative à l'état d'avancement d'une procédure parlementaire concernant un document relevant de l'article 88-4 de la Constitution. Dans ce cas-là, « il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- De se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;

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

- De consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement »⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Circulaire du 21 juin 2010 : « V. – Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

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

⁵⁵⁰ S. Lavric, « Circulaire sur la participation du parlement au processus décisionnel européen », *Dalloz actualité* 23 juin 2010

⁵⁵¹ Circulaire du 21 juin 2010, op. cit

Durant la négociation des actes de l'Union européenne, lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais déterminées dans la Circulaire au point III (un délai de 8 ou 4 semaines, voire moins), il est souhaitable de suivre les dispositions de procédure autorisant le Gouvernement de maintenir l'attitude de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées.

A cet égard, « deux hypothèses sont à distinguer :

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

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

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

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

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement »⁵⁵².

⁵⁵² Circulaire du 21 juin 2010, op. cit.

Il résulte de ces deux hypothèses que le Gouvernement assure son respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qui concerne textes européens introduites dans son champ d'application⁵⁵³.

La Circulaire du 21 juin 2010 apporte une preuve supplémentaire de la véritable coopération qui s'est établie entre le Gouvernement et le Parlement suite au Traité d'Amsterdam et qui plus particulièrement s'est engagée de manière assez efficace au sein de celui de Lisbonne.

Cette collaboration renforce en quelque sorte la position de la France au niveau européen. Dans ce contexte, nous pouvons comprendre l'attitude de M. François FILLON exprimée dans la nouvelle Circulaire du 21 juin 2010 : « J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne ».

A ce stade, le Gouvernement insiste dans la Circulaire du 21 juin 2010 pour respecter les délais de 8 semaines et 4 semaines déterminées au sein de l'article 4 du protocole n° 1 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne).

Le Gouvernement ajoute dans cette Circulaire des exceptions concernant ces délais qui peuvent être réduits selon l'accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes.

⁵⁵³ A ce sens, la Circulaire du 21 juin 2010 affirme que « Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte ».

Le Gouvernement souligne en plus les procédures d'examen accélérées, c'est le cas selon lequel une « adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demande aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française »⁵⁵⁴.

II : La présence du Conseil d'Etat après 2008

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 88-4 dispose désormais que « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

Cela dit que le « mécanisme de tri n'a plus lieu d'être. Il en résulte que la mise en œuvre des dispositions de l'article 88-4 par le Gouvernement est grandement simplifiée et que la source de conflit qui existait entre le Gouvernement et le Parlement, au sujet de la transmission des projets ou propositions de textes, a disparu »⁵⁵⁵.

En revanche, la Circulaire du 21 juin 2010 a affirmé les dispositions mentionnées au sein de la Circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003 en marginalisant le rôle du Conseil d'État qui ne sera saisi que pour avis, difficultés juridiques apparaissant lors des négociations de projets d'actes de l'Union européenne.

⁵⁵⁴ Circulaire du 21 juin 2010, op. cit.

⁵⁵⁵ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1949.

En outre, cette saisine de la part du Gouvernement sera facultative⁵⁵⁶ ce qui clarifie complètement à quel point le rôle du Conseil d'État a été diminué dans le déroulement de la participation de la France dans les négociations européennes.

A vrai dire, La concession offerte au Conseil d'État d'intervenir dans la procédure parlementaire de l'article 88-4 de la Constitution, n'est plus existante. Mais cette réforme « ne remet nullement en cause l'intérêt pour le Gouvernement d'associer le Conseil d'État aux travaux menés dans le domaine des négociations communautaires.

Il serait souhaitable que le Gouvernement, renforçant sa pratique actuelle, interroge le Conseil d'État sur les difficultés juridiques posées par telle ou telle initiative législative communautaire, en application de la Circulaire du 30 janvier 2003 ou de celle qui sera amenée à lui succéder après l'adoption des nouveaux règlements intérieurs des assemblées pour tirer les conséquences de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 »⁵⁵⁷.

Il est vrai que le Conseil d'État, a perdu une de ses activités consultatives en raison de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a en substance changé l'article 88-4 de la Constitution. Mais en revanche, le rôle du Parlement est renforcé par le droit d'adopter des résolutions européennes sur tous documents européens sans recourir à la détermination de leur nature.

⁵⁵⁶ « Conformément aux termes de la Circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003, le Gouvernement peut décider de saisir le Conseil d'État, pour avis, des difficultés juridiques qui apparaissent en cours de négociation de projets d'actes de l'Union européenne. Sur demande de l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement examine l'opportunité d'une telle saisine pour les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution ». Circulaire du 21 juin 2010.

⁵⁵⁷ Jean-Luc SAURON, « La contribution des formations consultatives du Conseil d'État à l'élaboration et à l'application du droit communautaire », *Gazette du Palais*, 12 février 2009 n° 43, P. 16.

Section II : La dénomination «européenne » de la résolution et sa forme

Il est intéressant d'aborder dans cette section la nouvelle dénomination de la résolution dite « européenne » (sous-section I). Et les composants de la forme de la résolution européenne (sous-section II).

Sous-section I : La dénomination de la résolution européenne

Dans la nouvelle révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la dénomination de « résolution parlementaire » a été modifiée vers une autre dénomination celle de « résolution européenne ». Ainsi, « c'est l'adjectif, assez surprenant, qui ne figurait pas dans les versions précédentes de l'article 88-4. Les parlementaires français peuvent désormais voter ... des résolutions européennes, qui n'en demeureront pas moins françaises »⁵⁵⁸.

Le Sénat comme l'Assemblée nationale a présenté un argument commun justifiant ce changement.

Durant la première lecture du 11 juin 2008, le Sénat a désiré distinguer les résolutions parlementaires mentionnées dans l'article 88-4 de la Constitution des autres résolutions parlementaires adoptées en application de l'article 12 du nouveau projet de loi constitutionnelle de 2008, en qualifiant les premières comme « européennes »⁵⁵⁹

Ainsi, la commission des Lois de Sénat a proposé un amendement visant à rétablir cette dénomination. Cet amendement tend effectivement à appeler « résolutions européennes » les résolutions du deuxième alinéa de l'article 88-4.

⁵⁵⁸ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1948.

⁵⁵⁹ Jean-Jacques HYEST, rapport n° 387 (2007-2008), op.cit. P. 28.

« En effet, ces résolutions ont un objet spécifique -l'expression du Parlement sur la politique européenne- et obéissent à un régime particulier. Elles doivent donc être distinguées des résolutions à vocation plus générale dont votre commission vous propose le rétablissement à l'article 12 du projet de loi constitutionnelle (nouvel article 34-1 de la Constitution) »⁵⁶⁰.

L'Assemblée nationale pour sa part, a abordé un autre sujet concernant les résolutions de l'article 88-4 relatives à l'adoption des résolutions par le Parlement.

Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté lors de sa première lecture de la révision constitutionnelle, un amendement⁵⁶¹ de cohérence présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, visant à déterminer que l'Assemblée nationale comme le Sénat, peuvent « adopter » et non « voter » des résolutions prises sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

L'Assemblée nationale, lors de sa deuxième séance du 29 mai 2008, à l'initiative de la Commission des Lois, avec un avis favorable du Gouvernement, a précisé que « les résolutions en matière européenne peuvent non pas être « votées », comme cela est précisé dans l'état actuel de la rédaction de l'article 88-4 reprise par le texte initial du présent projet de loi constitutionnelle, mais « adoptées », dès lors qu'elles peuvent effectivement acquérir un caractère définitif sans avoir fait l'objet d'un vote formel par l'Assemblée »⁵⁶².

Ce point de vue peut être admis car « il conviendrait, pour clairement marquer cette possibilité, de substituer au mot « votées » le mot « adoptées ». En effet, comme on l'a vu, une résolution en matière européenne peut, dans le silence de l'assemblée plénière et notamment hors session, être adoptée sans qu'il y ait eu de vote formel »⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Jean-Jacques HYEST, rapport n° 387 (2007-2008), op.cit. P. 215-216.

⁵⁶¹ (Amendement n° 106) cité dans le rapport législatif de l'Assemblée nationale, n° 892 déposé par J.-L. Warsmann. op.cit., p. 503.

⁵⁶² Rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 1009, op.cit. P. 194.

⁵⁶³ Rapport législatif de l'Assemblée nationale, n° 892, op.cit. P. 499.

Il est intéressant de saluer cette vocation relative à l'adoption de résolution et non pas au vote car les résolutions évoquées dans le texte de l'article 88-4 de la Constitution « peuvent être adoptées, le cas échéant, en dehors des sessions »⁵⁶⁴. Elles ne sont pas cependant subordonnées au vote de la séance publique.

Sous-section II : La forme de la résolution européenne

La forme des résolutions européennes n'a aucun caractère contraignant. L'Assemblée nationale se donne pour mission de faire des recommandations, via le Gouvernement, aux institutions de l'Union européenne portant sur les propositions d'actes communautaires.

Le règlement de l'assemblée nationale essaie simplement de trouver l'objet de viser la proposition d'acte communautaire sur laquelle porte la résolution. Pour cette fin, et en examinant des résolutions européennes adoptés en application de l'article 88-4, nous pouvons remarquer quelques tendances concernant la formation des résolutions.

Dès l'avènement de l'article 88-4 de la Constitution en 1992, plusieurs auteurs et parlementaires se sont exprimés sur la forme de la résolution.

Ainsi, Mme Ghislaine ALBERTON note « bien que la présentation formelle des résolutions ne soit pas encore règlementée, il apparaît clairement cependant que les parlementaires ont sans cesse été plus soucieux de mettre en place un code informel. Il semblerait même que l'on s'oriente actuellement, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, vers un archétype structurel qui serait le suivant : D'abord des visas qui ont une valeur informative, ensuite, une ou plusieurs considérations qui revêtent une valeur explicative, enfin un dispositif, comportant un ou plusieurs

⁵⁶⁴ Article 88-4 de la constitution française

alinéa, et qui possède une valeur purement indicative, puisqu'invitant le Gouvernement à agir dans tel ou tel sens»⁵⁶⁵.

Il convient de traiter les deux titres suivants :

I : Le visa de la résolution européenne

II : Les considérants de la résolution européenne

III : Un dispositif ayant une valeur indicative

I : Le visa de la résolution européenne

En fait, la structure de la résolution européenne apparaît normalement respectée. Quant au visa de la proposition d'acte européen sur laquelle porte la résolution, il se trouve dans le contenu des résolutions européennes des assemblées parlementaires à titre informatif⁵⁶⁶.

C'est le visa de la résolution européenne du Sénat n° 194 adoptée le 16 juillet 2013 sur la surveillance de l'espace portée sur la proposition d'acte communautaire (E 8141).

Ce visa est exprimé en ces termes : « Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite (E 8141-COM (2013) 107 final) »⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ ALBERTON (G.), « L'article 88-4 de la constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel », *RDP*, n° 4, 1995, p.931.

⁵⁶⁶ Article 151-4 du règlement de l'Assemblée nationale

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

⁵⁶⁷ Résolution européenne du Sénat n° 194 du 16 juillet 2013 (Proposition d'acte communautaire E8141-COM (2013) 107 final).

Le Sénat :

« Constate qu'en raison des nombreux développements des systèmes spatiaux et de la dépendance de nos sociétés à leur égard, la surveillance de l'espace revêt désormais un aspect stratégique ;

Remarque que la surveillance de l'espace en Europe repose principalement sur les capacités françaises et allemandes ;

Constate que ces moyens ne sont pas suffisants, en l'état ;

Soutient la volonté de l'Union européenne de se doter d'une capacité efficace de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite ;

Regrette néanmoins que la proposition de la Commission européenne susvisée ne réponde pas aux attentes des États membres et notamment de la France ;

Demande qu'une alternative à la participation du centre satellitaire de l'Union européenne dans le dispositif envisagé soit étudiée ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours »⁵⁶⁸.

Dans certains cas, nous trouvons des visas qui à propos des autres textes en rapport avec la proposition d'acte européen sur laquelle porte la résolution européenne. Ceux-ci offrent en effet aux assemblées la possibilité de viser d'autres textes dans leurs résolutions européennes.

Nous citerons ici le visa dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 20 décembre 2009 sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle déclarant : «Vu le Traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 13, paragraphe 1, et la convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes

⁵⁶⁸ Résolution européenne du Sénat n° 194, op.cit.

handicapées »⁵⁶⁹. L'Assemblée considère que « la lutte contre les discriminations fait partie des valeurs de l'Union européenne comme de la République française »⁵⁷⁰

De plus, le visa dans la résolution européenne du Sénat n° 164 du 9 juin 2013 portée sur la proposition d'acte communautaire (E 816) relative à l'ouverture de négociations en vue d'un partenariat transatlantique.

Le visa est le suivant : « Vu la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, adoptée à Paris le 20 octobre 2005, »⁵⁷¹.

Le Sénat considère que « l'Union européenne est, comme la France, partie à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles précitée, et que les États-Unis ont refusé, à l'inverse, d'être partie à cette même convention ; »⁵⁷²

D'ailleurs, il est important d'indiquer qu'il existe des résolutions européennes qui ne visent pas seulement la proposition d'acte communautaire sur laquelle elles portent, mais visent aussi les recommandations ou les communications de l'Union européenne ou d'une institution de celle-ci sur laquelle elles portent.

Nous mentionnons à ce stade, la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 236 du 1er novembre 2013 sur la stratégie numérique de l'Union européenne.

Cette résolution évoque le visa suivant : « Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social

⁵⁶⁹ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 384 du 20 décembre 2009 (Proposition d'acte communautaire E 3918).

⁵⁷⁰ Ibid.

⁵⁷¹ Résolution européenne du Sénat n° 164 du 9 juin 2013 (Proposition d'acte communautaire E 8165).

⁵⁷² Ibid.

européen et au Comité des régions, du 26 août 2010, « Une stratégie numérique pour l'Europe » (COM [2010] 245 final/2), »⁵⁷³.

La multiplication des visas évoque la tendance des Assemblées à intervenir sur tout document européen même ceux qui ne sont pas du domaine d'application de l'article 88-4.

II : Les considérants de la résolution européenne

La forme de la résolution européenne peut comporter aussi des «considérants» motivant des observations ou demandes diverses, sous la forme de paragraphes, habituellement numérotés. Les « considérants » ont pour objet d'expliquer la résolution européenne.

Ainsi, la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 695⁵⁷⁴ adoptée 15 juin 2011 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dans laquelle nous pouvons démontrer six considérants. En fait, la multiplication des considérants est importante pour expliquer le but de la résolution européenne.

L'existence de «considérants» dans quelques résolutions ne fait l'objet d'aucune contrainte. En 1993, M. Jacques GENTON, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, avait essayé de mettre une définition type pour la résolution parlementaire : « Je profite de cette occasion pour formuler une brève définition sur la méthode. Une résolution parlementaire comporte au moins deux aspects : Des considérations, qui ont une valeur seulement explicative, et un dispositif qui invite le Gouvernement à s'engager dans une certaine voie. C'est ce dispositif qui est important. Si nous donnons trop de poids aux considérants, nous

⁵⁷³ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 236 du 1er novembre 2013 sur la stratégie numérique de l'Union européenne

⁵⁷⁴ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 695 adoptée 15 juin 2011.

aurons des débats idéologiques qui ôteront tout intérêt à l'article 88-4 de la Constitution. Le Parlement a donc intérêt à donner à cette nouvelle disposition constitutionnelle toute sa valeur. Il est préférable de chercher à élaborer un bon dispositif et de donner au Gouvernement des indications utiles- j'ai cru comprendre que Monsieur le ministre avait compris ainsi le travail que le Sénat effectue en ce moment pour la première fois- afin de l'aider à faire valoir auprès du Conseil des ministres de la communauté les meilleures solutions communautaires, lesquelles ne sont pas nécessairement contraires aux intérêts de notre pays »⁵⁷⁵.

III : Un dispositif ayant une valeur indicative

De fait, cette structure est adoptée dans nombreuses résolutions sénatoriales qui comportent quelques « considérants » suivies d'un dispositif qui commencé invariablement par les formules « demande au Gouvernement de » ou « invite le Gouvernement à ».

Nous évoquons comme exemple la résolution européenne du Sénat n° 189 du 5 juillet 2013 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Dans cette résolution, le Sénat : « Demande au Gouvernement de soutenir la proposition du Parlement européen visant à déclarer 2014 « Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire » ;

Et souhaite que le Gouvernement soutienne les demandes des organisations caritatives visant à rétablir cette dotation budgétaire à un niveau au moins équivalent à celui de la dotation de l'ancien programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) »⁵⁷⁶.

La formule « demander au Gouvernement de » a été contestée par M. Philippe MARINI, rapporteur de la commission des finances du Sénat sur une proposition de résolution portant sur une proposition d'acte communautaire relative à

⁵⁷⁵ JOS, séance du 27 mai 1993, p. 513.

⁵⁷⁶ Résolution européenne du Sénat n° 189 du 5 juillet 2013.

la surveillance prudentielle des établissement de crédits (Proposition d'acte communautaire E 109), en disant « que le terme de demande ne soit interprété comme une injonction au Gouvernement »⁵⁷⁷. Même si ce terme a été critiqué, il n'a pas disparu des résolutions sénatoriales.

A l'Assemblée nationale, en effet, aucune tentative de normalisation des résolutions n'a été accomplie. Dans ces conditions, la structure des résolutions est beaucoup plus mouvante qu'au Sénat. L'insertion de « considérants » ne revêt aucun caractère systématique, loin s'en faut. Aussi, les explications qui, au Sénat, figurent dans les « considérants » sont-elles bien souvent intégrées dans le dispositif de la résolution à l'Assemblée nationale. Celui-ci est donc construit sur un modèle très différent de celui qui prévaut en général au Sénat, puisqu'il ne contient pas seulement les demandes de l'Assemblée nationale au Gouvernement, mais également des appréciations ou des considérations générales sur le problème posé par la proposition d'acte communautaire visée.

Ainsi, les différents alinéas du dispositif des résolutions peuvent débiter de manière très variée : l'Assemblée nationale « s'inquiète », « regrette », « demande », « met en garde », « souhaite », « considère », « estime », « désapprouve », « conteste », « nie », « se montre réservée », etc.

Les textes des résolutions européennes de l'Assemblée nationale soient parfois plus longs que ceux des résolutions européennes du Sénat.

Il est intéressant de souligner que suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 préalable au nouveau Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, au sein de laquelle, l'article 88-4 a été modifié en faveur du Parlement ayant désormais un canal directe avec les institutions de l'Union européenne, les parlementaires commencent à s'adresser aux institutions européennes par les formules « demande au Conseil européen ou à la Commission européenne ».

⁵⁷⁷ Rapport d'information du Sénat n° 87, 10 novembre 1993, p. 17.

Ainsi, dans la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 128 du 29 avril 2013 adoptée sur la politique de change européenne.

L'Assemblée nationale :

« 1. Demande à la Commission européenne d'engager une réflexion sur l'impact des fluctuations de taux de change de l'euro sur la croissance économique, afin de proposer au Conseil, si nécessaire, d'entreprendre les actions prévues dans les traités afin d'assurer le bon fonctionnement, la compétitivité et la prospérité de l'Union économique et monétaire ;

2. Demande que le Conseil européen, le Parlement européen et la Commission européenne débattent du rôle des différentes institutions européennes dans la définition de la politique de change unique prévue dans les traités ;

3. Demande au Président du Conseil européen et à la présidence semestrielle du Conseil de l'Union d'inscrire la question de la stratégie et de la stabilité du taux de change de l'euro à l'ordre du jour des travaux du Conseil européen et du Conseil de l'Union »⁵⁷⁸.

En revanche, et quand les Assemblées exigent dans leurs résolutions européennes le respect de leur volonté, elles reconnaissent, en même temps au Gouvernement une marge de manœuvre suffisante. Celle-ci avait défendue par M. Alain LAMASSOURE, alors député, lors de la révision du règlement de l'Assemblée nationale de 1992, en déclarant : « Nous ne voulons donc pas enfermer le gouvernement dans un mandat de négociation impératif (...) et nous ne souhaitons pas non plus faire en sorte que le Parlement vote article par article, en ayant la possibilité de déposer des amendements, les projets d'actes communautaires »⁵⁷⁹.

Naturellement, cette volonté de donner au Gouvernement la marge de manœuvre nécessaire au cours des négociations européennes n'empêche pas les Assemblées d'exprimer explicitement leurs revendications, comme la demande au

⁵⁷⁸ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 128 du 29 avril 2013

⁵⁷⁹ JOAN, Séance du 18 novembre 1992, op.cit. p. 5701.

Gouvernement de supprimer certaines dispositions, modifier ou les opposer lors de la discussions de ces textes au sein des institutions de l'Union européenne.

C'est le cas de ces deux résolutions européennes du Sénat n° 44 et n°108.

Ainsi, la résolution européenne du Sénat n° 44 du 6 décembre 2013 sur la proposition de règlement relatif à la santé animale (E 8298 - COM (2013) 260 final).
Le Sénat :

« Demande au Gouvernement de faire en sorte que le nombre d'actes délégués soit réduit et que tous les éléments pertinents soient fixés dans le texte de base

Demande au Gouvernement de veiller à ce que l'engagement pris par M. Maro EFCOVIE, Vice-président de la Commission européenne, à la suite de cet avis politique, de mandater l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) pour mener une étude sur l'évaluation des risques liés à l'apparition de maladies animales émergentes transmises par des insectes vecteurs, soit suivi d'effet »⁵⁸⁰.

Et la résolution européenne du Sénat n°108 adoptée le 12 mars 2013 sur la protection des données personnelles. Dans laquelle le Sénat : « Juge insuffisant le dispositif relatif au transfert de données à des pays tiers ;

Relève, en particulier, que les responsables de traitement pourraient évaluer eux-mêmes, en dehors de tout cadre juridique établi et de tout contrôle d'une autorité de protection des données, si le transfert est entouré de garanties appropriées ;

Déplore que le texte prévoit des dérogations supplémentaires, qui seraient autorisées à des fins particulières mais sans conditions précises de mise en œuvre ;

Estime que des transferts ultérieurs de données ne devraient être possibles que sous réserve de l'accord de l'État qui les a transmises initialement ;

⁵⁸⁰ Résolution européenne du Sénat n° 44 du 6 décembre 2013 sur la proposition de règlement relatif à la santé animale (E 8298 - COM (2013) 260 final).

Juge, en outre, peu réaliste l'obligation qui serait faite aux États membres de renégocier tous leurs accords internationaux dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive »⁵⁸¹.

A l'Assemblée nationale, les députés pour leur part, n'hésitent pas à émettre leurs réflexions non seulement envers le Gouvernement mais aussi envers les institutions de l'Union européenne. Nous mentionnons à ce stade, la résolution européenne de l'assemblée nationale n°93 du 28 février 2013 sur l'instrument de réciprocité sur les marchés publics. Or l'Assemblée nationale « demande, conformément aux orientations générales de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 21 mars 2012, précitée, d'exclure des appels d'offres de l'Union européenne les entreprises des pays dont les marchés publics sont fermés aux entreprises européennes »⁵⁸².

Et la résolution européenne de l'assemblée nationale n° 143 adoptée le 29 mai 2013 sur le respect de la chaîne alimentaire.

Selon cette résolution, l'Assemblée nationale :

« 1. Déplore la décision de la Commission européenne, à la suite du vote favorable du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), du 18 juillet 2012, d'autoriser l'utilisation, dès juin 2013, de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage ;

2. Approuve sans réserve l'opposition de la France lors de ce vote »⁵⁸³

Certaines résolutions contiennent des prescriptions très détaillées et parfois des propositions de rédaction de la proposition d'acte communautaire. Nous pouvons citer comme exemples la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 130 du 4 mai 2013 sur le « quatrième paquet ferroviaire ».

⁵⁸¹ Résolution européenne du Sénat n°108 du 12 mars 2013

⁵⁸² Résolution européenne de l'Assemblée nationale n°93 du 28 février 2013

⁵⁸³ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 143 du 29 mai 2013 sur le respect de la chaîne alimentaire

Cette résolution peut être considérée comme l'une des résolutions les plus longues par rapport à leurs prescriptions. Puisqu'elle souligne au sein de son texte six propositions concernant tantôt les directives du Parlement européen et du Conseil et tantôt les règlements du Parlement européen et du Conseil. Et bien évidemment l'ensemble des propositions de la Commission européenne constitue la dernière étape d'ouverture des réseaux ferroviaires nationaux. En fait, l'Assemblée évoque, sous chaque indication à une proposition ; leurs considérants, observations et suggestions.

Pour clarifier cet exemple, nous citons une des indications de l'Assemblée nationale à un ensemble de propositions relative au « Quatrième paquet ferroviaire » pour montrer l'ampleur de cette résolution européenne⁵⁸⁴.

Ainsi, la première indication c'est « Quatrième paquet ferroviaire :

1. Considérant que cet ensemble de propositions de la Commission européenne constitue la dernière étape d'ouverture des réseaux ferroviaires nationaux, portant sur le trafic national de voyageurs, consécutivement aux trois étapes précédentes de 2001 pour le trafic international de fret, de 2004 pour le trafic national de fret et de 2007 pour le trafic international de voyageurs ;

2. Souligne que l'ouverture des trafics nationaux de voyageurs concerne plus de 94 % de la totalité du trafic ferroviaire de voyageurs en Europe et constitue donc l'étape d'ouverture la plus importante depuis la directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires prolongée par le « premier paquet ferroviaire » (directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires) ;

3. Observe que ce « quatrième paquet ferroviaire » intervient dans un contexte européen d'ouverture très divers, la Suède en 1990, l'Allemagne et le Royaume-Uni

⁵⁸⁴ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 130 du 4 mai 2013 sur le « quatrième paquet ferroviaire »

en 1996, les Pays-Bas en 1999, l'Italie en 2001, l'Autriche en 2002 et la République tchèque en 2011 ayant anticipé sur la législation européenne l'ouverture des trafics passagers domestiques ;

4. Note que l'objet du « quatrième paquet ferroviaire » est à la fois de proposer comme date d'ouverture totale le 31 décembre 2019, mais également de tirer les enseignements des étapes précédentes et de leurs insuffisances, en lui associant :

- Des dispositions de gouvernance des systèmes ferroviaires nationaux, compatibles avec l'ouverture totale des réseaux et préservant les contrats de service public des trains conventionnés ;

- Des mesures de consolidation dans un seul texte des normes d'interopérabilité, de certification et d'homologation des matériels, afin de lever les obstacles à la mise en place d'une « Europe du rail » sans frontières, en renforçant notamment leur reconnaissance mutuelle par l'ensemble des États membres, ainsi que les prérogatives de l'Agence ferroviaire européenne ;

- Des règles européennes de sécurité ferroviaire renforcées et leur consolidation en un seul texte ;

5. Relève que, par ailleurs, il est proposé d'abroger le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer ;

6. Estime que l'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires nationaux ne saurait constituer ni une fin en soi, ni une condition suffisante de compétitivité et de qualité de service du rail, qui dépendent de bien d'autres facteurs, comme des capacités ou de l'état du réseau et de la gestion des circulations, et des liens inter-modaux ;

7. Observe cependant qu'elle est la conséquence logique de l'abolition progressive des frontières ferroviaires en Europe, à la suite de l'abolition des frontières routières, aériennes et maritimes et qu'elle s'inscrit dans un marché du

transport où les concurrences intermodales et modales sont anciennes, et nécessitent que l'Europe garde sa position d'excellence ;

8. Convient de la nécessité d'adapter la gouvernance des systèmes ferroviaires nationaux, les règles de sécurité et d'homologation des matériels ferroviaires, ainsi que le cadre social et la certification des personnels »⁵⁸⁵.

Pour conclure, il convient de mentionner que la résolution européenne adoptée en application de l'article 88-4 de la Constitution peut porter sur plusieurs propositions d'actes communautaires. Nous évoquons comme exemples la résolution européenne de l'Assemblée nationale adoptée le 26 décembre 2009 sur le paquet « médicaments » (E4184, E4185, E 4186, E4187, E 4188)⁵⁸⁶.

La résolution européenne du Sénat⁵⁸⁷ n° 154 du 28 mai 2013 sur la réforme de la PAC. Cette résolution est portée sur les textes européens : E6722 (déposé le 21 octobre 2011), E6723 (déposé le 21 octobre 2011), E6724 (déposé le 21 octobre 2011), E6725 (déposé le 21 octobre 2011), E6726 (déposé le 21 octobre 2011).

Finalement, quand il n'existe pas de disposition à propos de la forme des résolutions, les résolutions restent libres. C'est cette liberté conforme au caractère de la nouvelle prérogative offert au Parlement par l'article 88-4 de la Constitution.

Après avoir clarifié ce que signifie la forme de la résolution européenne et abordé les modifications apportées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 au fonctionnement de la résolution européenne qui ont pour objet de renforcer la position parlementaire au niveau européen. Il est temps d'étudier dans le deuxième titre, la procédure d'adoption de la résolution européenne et sa portée.

⁵⁸⁵ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 130, op. cit.

⁵⁸⁶ Résolution de l'Assemblée nationale TA 391 du 26 décembre 2009 (propositions d'actes communautaires E 4184, E 4185, E 4186, E 4187 et E 4188).

⁵⁸⁷ Résolution européenne du Sénat n° 154 du 28 mai 2013 sur la réforme de la PAC

Titre II : La procédure d'adoption de la résolution européenne et sa portée

L'adoption finale de la résolution européenne après 2008 passe dans plusieurs phases différentes. La première est essentielle et concerne l'examen de la proposition de la résolution européenne par la Commission des affaires européennes. La deuxième étape est également importante et se rapporte à l'examen de la proposition de la résolution européenne au sein d'une commission permanente compétente. Et l'ultime degré celui de la discussion de la proposition de la résolution européenne, si nécessaire, en séance plénière (Chapitre I).

Puis, il est important de vérifier la force de la résolution européenne adoptée et quel sera son effet vis-à-vis du Gouvernement et les institutions européennes (Chapitre II).

Chapitre I : La procédure d'adoption de la résolution européenne

Chapitre II : La portée des résolutions européennes

Chapitre I : La procédure d'adoption de résolution européenne

La principale innovation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, préalable à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009, était le nouveau rôle attribué à la délégation pour l'Union européenne devenue la Commission des affaires européennes. Car cette Commission forme d'ores et déjà la pierre essentielle dans le processus d'adoption des résolutions européennes par les assemblées parlementaires.

Nous allons aborder au sein de ce chapitre les deux sections suivantes :

L'examen de la proposition de résolution européenne en Commission des affaires européennes (Section I) et leur examen en commission permanente et en séance publique (Section II).

Section I : L'examen de la proposition de résolution européenne en Commission des affaires européennes

La Commission des affaires européennes apporte une valeur ajoutée à la participation des Assemblées parlementaires françaises au travail de l'Union européenne. Cette nouvelle qualité a reconnu de l'article 88-4 par la loi constitutionnelle du 23 Juillet 2008⁵⁸⁸, et entrée en vigueur après la validation de la réforme des règlements des Assemblées par le Conseil constitutionnel le 25 juin 2009⁵⁸⁹.

Dans son rapport d'information sur le développement du rôle européen du Sénat, M. Hubert HAENEL a fait le commentaire suivant : « Cette disposition a mis fin à une anomalie : au sein de l'Union, les Assemblées françaises étaient les seules

⁵⁸⁸ La loi constitutionnelle a introduit dans l'article 88-4 un alinéa supplémentaire disposant que « au sein de chaque Assemblée est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

⁵⁸⁹ Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Journal officiel du 28 juin 2009, p. 10871.

(avec le Parlement maltais) à ne pas être dotées d'un tel organe. L'évolution a été radicale puisque, aujourd'hui, la commission « chargée des affaires européennes » est la seule dont l'Assemblée nationale et le Sénat soient constitutionnellement obligés de se doter. Outre qu'elle a eu pour effet de simplifier les relations interparlementaires européennes - où le terme de « délégation » était source d'ambiguïtés - cette nouvelle disposition a ouvert la voie à la réforme des dispositions du Règlement concernant les affaires européennes »⁵⁹⁰.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (le Comité Balladur) pour sa part considérait que le titre XV de la Constitution, concernant les Communautés européennes et l'Union européenne, exige effectivement la nécessité de clarifier en quelque sorte quel rôle de contrôle appartient au Parlement.

Le Comité juge la pauvreté du contrôle exercé par le Parlement en matière européenne, à l'encontre du cas qui prévaut, dans les autres Etats membres de l'Union européenne. Il estime également que « les délégations pour l'Union européenne ne sont pas parvenues à établir des liens étroits avec les commissions permanentes. Aussi propose-t-il que le rôle des délégations soit davantage précisé et qu'elles prennent la dénomination de Comité des affaires européennes. Leur rôle serait d'effectuer « le tri des questions à transmettre aux commissions permanentes », de les alerter en amont sur les dossiers sensibles et de préparer des propositions de résolution, comme elles le font aujourd'hui »⁵⁹¹.

Jusqu'à présent, nous pouvons considérer la Commission chargée des affaires européennes, héritière de la délégation, comme la mission d'instruction et d'analyse des textes soumis aux Assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution. Mais la réforme du Règlement des Assemblées lui donne un rôle plus important dans la procédure d'adoption des résolutions européennes⁵⁹².

⁵⁹⁰ H. HAENEL, rapport d'information du Sénat, n° 24 du 8 octobre 2009, sur le développement du rôle européen du Sénat, p. 13.

⁵⁹¹ J.J. HYEST, rapport du Sénat, n° 387, op.cit., pp. 22-23.

⁵⁹² V. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op.cit., p. 224.

Deux points différents sont à traiter dans cette section :

Sous-section I : Un rôle essentiel dans l'examen de la proposition de résolution européenne des Assemblées.

Sous-section II : Le rapporteur de la proposition de résolution européenne

Sous-section I : Un rôle essentiel dans l'examen de la proposition de résolution européenne des Assemblées.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la Commission des affaires européennes succède, en application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, à la délégation des Assemblées pour l'Union européenne. Cette commission a pour objet, selon l'article 88-4 de la Constitution, de suivre les affaires de l'Union européenne.

Pour faire valoir l'apport de la Commission des affaires européennes, nous allons aborder dans cette sous-section les deux points suivants :

I : Le rôle de la Commission des affaires européennes à l'Assemblée nationale

II : Le rôle de la Commission des affaires européennes au Sénat

I : Le rôle de la Commission des affaires européennes à l'Assemblée nationale

La Commission des affaires européennes joue un rôle central dans la mise en œuvre de l'Article 88-4 de la Constitution.

Il est utile avant d'aborder la procédure d'adoption une résolution européenne en Commission des affaires européennes, de noter que la Commission des affaires européennes peut déposer à son nom des propositions de résolutions européennes, et examine également l'ensemble des propositions de résolutions européennes quelle

que soit leur provenance. A ce stade, la Commission examine, en application de l'article 88-4 de la Constitution, les propositions de résolutions européennes déposées hors de la CAE et les résolutions déposées par un parlementaire.

Il est à mentionner qu'au cours de la XIII^e législature, la CAE «a déposé 52 propositions de résolution, chiffre en croissance par rapport à la législature précédente (41 propositions de résolution déposées par la commission au cours de la XII^e législature). Elle a examiné, 12 propositions de résolutions déposées hors commission, et 12 propositions de résolutions européennes d'initiative individuelle⁵⁹³.

Il est important de souligner que durant la législature précédente (XII^e), aucune proposition de résolution déposée hors de la délégation pour l'Union européenne ou par un parlementaire n'a fait l'objet d'un examen par la délégation pour l'Union européenne des deux assemblées.

Nous citons ci-dessous deux exemples afin d'éclairer cette nouveauté. Pour la résolution européenne déposée hors de la commission, la Commission des affaires européennes du Sénat a examiné des textes européens sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Dont le Projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie (COM (2012) 777 final/2), la Création d'un instrument de convergence et de compétitivité (UEM) (COM (2013) 165 final), la Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques (UEM) (COM (2013) 166 final), et Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (COM (2013) 690 final).

Le deuxième exemple, c'est que la Commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution européenne⁵⁹⁴ déposé par un sénateur c'est M. Dominique BAILLY devenant résolution européenne du Sénat n°73 le 4 février

⁵⁹³ Pierre Lequiller, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510, op.cit., p. 15.

⁵⁹⁴ Dominique BAILLY, proposition de résolution européenne n° 259, présentée le 30 décembre 2013, au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

2014 dans laquelle, la Commission a abordé plusieurs dimensions et particulièrement le budget de la zone euro.

Or la Commission considère que «le budget de la zone euro à instituer à terme devrait revêtir une dimension assurantielle prenant la forme d'une assurance chômage au niveau européen de manière à remplir l'objectif de stabilisation macroéconomique dévolu à ce budget de la zone euro, les dépenses liées au chômage étant particulièrement cycliques, à réduire la propension à faire des politiques sociales les variables d'ajustement des efforts macroéconomiques en cas de choc asymétrique et à offrir une visibilité forte auprès des citoyens européens »⁵⁹⁵.

Il est important de signaler que nous citons la résolution européenne dernière afin de montrer la capacité de la Commission à examiner des thèmes européens assez importants comme le budget de la zone d'euro.

Une autre Proposition de résolution européenne examinée par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale déposée cette fois-ci par l'initiative d'un député M. Christophe CARESCHE (Rapporteur de la commission des affaires européenne) sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, sous n° 203 le 25 septembre 2012 et renvoyée à la commission des affaires étrangères.

Au sein de l'article unique de cette proposition de résolution européenne devenant une résolution européenne de l'Assemblée nationale sous le n° 48, l'Assemblée nationale :

« Considère que le Parlement français devra également débattre de l'ensemble des enjeux relatifs à l'Union économique et monétaire et invite à cette fin le Gouvernement à le consulter aux principales étapes du semestre européen et du processus européen de suivi et d'évaluation budgétaire ;

⁵⁹⁵ Résolution européenne du Sénat n°73 le 4 février 2014 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Estime indispensable que les calendriers budgétaires national et européen soient harmonisés de manière à rationaliser l'examen des textes et à garantir la cohérence entre les engagements européens et les décisions budgétaires national »⁵⁹⁶

Pour commencer à traiter l'instruction de proposition de résolution européenne, il est important de signaler que le rôle de la commission des affaires européennes n'est pas le même dans les deux Assemblées.

Le Règlement de l'Assemblée nationale offre à la Commission des affaires européennes un rôle plus important que celui que lui donne le Sénat.

A l'Assemblée nationale, tous les projets et les propositions d'actes européens sont obligatoirement renvoyés à l'examen préalable de la Commission des affaires européennes, qui doit, « lorsque le Gouvernement, le président d'une commission permanente ou le président d'un groupe le demande, déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande. Son rapport conclut soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition de résolution, éventuellement amendée. Le texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, à défaut, la proposition de résolution initiale, est renvoyé à la commission permanente compétente »⁵⁹⁷.

L'envoi préalable de toutes les propositions de résolution à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée incarne un choix logique avec les tâches qui lui sont désormais confiées par les articles 151-1 et 151-2 du règlement. Or la Commission est chargée de suivre les travaux conduits par les institutions européennes et instruit les projets ou propositions soumis à l'Assemblée en application de l'article 88-4 de la Constitution, cela aboutit à la vérité évidente que la Commission peut se prononcer sur les propositions de résolution portant sur ces

⁵⁹⁶ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 48 adoptée en application de l'article 151-7 du Règlement, le 27 novembre 2012, sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen.

⁵⁹⁷ Article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale. V. aussi, P. CROZON, rapport de l'Assemblée nationale n° 2303 déposé le 10 février 2010, visant à promouvoir l'harmonisation des législations européennes applicables aux droits des femmes suivant le principe de la « clause de l'Européenne la plus favorisée », p. 5.

projets ou propositions. Pour cela, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale se saisit chaque année d'environ 500 textes européens⁵⁹⁸.

A ce stade, une répartition des textes est effectuée par la commission, or « les textes qui sont jugés d'une importance mineure ou ne soulevant aucune difficulté particulière sont inscrits en point A de l'ordre du jour de la commission, ce qui signifie qu'ils ne font pas l'objet de débat.

Certains textes d'enjeu purement technique peuvent faire l'objet d'une approbation tacite.

Les autres textes, inscrits en point B de l'ordre du jour, font l'objet d'une présentation orale du président de la commission ou d'un rapporteur spécialement désigné qui expose le contenu et les motifs du projet d'acte européen, les réactions suscitées, la conformité au principe de subsidiarité, la base juridique retenue, le calendrier probable de son examen... »⁵⁹⁹.

Pour « Les fiches d'instruction des documents E, elles sont régulièrement publiées dans le cadre des « rapports balai » de la commission (rapports d'information sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution »⁶⁰⁰.

Quant aux textes qu'elle examine, la Commission des affaires européennes peut décider :

- « - D'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire ;
- De surseoir à statuer lorsqu'elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, et éventuellement désigner un rapporteur d'information chargé d'approfondir l'examen du document ;

⁵⁹⁸ Au cours de la XIII^e législature, la CAE a examiné 3344 documents sur 3 512 documents soumis à cette commission au titre du 88-4.

⁵⁹⁹ L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes, connaissance de l'Assemblée nationale, op. cit. p. 410.

⁶⁰⁰ Ibid.

- De s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire »⁶⁰¹.

La Commission des affaires européennes envoie finalement le texte pour examen à l'une des huit commissions permanentes compétente au fond.

En fait, la Commission des affaires européennes exprime, dans le cas de l'adoption de la proposition de résolution européenne, la position de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Pour éclairer la manière d'affirmer sa position, la Commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution européenne de MM. Jean-Jacques URVOAS, Guy GEOFFROY et Mme Marietta KARAMANLI sur la proposition de règlement du Conseil portant création du parquet européen (COM [2013] 534 final), n° 1616, déposée le 9 décembre 2013. Dans cette proposition la commission n'a pas hésité à déclarer son attitude envers les textes européens, la commission européenne et le Gouvernement français.

A ce stade, la Commission :

« Regrette l'insuffisance des dispositions relatives au contrôle juridictionnel des actes d'enquête et de poursuite du Parquet européen, qui confient le contrôle de la légalité de l'ensemble de ces actes aux juridictions internes et restreignent l'obligation des juridictions nationales d'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle en appréciation de validité ;

Invite la Commission européenne à modifier sa proposition dans un sens susceptible de recueillir la participation du plus grand nombre d'États membres dans le cadre d'une éventuelle coopération renforcée, tout en maintenant un degré élevé d'ambition et d'intégration ;

⁶⁰¹ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit. p. 352.

V. aussi, Bernard DEFLESSELLES, Député, la commission des affaires européenne, site internet : <http://www.bernarddeflesselles.com/fr/travaux-parlementaires/delegation-union-europeenne>.

V. aussi, L'examen de la législation européenne par les parlements nationaux, site internet : <http://www.droit24.fr/a/pa-l-examen-de-la-l%C3%A9gislation-europ%C3%A9enne-par-les-parlements-nationaux>.

Suggère au Gouvernement français de saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis sur la proposition de règlement du Conseil, du 17 juillet 2013, précitée avant son adoption, afin qu'il indique si ce texte lui paraît comporter des dispositions contraires à des principes ou des règles de valeur constitutionnelle »⁶⁰².

Cette adoption de la proposition ci-dessus par la commission des affaires européenne a conduit à considérer cette proposition comme résolution européenne de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2014 sous n° 285.

En revanche, la Commission des affaires européennes peut refuser certaines fois des propositions des résolutions européennes. C'est le cas de la proposition de résolution européenne de M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Élisabeth GUIGOU et M. Christophe CARESCHE et plusieurs de leurs collègues pour « la relance européenne et le renforcement du contrôle démocratique », n° 4196, déposée le 23 janvier 2012 et renvoyée à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. La Commission des affaires européennes avait rejeté cette proposition de résolution européenne en la renvoyant à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en application de l'article 151-5⁶⁰³ du règlement.

La Commission des finances saisie au fond a nommé M. Christophe Caresche comme rapporteur le 14 février 2012 qui a déposé son rapport n° 4344 le 14 février 2012. Ce rapport a été délibéré en séance publique de la session ordinaire de 2011-2012 du 16 février 2012 dans laquelle, l'Assemblée nationale a confirmé la

⁶⁰² MM. Jean-Jacques URVOAS, Guy GEOFFROY et Mme Marietta KARAMANLI, proposition de résolution européenne n° 1616, déposée le 9 décembre 2013 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du parquet européen (COM [2013] 534 final).

⁶⁰³ Article 151-5

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

position de la Commission des affaires européennes et n'a pas adopté cette proposition de résolution européenne.

II : Le rôle de la Commission des affaires européennes au Sénat

Le travail de la Commission des affaires européennes se rapporte au genre de texte qui lui est soumis. Celle-ci peut, en effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, s'appuyer :

- Soit sur un projet ou une proposition d'acte communautaire soumis au Sénat par le Gouvernement (premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution) ;

- Soit sur tout autre document émanant de l'Union européenne (deuxième alinéa de cet article).

En ce qui concerne les projets ou propositions d'actes soumis par le Gouvernement, M. Hubert HAENEL a expliqué que la commission compétente au fond peut se saisir directement d'un texte, dans un délai de quinze jours suivant sa publication, pour adopter elle-même une résolution européenne.

Elle « doit ensuite statuer dans un délai d'un mois, puis dispose de quinze jours pour se prononcer sur les éventuels amendements extérieurs.

La durée de la procédure est donc ramenée dans ce cas à deux mois (sous réserve d'un examen en séance publique) »⁶⁰⁴.

Il affirme, l'alinéa 3 de l'article 73 quinquies du règlement du Sénat que la commission permanente est également compétente pour examiner une autre proposition de résolution déposée par un ou plusieurs sénateurs sur le même texte⁶⁰⁵.

⁶⁰⁴ H. HAENEL, rapport d'information n° 24, op.cit. p. 16.

⁶⁰⁵ Article 73 quinquies du règlement du Sénat : 3. - Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution.

Ensuite, si la commission permanente n'a pas statué dans un délai de quinze jours sur les projets ou propositions d'actes soumis par le Gouvernement, ceux-ci sont soumis dans cette situation à l'examen préalable par la Commission des affaires européennes qui sera désormais compétente pour déposer ou non une proposition de résolution, et pour examiner les propositions de résolution présentées par un ou plusieurs sénateurs.

Il résulte de cette explication que la Commission des affaires européennes du Sénat n'est plus la première destination de tout document européen comme sa consœur, celle de l'Assemblée nationale.

A propos des autres documents émanant de l'Union européenne, ceux-ci sont soumis préalablement à l'examen par la Commission des affaires européennes.

La Commission des affaires européennes du Sénat est donc généralement compétente pour examiner tous les textes européens qui lui sont soumis, sauf ceux qui sont transmis par le Gouvernement, dans le cas où, la commission permanente se prononce compétente de les examiner.

En tous cas, et dès lors que la Commission des affaires européennes, dont la composition garantit une représentation relative des groupes et équilibrée des commissions permanentes, a statué sur toutes les propositions de résolution européenne, il est essentiel d'envisager qu'il existe une deuxième commission se trouvant obligée de se prononcer à son tour, c'est la commission permanente saisie au fond.

Sous-section II : Le rapporteur de la proposition de résolution européenne

Les règlements des assemblées parlementaires modifiés en 2009 confient au rapporteur de la Commission des affaires européennes la possibilité de s'associer au sein des travaux de la commission saisie au fond.

Le Conseil constitutionnel⁶⁰⁶ avait conditionné cette participation en rappelant que ce cas-là ne comprend jamais la capacité de voter sauf dans le cas où le rapporteur se présente en plus en tant que membre de cette commission. Par contre, il peut en revanche participer aux débats.

La commission saisie au fond pour sa part, désigne systématiquement un rapporteur parmi ses membres pour chaque projet ou proposition de loi.

Ainsi, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a désigné lors de sa séance du 8 janvier 2014, Mme Eva Sas, rapporteur sur la proposition de loi organique de Mmes Eva Sas, Barbara Pompili et M. François de Rugy et plusieurs de leurs collègues portant modification de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (n° 1628).

Et a désigné M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur sur le projet de loi relatif à la géolocalisation (sous réserve de sa transmission). Et Mme Marietta Karamanli, rapporteur sur la proposition de résolution européenne N° 1616 déposée par MM. Jean-Jacques Urvoas le 9 décembre 2013.

En France, les rapporteurs « ont un rôle plus déterminant que dans beaucoup d'autres parlements étrangers où, bien souvent, ils se contentent de présenter en séance plénière la position adoptée en commission. Au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, le rôle du rapporteur va beaucoup plus loin, car il va véritablement exposer son point de vue à la commission, lui soumettre les amendements qu'il propose et, ensuite, défendre en séance plénière le point de vue de sa commission, sous la forme du rapport adopté, et les amendements retenus par elle.

Du fait qu'il a la confiance de la commission et qu'il a la meilleure connaissance du texte qui lui est confié, le rapporteur parvient à faire adopter la plupart des modifications qu'il propose. De même, la commission, pour les mêmes raisons, est la plupart du temps suivie par l'assemblée plénière de telle sorte que d'un

⁶⁰⁶ Décision du CC n° 94-338 DC du 10 mars 1994, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 30. Recueil, p. 71.

bout à l'autre de la discussion législative, le rapporteur est véritablement l'homme-clé de la décision du Sénat »⁶⁰⁷.

En conséquence, le rapporteur possède effectivement une double mission :

- « - Une mission d'expertise concrétisée par la rédaction d'un rapport ;
- Une mission d'initiative qui se traduit par la présentation d'amendements »⁶⁰⁸.

Il est important de souligner que l'examen des propositions des résolutions en commission permanente utilise une méthode qui ressemble à celle qui prévaut lors de l'examen des propositions de loi. Un rapporteur est donc désigné pour la proposition de résolution européenne.

Il semble intéressant de savoir comment se passe la désignation du rapporteur.

En fait « la désignation se fait le plus souvent par consensus, en fonction de la compétence plus particulière de tel ou tel sénateur et de sa disponibilité. Il peut cependant y avoir plusieurs candidats au rapport, notamment lorsqu'un groupe politique souhaite voir l'un de ses membres désigné comme rapporteur d'un texte auquel il attache de l'importance. En pareille hypothèse, il est procédé à un vote. Le scrutin est secret. Si, au premier et deuxième tours, la majorité absolue n'a pas été obtenue, la majorité relative suffit au troisième tour. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est nommé rapporteur. La désignation du rapporteur pour avis obéit aux mêmes règles »⁶⁰⁹.

Après avoir révisé les règlements des assemblées en 2009, les auditions du rapporteur sont régulièrement ouvertes à l'ensemble des commissaires. Le rapporteur de la commission saisie au fond est ensuite capable de transmettre aux commissaires le texte relevant de l'évolution de ses travaux durant la semaine qui

⁶⁰⁷ L'examen des textes en commission, site parlementaire du Sénat :

http://www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html

⁶⁰⁸ Connaissance de l'Assemblée nationale, op.cit. p.170.

⁶⁰⁹ L'examen des textes en commission, site parlementaire du Sénat, op.cit.

précède l'examen de ce texte en commission, sous condition que le délai entre le dépôt et l'examen du texte en séance soit de six semaines.

De manière générale, surtout dans les premières années d'application de l'article 88-4 de la Constitution, le rapporteur de la proposition de résolution était l'auteur même de la proposition.

A l'époque, M. Robert PANDRAUD a trouvé que la délégation essayait de favoriser, en quelque sorte, l'identité entre l'auteur de la proposition de résolution et le rapporteur sur cette proposition en disant : « J'observerai que la pratique, quelquefois suivie, conduisant à une identité du rapporteur de la délégation et de la commission peut donner des résultats satisfaisants. Votre délégation s'efforce, à cet égard, de désigner en qualité de rapporteur d'information des membres de la commission dont on peut penser qu'elle sera saisie en cas dépôt d'une proposition de résolution. Il appartient ensuite aux commissions de faire les choix relevant de leur responsabilité propre »⁶¹⁰.

La nomination de l'auteur de la proposition de résolution européenne comme rapporteur de cette proposition se continue jusqu'à présente. C'est le cas de la proposition de résolution européenne de M. Gilles SAVARY sur le "quatrième paquet ferroviaire" n° 905 déposée au nom de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 5 avril 2013. La commission du développement durable (saisie au fond) a nommé M. Gilles SAVARY rapporteur le 16 avril 2013.

Et la proposition de résolution européenne du Sénat n°523 présentée par M. François-Noël BUFFET le 17 avril 2013 au nom de la Commission des lois en application de l'article 73 quinquies du règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (E 8134) et de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

⁶¹⁰ Voir sur cette attitude, L'Assemblée nationale et l'union européenne, Connaissance de l'Assemblée nationale, n° 9, op.cit. p. 28.

portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs (E 8136). M. François-Noël BUFFET l'auteur de cette proposition a été désigné comme rapporteur de cette proposition.

Cette coïncidence entre l'auteur d'une proposition de résolution et le rapporteur nous conduit à chercher l'utilité d'une double vérification. Nous dirions qu'une telle situation permet au parlementaire d'approfondir la question en gardant également une certaine cohérence dans l'élaboration des résolutions européennes.

Cependant, nous ne pouvons pas imaginer qu'un parlementaire, auteur d'une proposition de résolution, puisse la déposer sans une analyse parfois très approfondie.

Cela nous permet de s'interroger sur l'utilité d'élaborer un rapport deux fois par le même parlementaire. Cette procédure naît peut-être d'un désir des Assemblées de faire acte de l'élaboration de ce rapport en prenant en considération des spécificités du processus communautaire de décision.

Section II : L'examen de la proposition de résolution européenne par une commission permanente et en séance publique

L'instruction de la résolution européenne passe ensuite par une autre phase fondamentale non moins importante que celle qui relative son passage dans la Commission des affaires européennes.

La Commission permanente a en effet un rôle non négligeable dans le processus d'adoption de la résolution européenne.

Pour cela, il est intéressant d'aborder dans cette section, les deux sous-sections suivantes :

Sous-section I : La présence forte de la commission permanente dans le processus d'adoption de la résolution européenne

Sous-section II : L'examen en commission permanente

Sous-section III : L'adoption de la résolution européenne en séance publique

Sous-section I : La présence forte de la commission permanente dans le processus d'adoption de la résolution européenne

Il convient de traiter ci-dessous les deux points suivants :

I : L'importance de la commission permanente dans l'instruction de la résolution européenne

II : Le renvoi à une commission permanente

I : L'importance de la commission permanente dans l'instruction de la résolution européenne

La commission permanente représente un organe de travail essentiel des Assemblées parlementaires. M. Roland Muzeau a justifié son importance en disant « parce qu'elles préparent le débat législatif en séance publique, parce qu'elles informent l'Assemblée et qu'elles contrôlent le Gouvernement, les commissions permanentes sont des organes de travail essentiels de notre assemblée. Avec la réforme du règlement que nous examinons aujourd'hui, les commissions deviennent de véritables « mini-séances publiques ». En effet, c'est désormais en leur sein que s'effectue l'essentiel du travail législatif puisque nous ne discutons plus en séance du texte du Gouvernement, mais de celui qu'elles ont adopté »⁶¹¹.

⁶¹¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, Première séance du mercredi 13 mai 2009. JORF n° 58 A.N. (C.R.) du Jeudi 14 mai 2009, 4292.

La réforme des Règlements des Assemblées parlementaires en 2009 a mis fin à l'idée que toutes les propositions de résolution portant sur des actes communautaires ou alors celles qui sont déposées individuellement par les députés sont renvoyées pour examen à la commission permanente compétente au fond.

Comme par exemple, la Proposition de résolution n° 3043 de M. Thierry MARIANI déposée le 12 avril 2006 sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (E2948), et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république.

Les propositions de résolution sont premièrement examinées par la Commission des affaires européennes des assemblées (sauf quelques cas déterminées dans le règlement du Sénat déjà traités ci-dessus) qui transmet ensuite le rapport issu de ses travaux à une commission permanente. Ce nouvel arrangement paraît solide car pour certaines propositions de résolution, la Commission des affaires européennes peut être plus capable de préciser quelle commission permanente est compétente à l'examen de la proposition de résolution déposée⁶¹².

Le renvoi « systématique à une commission permanente est toutefois maintenu. Il permet d'une part d'assurer l'information de la commission permanente compétente sur les actes communautaires en préparation dans son champ de compétence. Il laisse d'autre part à la commission qui est compétente et experte sur le fond de la politique en question la possibilité de se saisir de la proposition de résolution si l'importance du sujet le justifie, si elle a un désaccord avec la

⁶¹² « Sous la XIIe législature, seules deux des (41) résolutions adoptées par l'Assemblée n'avaient pas pour origine une proposition de résolution déposée par la délégation pour l'Union européenne. De même, depuis le début de la XIIIe législature, toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée émanent de la commission chargée des affaires européennes ». M. Édouard Balladur, Proposition de résolution sur la mise en œuvre de l'action-cadre : « Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire » (E 2853), Assemblée nationale, XII^e législature, n° 2338, 18 mai 2005 et M. Michel Bouvard, proposition de résolution tendant à exprimer le soutien de l'Assemblée nationale au Gouvernement dans la négociation européenne sur les taux réduits de TVA, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 2730, 7 décembre 2005.

Commission des affaires européennes ou souhaite apporter un complément à son texte ou, enfin, si elle veut raccourcir le délai d'adoption de la résolution »⁶¹³.

II : Le renvoi à une commission permanente

Le renvoi des propositions de résolutions européennes à l'une des commissions permanentes compétentes au fond⁶¹⁴, à l'Assemblée nationale comme au Sénat concerne évidemment le contenu de la proposition de résolution et pas simplement le titre de la proposition de l'acte communautaire.

A titre d'illustration, une proposition de résolution⁶¹⁵ du Sénat portant sur une proposition d'acte communautaire concernant les télécommunications par satellite a été transmise à la commission des affaires étrangères de la Défense et des forces armées.

En plus, lorsque le Gouvernement a transmis aux Assemblées une proposition d'acte communautaire concernant la réforme des fonds structurels (Proposition d'actes communautaire E 71). M Philippe AUBERGER, rapporteur général du budget, a déposé une proposition de résolution relative aux difficultés provoquées par la proposition dans le domaine des finances publiques et du contrôle

⁶¹³ Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630 du 30 avril 2009, op.cit. p.287.

⁶¹⁴ huit commissions permanentes après la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 à l'Assemblée nationale, commission des affaires culturelles et de l'éducation, commission des affaires économiques, commission des affaires étrangères, commission des affaires sociales, commission de la défense nationale et des forces armées, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Et sept commissions au Sénat, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, commission des affaires sociales, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission des finances, commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

⁶¹⁵ J. Oudin, proposition de résolution n° 281 du 11 février 1994 portant sur la proposition d'acte communautaire E 190.

budgétaire⁶¹⁶. La Commission des finances était évidemment le bon destinataire pour cette proposition de résolution.

Désormais, une Commission des affaires culturelles et de l'éducation recevra toutes les propositions de résolution portant sur une même proposition d'acte communautaire concernant les affaires culturelles.

Une question se pose ici : est-ce que le seul renvoi garantit l'adoption d'une résolution européenne ? La réponse est négative. Le renvoi d'une proposition de résolution à une commission permanente n'est pas suffisant pour garantir l'adoption d'une proposition de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Il est possible, en effet, que la procédure soit arrêtée avant ou pendant l'examen par la commission permanente. «Au cours de la Xe législature de l'Assemblée nationale, cette dernière a adopté 74 résolutions, alors que 123 propositions de résolution ont été déposées. Au cours de la même période le Sénat a adopté 43 résolutions pour 83 propositions de résolutions»⁶¹⁷. Bien plus, sous la XIIIème législature (2007-2012), l'Assemblée nationale a adopté 60 résolutions pour 74 propositions de résolutions déposées. Et le Sénat a adopté 58 résolutions pour 78 propositions de résolutions⁶¹⁸

Nous constatons que de nombreuses propositions de résolutions ne deviennent donc pas des résolutions européennes. Comme par exemple la proposition de résolution européenne de Mme Catherine QUÉRÉ, MM. Germinal PEIRO, François BROTTES et Jean-Marc AYRAULT et plusieurs de leurs collègues sur le régime des droits de plantation de vigne, n° 3321, déposée le 6 avril 2011. Selon cette proposition de résolution européenne, l'Assemblée nationale «regrette que la France ait pu soutenir une démarche de libéralisation contraire à l'intérêt stratégique de l'agriculture européenne, et souligne que les droits de plantation sont au fondement d'un équilibre économique, social, environnemental et territorial au cœur de la future reconstruction de la politique agricole commune, et demande en conséquence

⁶¹⁶ Proposition de résolution de l'Assemblée nationale n° 156 du 7 mai 1993.

⁶¹⁷ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit. p. 89.

⁶¹⁸ V. Bilan des travaux de la Commission des affaires européennes / de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, op.cit. Et P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4510, op.cit., p. 19.

que le régime communautaire des droits de plantation soit inscrit comme une règle permanente dans la PAC 2013 »⁶¹⁹.

Ce texte n'avait pas abouti à l'adoption d'une résolution européenne et a été retiré le 23 mai 2011.

Pour expliquer la différence entre le nombre de propositions de résolutions déposées et le nombre des résolutions européennes adoptées, nous constatons, premièrement, que plusieurs propositions de résolution qui portaient sur certaines propositions d'actes communautaires, et qui ont été examinées ensemble en commission, n'ont conduit qu'à l'adoption d'une résolution européenne unique. C'est le cas de la proposition de résolution n° 621 de MM. Henri REVOL et Robert LAUCOURNET, déposée au Sénat le 28 septembre 1994, et la proposition de résolution n° 43 adoptée par la commission le 26 octobre 1994. Ces deux propositions sont présentées en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat, sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous la forme d'un échange de lettres entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les marchés publics (n°E-277). Les deux propositions de résolutions ont abouti en une résolution du Sénat n°17 adoptée le 8 novembre 1994.

Autre raison de ce cette différence concerne certaine fois l'interruption du processus de l'instruction des propositions de résolution. Par exemple, la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21 avril 1997, empêchait en effet à donner suite à quelques propositions de résolution.

Enfin, dans d'autres cas, l'échec de la procédure est dû soit à l'absence d'examen des propositions de résolution européenne par une commission permanente, soit à d'autres raisons qui restent parfois incomprises,

Ainsi, à l'Assemblée nationale, quelques propositions de résolutions n'ont jamais fait l'objet d'un examen par la commission permanente compétente. Comme par exemple la proposition de résolution européenne déposé le 21 mai 2013 par

⁶¹⁹ Mme Catherine QUÉRÉ, MM. Germinal PEIRO, François BROTTES et Jean-Marc AYRAULT, proposition de résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 3321, déposée le 6 avril 2011 sur le régime des droits de plantation de vigne.

Mme Marietta Karamanli et M. Rudy Salles au nom de la Commission des affaires européennes sur le projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'Etat dans le secteur du cinéma et devenue résolution européenne de l'Assemblée nationale sous le numéro 153.

Au Sénat, certaines propositions de résolution n'avaient pas été instruites malgré le délai confortable qui avait été donné par le processus de décision communautaire au Sénat afin d'adopter une attitude définitive. Ce sont les cas de la proposition de résolution portant sur des propositions relatives aux dessins et modèles communautaires et la proposition de résolution portant sur une proposition relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ce qu'explique M. NUTTENS en disant : «Ces propositions de résolution n'ayant donné lieu à aucun rapport, il est difficile d'expliquer les raisons de l'échec de la procédure dans ces situations. Cet échec peut résulter de la charge de travail excessive d'une commission permanente, mais aussi d'un désaccord éventuel avec le ou les auteurs de la proposition de résolution sur l'opportunité d'une prise de position sur le sujet concerné»⁶²⁰.

Nous constatons que des propositions de résolution portant sur certaines propositions d'actes communautaires peuvent n'être adoptées que par une seule Assemblée⁶²¹. Ainsi, la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 129 du 3 mai 2013 adoptée sur l'interdiction de certains pesticides responsables de la mortalité des abeilles.

Nous remarquons que l'impossibilité d'instruction des propositions de résolution, qui a provoqué une préoccupation sérieuse, est devenue relativement rare de nos jours.

A ce stade, il est intéressant de se rappeler que «au cours de la Xe législature, une douzaine de propositions de résolution pour lesquelles les commissions compétentes n'avaient pas déposé leur rapport, voire n'avaient pas désigné leur

⁶²⁰ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 91.

⁶²¹ Même si les deux dernières sont dominées par la même majorité Parlementaire.

rapporteur, lorsque les propositions d'actes communautaires visées ont été adoptées définitivement. Si l'on ajoute à ces textes une dizaine de propositions qui sont devenues caduques lors de la dissolution de l'Assemblée nationale, alors même qu'elles étaient, pour la plupart, déposées depuis plusieurs mois, on aboutit à un «taux de déchet » de l'ordre de 20 %, certes important, mais qui doit être relativisé, lorsqu'on connaît le faible pourcentage des propositions de loi déposées par les députés faisant l'objet d'un examen par les commissions compétentes, puis par l'Assemblée : Sur 1529 propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale au cours de la Xe législature, 1418 sont devenues caduques à la suite de la dissolution du 21 avril 1997 »⁶²².

Bien plus, au Sénat, le taux d'échec de la procédure donnant suite à des propositions de résolution par les commissions a atteint environ 25% au cours de la Xe législature de l'Assemblée nationale. En fait, si nous évoquons quelques exemples concernant les résolutions de l'article 88-4 sous la Xe législature, c'est parce que nous avons envie de mettre en lumière certains cas qui ont influencé voire compliqué les travaux des assemblées parlementaires suite à la mise en place de l'article 88-4 C. Or tous les pourcentages mentionnés ci-dessus sont devenus presque nuls car les commissions permanentes examinent toutes les propositions de résolution européenne émanant des commissions chargées des affaires européennes⁶²³.

Sous-section II : L'examen en commission permanente

Pour faire valoir sur le processus d'examen la proposition de résolution européenne au sein de la commission permanente, il convient d'étudier les modifications apportées au travail de la commission permanente.

⁶²² L'Assemblée nationale et l'Union européenne, Connaissance de l'Assemblée nationale, n° 9, op. cit. p. 130.

⁶²³ Délégation pour l'Union européenne avant la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 88-4 de la Constitution en 1992, des modifications ont été apportées sur les modalités de travail des commissions permanentes. D'abord, il y a eu la dénomination de la délégation pour l'Union européenne qui est devenue, après la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008, la Commission des affaires européennes. Celle-ci est, au sein de l'Assemblée nationale, la première destinataire des propositions de résolutions portant sur des actes communautaires. Or, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008, les propositions de résolutions portant sur des actes communautaires étaient examinées d'abord par la commission permanente compétente au fond.

A partir de ce moment-là, ces propositions sont examinées par la commission permanente compétente au fond après avoir été examinées par la commission chargée des affaires européennes⁶²⁴. (Art 151-2 RAN et 73 quinquies RS)

Avant la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, la commission permanente avait examiné les propositions de résolution portant sur des actes communautaires après être transmises à la délégation pour l'Union européenne.

Des modifications pouvaient donc être apportées en adoptant, modifiant ou en rejetant ces propositions de résolution.

Il est intéressant de constater que la délégation pour l'Union européenne et la commission permanente peuvent adopter la même proposition de résolution, mais il est encore plus important de remarquer qu'une proposition de résolution émanant de la délégation pour l'Union européenne peut être profondément modifiée ou dans certains cas inversée au cours de son passage en commission permanente.

Un bon exemple s'est présenté à ce stade à l'Assemblée nationale en ce qui concerne la résolution relative au programme d'action de lutte contre l'exclusion et de promotion de la solidarité (proposition d'acte communautaire E 164).

M. Maurice LIGOT, rapporteur de la délégation pour les communautés européennes avait déposé une proposition de résolution sur le sujet en clarifiant ainsi

⁶²⁴ H.HAENEL, rapport d'information du Sénat n° 24, op.cit., p. 19.

que : « L'Assemblée nationale (...) demande au Gouvernement de s'opposer, au nom du principe de subsidiarité, à l'adoption de cette proposition communautaire, qui ne relève pas des compétences dévolues à la communauté européenne »⁶²⁵.

Suite à un examen de cette proposition de résolution, par la commission, la modification introduite à ce dispositif était : « L'Assemblée nationale demande au Gouvernement de soutenir cette proposition communautaire et d'exercer pleinement les responsabilités qui lui reviennent directement en matière de présentation des actions-modèles ou dans le cadre du comité consultatif »⁶²⁶.

Malgré la particularité de cet exemple, il reste un cas isolé. Il nous indique de manière très claire la différence qui peut exister entre le travail de la délégation et celui des commissions permanentes qui appartiennent, dans la plupart des cas, à la même majorité. De plus, il est possible qu'entre les membres des délégations pour l'Union européenne existent des opposants au Traité sur l'Union européenne⁶²⁷.

Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, ces oppositions entre les délégations et les commissions permanentes sont restées peu nombreuses. Généralement, les commissions permanentes approuvent l'orientation de la proposition de résolution en essayant de trouver des moyens pour la développer ou l'accomplir.

Ainsi, la proposition de résolution n° 2828 de M. Christian PHILIP sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 sur les compétences pénales de la Communauté européenne (E3022), déposée le 25 janvier 2006 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république.

La Commission a examiné la proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 15 mars 2006.

⁶²⁵ Proposition de résolution de l'Assemblée nationale sn° 926 du 22 décembre 1993.

⁶²⁶ Pierre Cardo, rapport de l'Assemblée nationale n° 956 du 19 janvier 1994, pp. 33-34.

⁶²⁷ C'est le cas des membres de la délégation issue des élections législatives de 1993 - et en particulier son président- qui étaient des opposants au Traité sur l'Union européenne.

Lors de cet examen M. Guy Geoffroy « a souhaité savoir pour quelle raison le titre de la proposition de résolution évoquait les compétences pénales de la Communauté européenne, et non celles de l'Union européenne »⁶²⁸.

Le rapporteur a répondu en rappelant que « l'Union européenne est l'entité qui correspond aux trois piliers du Traité sur l'Union européenne, tandis que la Communauté européenne est l'entité compétente pour le premier pilier, qui fonctionne selon la méthode communautaire, et non intergouvernementale.

Il est donc logique que le titre de la proposition de résolution évoque les compétences pénales de la Communauté européenne, puisqu'il est justement question du transfert vers le premier pilier des compétences pénales, ainsi que le laisse supposer l'arrêt du 13 septembre 2005 de la Cour de justice des Communautés européennes »⁶²⁹.

À l'issue ce débat, la Commission a adopté l'ensemble de la proposition de résolution sans modification.

L'examen en commission permanente d'une proposition de résolution n'est pas une action formelle. M. Bernard RULLIER souligne que, « lieux d'expression du fait majoritaire, les commissions permanentes jouent à cet égard le rôle d'un filtre politique et leur intervention permet une certaine cohérence entre l'activité législative des Assemblées et l'adoption des résolutions européennes »⁶³⁰.

Après la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, « les propositions de résolution portant sur des actes communautaires sont d'abord examinées par la Commission des affaires européennes. Le texte résultant des travaux de la Commission des affaires européennes est ensuite renvoyé à une commission permanente, laquelle est réputée avoir adopté le texte sans modification

⁶²⁸ M. Alain Marsaud, rapport de l'Assemblée nationale n° 2968 du 15 mars 2006, sur la proposition de résolution n° 2828 de M. Christian Philippe, sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 sur les compétences pénales de la Communauté européenne (E 3022), p. 13.

⁶²⁹ Ibid.

⁶³⁰ L'article 88-4 de la constitution – un premier bilan, RDP, n° 6, 1994, p. 1732.

à défaut de l'examiner dans un délai d'un mois »⁶³¹. (Art 151-2 RAN et art 73 quinquies RS)

Ainsi, la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité n°1155 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2013, déposée sur la proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Cette proposition a été présentée par Danielle AUROI, rapporteur de la Commission des affaires européennes, et renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, pour qu'elle soit adoptée dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Le texte de la proposition de résolution a été considéré comme adopté par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 28 juin 2013 et considérée comme définitive en application de l'article 151-9 du Règlement par l'Assemblée nationale le 14 juillet 2013 sous le n°186.

Pour statuer sur cette dernière modification, nous remarquons que la commission permanente en se prononçant sur le texte adopté par la Commission des affaires européennes prend position dans les cas suivants :

- Sur la proposition de résolution déposée par la Commission des affaires européennes en application de l'Article 151-2 du règlement de l'Assemblée nationale.
- Sur la proposition de résolution déposée par un ou plusieurs députés ayant approuvé par la Commission des affaires européennes.
- Sur le texte premier d'une proposition de résolution n'ayant plus l'acceptation de la part de la Commission des affaires européennes.
- Sur la proposition de résolution pour laquelle la Commission des affaires européennes ne déposerait pas son rapport concluant soit au rejet, soit à

⁶³¹ Les commissions permanentes, après la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008. Connaissance de l'Assemblée nationale, les fiches de synthèse de l'Assemblée, novembre 2009, fiche n° 24, p. 174.

l'adoption de cette proposition de résolution, éventuellement amendée. Dans un délai d'un mois, lorsque le Gouvernement, le président d'une commission permanente ou le président d'un groupe le demande en application de l'article 151-5 du RAN.

Monsieur Jean-Luc Warsmann dans son rapport n° 1630 du 30 avril 2009, a évoqué l'obligation appartenant à la Commission des affaires européennes de transmettre son rapport à la commission saisie au fond en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition de résolution, éventuellement amendée.

Selon lui, « cette transmission ne se substitue pas au dépôt du rapport de la Commission des affaires européennes, mais vise à informer la commission compétente qu'une proposition de résolution a été adoptée par la Commission des affaires européennes et que, si elle ne statue pas dans le délai d'un mois, la proposition de résolution sera considérée comme adoptée par la commission. La commission compétente n'étant pas désignée par la Commission des affaires européennes mais par le Président de l'Assemblée, il paraîtrait préférable de prévoir que la Commission des affaires européennes dépose son rapport, puis que la Présidence renvoie à la commission permanente compétente le texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, le cas échéant, le texte initial de la proposition de résolution »⁶³².

Alors, un changement très important a été apporté au travail de la commission permanente, représenté par l'introduction d'un nouveau concept d'adoption tacite. Ce concept signifie que lorsqu'un texte européen a été examiné par la Commission des affaires européennes qui l'a adopté ou rejeté, ce texte est ensuite envoyé à l'une des commissions permanentes d'une Assemblée.

« Par la suite, la commission permanente concernée au fond disposerait d'un mois pour examiner le texte, voire, si elle l'estime opportun, de l'approuver tacitement »⁶³³.

⁶³² Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630 du 30 avril 2009, op.cit., pp. 289-290.

⁶³³ Pierre Lequiller, session ordinaire de l'Assemblée nationale de 2008-2009, compte rendu intégral, Première séance du mardi 28 avril 2009. JORF n° 50 A.N. (C.R.) du Mercredi 29 avril 2009, p. 3663. Voir aussi, Catherine LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit.

Ce changement incarné par l'adoption tacite offre beaucoup de souplesse pour les travaux des commissions permanentes, en particulier en termes d'emploi de temps plein des travaux législatifs et de contrôle.

L'adoption tacite a été confirmée dans la résolution européenne du Sénat n° 34 du 20 décembre 2010 tendant à adapter le chapitre XI bis du Règlement du Sénat aux stipulations du Traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux.

Cette proposition a été enregistrée à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2010 sous le n° 155 et envoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

L'article unique de cette proposition de résolution mentionne sous l'Art. 73 quinquies ce qui suit :

«Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution. La proposition de résolution est envoyée à la Commission des affaires européennes. Celle-ci peut adopter une proposition de résolution de sa propre initiative.

Une proposition de résolution adoptée par la Commission des affaires européennes est transmise à la commission compétente au fond qui statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition. Si la commission compétente au fond n'a pas statué, le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission compétente au fond.

Le texte adopté dans les conditions prévues à l'alinéa 3 constitue une résolution du Sénat »⁶³⁴.

Ainsi, la proposition de résolution européenne de M. Christophe CARESCHE sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France, n° 1204, déposée le 26 juin 2013 qui a renvoyé à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Cette

⁶³⁴ Proposition de résolution européenne du Sénat n° 155 tendant à adapter le chapitre XI bis du Règlement du Sénat aux stipulations du Traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux, enregistrée à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2010.

proposition adoptée par la Commission des affaires européennes, a été considérée comme adoptée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire le 26 juillet 2013 et devenue une résolution de l'Assemblée nationale le 11 août 2013 sous n° 205.

Nous constatons clairement la nature purement formelle du travail de la commission permanente, qui est limité à approuver les décisions de la commission chargée des affaires européennes sans aucune modification, si un certain délai est dépassé.

D'ailleurs, au Sénat, le nouveau Règlement du 2 juin 2009 donne à la commission permanente un rôle plus important que celui de la commission permanente de l'Assemblée nationale. Celle-ci peut en effet se saisir directement d'un texte européen soumis au Sénat, dans le cadre du premier alinéa de l'article 88-4, dans un délai de quinze jours suivant sa publication, afin d'adopter elle-même directement une résolution européenne. Cela dit que ce texte concerne, en particulier, les projets ou les propositions d'actes communautaires soumis par le Gouvernement au Sénat, et pas forcément les autres textes émanant des institutions de l'Union européenne.

Comme la proposition de résolution européenne du Sénat n° 126 (2009-2010), présentée par M. Pierre FAUCHON, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, en application de l'article 73 quinquies du Règlement du Sénat, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (E 4863). La commission permanente réunie le 8 décembre 2009 n'a enregistré aucun amendement sur cette proposition. Pour cela, la commission a adopté sans modification cette proposition de résolution européenne.

Il convient donc de s'interroger sur l'utilité que les commissions permanentes peuvent avoir dans l'élaboration d'une résolution. Pouvons-nous considérer que l'apport de la commission permanente est finalement une déperdition d'énergie compte tenu de ses autres activités législatives ? Lorsqu'une proposition

d'acte communautaire est examinée deux fois par la commission chargée des affaires européennes et par la commission permanente, cela permet d'aboutir à des textes plus élaborés et plus enrichis.

De plus, ce double examen suscite la volonté des Assemblées de sensibiliser l'ensemble des parlementaires aux questions européennes, pour que l'instruction de proposition de résolution soit un privilège pour les deux organes.

Il existe une autre modification concernant le rôle de la commission permanente sur la proposition de résolution portant sur la proposition d'acte communautaire européen. Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un rapport pouvait être complété par un avis d'une ou plusieurs autres commissions permanentes. En pratique, cette possibilité restait rare. A vrai dire, au Sénat, depuis la mise en place de l'article 88-4, une seule proposition de résolution a conduit à la saisine pour avis d'une commission permanente⁶³⁵. D'ailleurs à l'Assemblée nationale, cette saisie pour avis s'est produite pour trois cas⁶³⁶. Cette possibilité, qui était trop rarement utilisée, a été abrogée après la nouvelle révision constitutionnelle de 2008.

Sous-section III : L'adoption de la résolution européenne en séance publique

Après avoir traité l'adoption de la résolution européenne au sein des commissions des assemblées parlementaires, il est important de suivre cette adoption, le cas échéant, en séance plénière. Les parlementaires se sont montrés certaines fois intéressantes d'ajouter leur timbre dans l'hémicycle avant l'adoption

⁶³⁵ La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de la proposition de la résolution n° 306 du 13 mai 1993 de J.Genton sur la réforme des fonds structurels (proposition d'acte communautaire E71) ; document déposé au Sénat - session 1992-1993 - n° 371 du 17 juin 1993.

⁶³⁶ La commission de la défense de l'Assemblée nationale s'est saisie pour avis de la proposition de résolution n° 1352 du 8 juin 1994 de P. Lellouche sur l'avant-projet de budget communautaire pour 1995 (propositions d'actes communautaires E 255 et E 260) ; son avis est annexé au rapport n° 1487 du 7 juillet 1994 de A. Zeller, publié au nom de la commission des finances.

finale de la proposition de la résolution européenne. Pour cette fin ils ne manquent l'occasion d'affirmer leur rôle au niveau européen.

La séance publique forme une phase importante dans le processus d'adoption de la résolution européenne car c'est l'endroit où tout parlementaire, et non seulement les membres des commissions des assemblées, peut participer en déposant son avis sur la proposition de résolution européenne mise en débat.

Dans le but de poursuivre le mécanisme de l'adoption de résolution européenne, nous allons aborder dans cette section le passage de la résolution européenne en séance plénière.

A cette fin, nous allons envisager l'intérêt d'un débat en séance publique (I) et le délai d'adoption d'une résolution européenne en séance publique (II).

I : L'intérêt d'un débat en séance publique

Au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, dans le cas où une résolution ou une proposition de résolution européenne est adoptée par une commission permanente, nous pouvons envisager deux hypothèses. Soit cette résolution de la commission devient celle de l'Assemblée (après un délai qui diffère d'une Assemblée à l'autre), soit celle-ci peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée et faire l'objet d'un débat en séance publique.

« La séance plénière constitue un temps fort de la vie parlementaire car c'est dans l'hémicycle que sont adoptées les lois et que peut être mise en cause la responsabilité du Gouvernement. Une semaine de séance sur quatre est par ailleurs dédiée, hors période budgétaire, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. La séance plénière est aussi appelée « séance publique », ce qui témoigne de l'importance attachée à la publicité des débats, élément essentiel de toute démocratie parlementaire »⁶³⁷.

⁶³⁷ La séance plénière, connaissance de l'Assemblée nationale, les fiches de synthèse de l'Assemblée, novembre 2009, fiche n° 36, p. 261.

Les résolutions européennes peuvent être inscrites à l'ordre du jour par l'initiative des présidents des groupes, des présidents des commissions, voire par le Gouvernement. Celles-ci ne peuvent faire l'objet d'aucune modification, si elles ne sont pas renvoyées en commission. Par la suite, « ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour : Les propositions de résolution déposées depuis moins de six jours francs, et les propositions de résolution dont le Président constate qu'elles ont le même objet qu'une proposition antérieure inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire »⁶³⁸.

Quant au débat en séance publique, aucune prescription particulière, en effet, n'est mentionnée dans les textes de règlements des assemblées parlementaires.

Par contre, le déroulement de ce débat est très proche de celui qui concerne l'examen d'une proposition de loi (art 151-4 RAN)⁶³⁹.

Alors, après avoir ouvert la séance par le président ou l'un des six vice-présidents, et adopté le compte-rendu de la séance précédente, l'Assemblée commence par écouter les projets ou propositions de résolution européenne présentées par les rapporteurs des commissions saisies au fond.

Ensuite, les articles de la résolution européenne sont examinés de manière successive. Puis les députés ou les sénateurs peuvent présenter des amendements⁶⁴⁰. Dans le cas où le texte de la proposition de résolution européenne est modifié, celui-ci est donc soumis au vote.

Par contre, il n'existe d'aucune indication au sein des règlements des deux assemblées concernant le droit d'amendement par le Gouvernement car celui-ci n'a pas

⁶³⁸ Article 108 du RAN issu de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

⁶³⁹ Article 151-4 du RAN :

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

⁶⁴⁰ Article 73 quinquies RS et art 151-7 RAN.

le droit de déposer des amendements sur la proposition de résolution européenne. Le droit d'amendement Gouvernemental à ce point-là a été aboli en 1999.

Par exemple, la résolution européenne n° 16 du Sénat sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs a été adoptée suite à une discussion en séance publique le 16 octobre 2013. Et la proposition de résolution européenne de Mmes Seybah DAGOMA et Marie-Louise FORT n° 583 déposée le 15 janvier 2013 sur l'instrument de réciprocité des marchés publics. Les interventions et les réponses, convaincantes aux questions présentées par les députés, de la part des deux membres de la commission ont abouti à adopter l'ensemble de la proposition de résolution européenne à l'unanimité lors de cette séance⁶⁴¹.

Cependant, il est possible qu'une proposition de résolution européenne ne soit pas adoptée en séance publique. C'est le cas de la proposition de résolution européenne sur l'avenir politique de la construction européenne délibérée sans être adoptée en séance publique de l'Assemblée nationale le 23 avril 2013.

En ce qui concerne les textes soumis au débat en séance publique, nous remarquons que ceux-ci concernent plusieurs sujets. Les assemblées, en effet, adoptent par exemple de nombreuses résolutions européennes sur les services publics, l'agriculture, la pêche, les avant-projets de budget de l'Union européenne et la modification de règlement des assemblées.

Finalement, il est important de souligner la réduction remarquable du nombre de propositions de résolutions européennes adoptées en séance publique à l'Assemblée nationale. Ainsi 3 propositions ont été adoptées à au cours de la XIIIe législature, contre 6 adoptée au cours de la précédente.

⁶⁴¹ Troisième séance de l'Assemblée nationale du jeudi 28 février 2013, JORF, n° 27 [3] A.N. (C.R.) du Vendredi 1er mars 2013.

Tableau récapitulatif des résolutions européennes adoptées en séance plénière à l'Assemblée nationale, année par année depuis 2007, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ⁶⁴²

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Résolutions adoptées en séance plénière à l'Assemblée nationale	0	1	0	1	1	0

En revanche, il faut noter le développement considérable du nombre de propositions de résolutions européennes adoptées en séance publique au Sénat. En fait, 7 propositions de résolutions européennes adoptées au cours de la XIII^e législature, contre 2 adoptées au cours de la précédente.

Tableau récapitulatif des résolutions européennes adoptées en séance plénière au Sénat, année par année depuis 2007, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ⁶⁴³

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Résolutions adoptées en séance plénière au Sénat	1	0	2	0	1	3

Pour conclure, nous pouvons dire que l'examen d'une proposition de résolution européenne en séance publique lui donne une importance particulière, et permet en même temps aux nombreux parlementaires de participer à la discussion de la procédure, voire de l'enrichir, ce qui va vraiment donner à la résolution une plus grande solennité.

L'interprétation du nombre faible des résolutions européennes adoptées en séances publique issue de la réalité dite qu'« il est rare que les Chambres ouvrent un débat. Le point de vue de la Commission est alors considéré comme définitif, ce qui signifie que la résolution est adoptée sans intervention du Parlement »⁶⁴⁴. Une idée qui explique également la rareté des rejets des résolutions européennes en séance publique.

⁶⁴² P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510, op.cit., p. 23.

⁶⁴³ Bilan des travaux de la Commission des affaires européennes / de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, site parlementaire du Sénat : <http://www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html#toc16>

⁶⁴⁴ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit. p. 467.

La mission importante dotée à la Commission des affaires européennes exprime effectivement « l'investissement permanent, que ne pourraient se permettre les commissions permanentes généralistes déjà surchargées : Réception, sélection et traitement de la documentation, audition des divers responsables, publication de rapports d'information, préparation des résolutions, contrôle de la politique du gouvernement, suivi de la prise en compte des résolutions... Les commissions spécialisées jouent ainsi, dans chaque assemblée, le rôle de courroie de transmission entre tous les acteurs du processus (institutions européennes, gouvernement, parlements des autres États membres), et un rôle d'intercession entre l'ensemble des parlementaires d'une part, et les institutions européennes d'autre part »⁶⁴⁵.

A ce stade, il faut souligner que dans « la logique d'interpénétration des ordres juridiques nationaux et européen, aucun monopole ne doit revenir aux commissions spécialisées : elles ont au contraire vocation à favoriser la diffusion du « sentiment européen » chez les parlementaires et au sein du peuple français. C'est pourquoi le rôle de l'assemblée plénière et celui des commissions permanentes « généralistes » doit être préservé, dans une logique de complémentarité »⁶⁴⁶, afin d'éviter tout « cloisonnement préjudiciable à l'exercice par le Parlement d'un rôle efficace en matière européenne »⁶⁴⁷.

II : Le délai d'adoption d'une résolution européenne en séance publique

Il convient d'étudier ce délai qui est un élément très important dans le processus d'adoption de résolution européenne, compte tenu de la rapidité du processus européen de décision. Si nous examinons l'ensemble des résolutions européennes adoptées à l'Assemblée nationale et au Sénat avant la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008, nous trouvons que les délais aboutissant à l'adoption d'une résolution européenne peuvent être extrêmement variables.

⁶⁴⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op.cit., p. 224.

⁶⁴⁶ Ibid. p. 224-225.

⁶⁴⁷ Rapport du Comité BALLADUR, octobre 2007, op.cit. p. 59.

Au Sénat, ces délais ont été compris entre huit jours⁶⁴⁸ et quatorze mois⁶⁴⁹. Certaines résolutions ont été adoptées exceptionnellement dans un délai inférieur à un mois.

Après cette révision, et précisément après la modification des règlements des assemblées, plusieurs modifications ont concerné les délais d'adoption des résolutions européennes, particulièrement en séances plénières.

Au Sénat, l'article 73quinquies, alinéa 5 du Règlement modifié par la résolution Sénatoriale du 2 juin 2009 expose clairement les délais d'adoption d'une résolution.

Lorsqu'une résolution est adoptée par une commission, celle-ci «devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs⁶⁵⁰ suivant la date de la publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai au terme duquel le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la Commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. Si, dans les sept jours francs⁶⁵¹ qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat»⁶⁵².

À l'Assemblée nationale, les délais d'adoption d'une résolution sont déterminés par l'article 151, alinéa 7 de son règlement.

Nous trouvons une remarque très importante relative au point de départ du délai d'adoption qui n'est plus mentionné dans le texte équivalent du règlement du Sénat au sein de l'article 73quinquies. Cette remarque concernant le début de

⁶⁴⁸ Résolution TA 14 sur la proposition de recommandation du Conseil relative au déficit public excessif en France proposition d'acte communautaire E 305, adoptée le 20 octobre 1994 ; la proposition de résolution n° 27 de X de Villepin avait été déposée le 12 octobre 1994.

⁶⁴⁹ Résolution TA 176 sur la proposition d'acte communautaire E 405 relative à l'exercice de la profession d'avocat, adoptée le 12 juillet 1996.

⁶⁵⁰ Dix jours avant la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008.

⁶⁵¹ 15 jours avant la révision constitutionnelle.

⁶⁵² Article 73quinquies, alinéa 5 du Règlement du Sénat modifié par la résolution sénatoriale n° 85 du 2 juin 2009.

computation du délai qui ne sera plus la date de la distribution du rapport de la commission saisie au fond concluant à l'adoption d'une proposition de résolution, mais sera la date de la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission saisie au fond. De ce fait, au Sénat, le point du départ du délai se précise par la date de la publication du rapport de la commission saisie au fond (trois jours francs suivant cette date).

En revanche, à l'Assemblée nationale « dans les quinze jours francs⁶⁵³ suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission saisie au fond ou, à défaut, dans les quinze jours francs suivant l'expiration du délai mentionné à l'article 151-6, alinéa 2, la Conférence des Présidents, saisie par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes, peut décider d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour⁶⁵⁴. Si aucune demande n'est soumise à la Conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté par la commission permanente saisie au fond ou par la Commission des affaires européennes est considéré comme définitif »⁶⁵⁵.

Cette possibilité d'adoption tacite rend les travaux de l'Assemblée plus réactifs et permet d'adopter effectivement de plus en plus de résolutions.

⁶⁵³ Huit jours avant la révision constitutionnelle.

⁶⁵⁴ Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du rapport de la Commission des affaires européennes, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond.

⁶⁵⁵ Le deuxième alinéa de l'article 151-7 fixe les règles d'examen en séance d'une proposition de résolution rejetée par la commission saisie au fond : Lorsque la commission permanente saisie au fond a conclu au rejet de la proposition dont elle était saisie et si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage sur les articles de la proposition ou, en cas de pluralité, de la première proposition déposée. « L'Assemblée ne peut en réalité être appelée à voter que sur les conclusions de rejet de la commission saisie au fond, et non sur celles de la Commission des Affaires européennes : D'une part, il ne peut y avoir d'adoption tacite par la commission saisie au fond que du texte adopté par la Commission des Affaires européennes, et non de ses conclusions de rejet ; d'autre part, dès lors qu'une proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour, elle doit être examinée par une commission permanente ». Jean-Luc Warsmann, rapport n° 1630, op.cit.p.294.

Dans le cas où, l'Assemblée tranche l'inscription de la proposition de résolution européenne à l'ordre du jour, celle-ci peut être amendée dans les mêmes modalités qu'un document législatif, avec les mêmes limites de délai.

Après avoir été adoptées par les Assemblées, les résolutions européennes sont transmises au Gouvernement, et publiées au Journal officiel.

En conséquence, nous constatons que les autorités compétentes au sein des deux Assemblées ont un délai précis, différent d'une Assemblée à l'autre, qu'elles doivent respecter pour demander l'inscription d'une résolution à l'ordre du jour des deux Assemblées. Ce délai est bref, à cause de l'actualité européenne, et vraiment nécessaire au processus de la résolution européenne.

Nous remarquons, en effet, que l'actualité européenne formait un point préoccupant pour l'ensemble des députés et des sénateurs, surtout après l'entrée en vigueur de l'article 88-4 en 1992. En fait, cette inquiétude exprimée particulièrement avant la dernière révision du 23 juillet 2008, relevait de l'inutilité d'adopter une résolution européenne sur la proposition d'acte communautaire, si la dernière a été adoptée par l'Union européenne avant sa transmission aux assemblées, ou quelques jours après, ou bien à cause des propositions d'actes communautaires qui sont adoptées pendant les étapes d'instruction de la proposition de résolution au sein des assemblées.

À l'époque, les parlementaires se sont en fait interrogés sur le délai utile pour l'adoption d'une résolution. M. Jean LAPORTE, quant à lui, déclare : « Encore ne suffit-il pas, pour que leur intervention soit efficace, que l'Assemblée nationale ou le Sénat adopte une résolution avant que l'acte communautaire ne soit définitif ; il faut en outre que cette résolution soit connue du Gouvernement avant que les négociations au sein du Conseil n'aient été trop avancées. Si l'accord politique s'est déjà fait au Conseil, la résolution restera sans effet et le Parlement sans influence »⁶⁵⁶.

M. Jean LAPORTE a tout à fait raison car, en pratique, la résolution adoptée sera vaine et sans influence si elle n'est pas adoptée avant l'adoption d'une proposition d'acte de l'Union européenne. En plus, il est évidemment utile que cette résolution soit envoyée au Gouvernement le plus tôt possible afin que ce dernier

⁶⁵⁶ J. Laporte, « L'application de l'article 88-4 au Sénat », actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994, op.cit., p. 155.

puisse, s'il le souhaite, la prendre en considération dans les négociations européennes.

Nous constatons que les Assemblées essaient, et parfois réussissent à adopter une résolution sur une proposition d'acte communautaire avant l'adoption de cette dernière au sein de l'Union européenne.

Quant à l'Assemblée nationale, elle a « de manière très constante, tenté, dans la mesure du possible, de mener la procédure d'adoption des résolutions à son terme, quel que soit le stade d'avancement des négociations communautaires. Ce fut, par exemple, le cas à propos de la proposition de directive relative au droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen, sur laquelle une résolution a été adoptée trois jours avant l'adoption définitive du texte. Au Sénat, une attitude quelque peu différente s'est fait jour en diverses occasions»⁶⁵⁷.

Le délai de 8 et 4 semaines, déterminées au sein de l'article 4 du protocole n° 1 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶⁵⁸, attribué aux parlements nationaux et affirmé par la Circulaire gouvernementale du 21 juin 2010 offre aux parlementaire sans doute, un temps important afin d'examiner le texte européen et adopter si nécessaire, une résolution européenne comportant leur position à propos de ce texte.

Il faut reconnaître que ce nouveau délai forme une évolution considérable dans la vie parlementaire française, car le processus européen de décision s'interrompt, sauf en cas d'urgence, durant ce délai, ce qui donne aux assemblées le temps d'adopter tranquillement leurs résolutions européennes.

En fait, les parlementaires, en demandant l'adoption d'une résolution européenne sur un acte européen avant que ce dernier soit adopté par l'Union européenne, ne veulent pas devenir des législateurs européens. Ils veulent simplement prendre position sur un sujet européen via l'adoption d'une résolution européenne, sachant que leur participation n'aura peut-être aucune influence. Il est donc évident qu'ils interviennent avant l'adoption définitive du texte européen par les institutions européennes.

⁶⁵⁷ NUTTENS (J.D), *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, op.cit., p. 126.

⁶⁵⁸ Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

En tous cas, nous constatons que l'Article 88-4 de la Constitution, en donnant la possibilité aux parlementaires de participer à l'élaboration de la position française lors des négociations européennes, permet aussi d'établir un dialogue direct entre d'une part, les Assemblées, et d'autre part, le Gouvernement qui conduit ces négociations au sein du Conseil européen.

Après avoir étudié la procédure de la résolution européenne, nous nous intéressons dans le deuxième chapitre de la portée de cette résolution européenne.

Chapitre II : La portée de la résolution européenne

La portée des résolutions européennes adoptées par les assemblées « est purement consultative. Il ressort des débats relatifs à l'adoption de l'article 88-4 que les membres du Congrès ont particulièrement insisté, dès 1992, sur l'absence de tout effet juridique obligatoire de ces actes. Les résolutions de l'article 88-4 ne sont donc que des avis adressés au Gouvernement qui décide librement des suites qu'il entend leur donner »⁶⁵⁹.

Dans le cas où, une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat est devenue définitive, le président de l'assemblée concernée la transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui la communique au secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ou au ministre des Affaires étrangères pour les actes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'inexistence « de portée contraignante ne signifie naturellement pas que les résolutions sont dépourvues de tout effet. Le Gouvernement doit tenir compte de l'intention exprimée par le Parlement d'émettre une résolution en organisant en particulier une procédure de « réserve d'examen parlementaire »⁶⁶⁰.

Fort de cette analyse, nous serons en mesure de démontrer le poids de la résolution européenne en étudiant les deux sous-sections suivantes :

Section I : La valeur de la résolution européenne

Section II : La sauvegarde des intérêts nationaux

⁶⁵⁹ G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot, *La Constitution de la République française*, op.cit. p. 1953.

⁶⁶⁰ Ibid.

Section I : La valeur de la résolution européenne

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 décembre 1992, a annoncé que la résolution « n'est assortie d'aucune force obligatoire et ne saurait avoir de conséquences juridiques quant au sort du projet. Revêt-elle, tout au plus, une valeur politique (contrairement à celle adoptée par le Folketing» danois qui lie l'Etat) et sert-elle simplement (le cas échéant) à influencer le Gouvernement qui est invité selon la Circulaire du 19 juillet 1994, 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»⁶⁶¹.

Deux matières sont à traiter :

Sous-section I : L'influence de l'article 88-4 sur le processus décisionnel européen

Sous-section II : Vers un renforcement de la valeur de résolution européenne dans la vie parlementaire française

Sous-section I : L'influence de l'article 88-4 sur le processus décisionnel européen

Il faut reconnaître que le Traité de Lisbonne donne aux parlements nationaux une grande importance au niveau européen en leur consacrant au sein de ses textes, pour la première fois, un article spécifique. Il s'agit de l'article 12 du Traité sur l'UE, qui indique comment « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la V^{ème} République pour sa part offre également au Parlement une grande liberté pour contrôler les questions européennes en modifiant l'article 88-4 en leur faveur.

⁶⁶¹ P. FRAISSEIX, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 247.

En plus, cette révision prévoit la création, au sein de chaque assemblée, d'une commission chargée des affaires européennes dont Mme Le Pourhiet pense « qu'elle améliorera sensiblement la disponibilité de nos chambres pour l'exercice de ce contrôle »⁶⁶².

Une question se pose à ce stade en ce qui concerne l'existence d'un véritable rôle joué par le Parlement français dans le processus législatif européen ?

Nous pouvons parler, tout au long de la construction européenne, de la faible influence en amont sur la prise de décision européenne car les parlements nationaux n'ont pas le droit de contribuer législativement avec les institutions de l'Union européenne.

En fait, le rôle des parlements nationaux comme le Parlement français reste une sorte de contrôle politique de l'action européenne de leurs gouvernements.

Ainsi, « la construction européenne a abouti à deux paradoxes : des parlements nationaux privés de fonction législative et un Parlement européen en déficit démocratique »⁶⁶³.

En commentant sur l'apport du Parlement au niveau européen, certains observateurs déposaient des preuves qui affirment que l'influence de l'article 88-4 risque d'être en vaine au sein du Conseil européen en cas de vote de la majorité qualifiée qui pourrait rendre vains les efforts du Parlement français pour influencer également la position de Gouvernement.

L'acte unique et le Traité sur l'union européenne ont renforcé le champ des matières dans lesquelles le Conseil de l'Union européenne décide à la majorité qualifiée. Selon ces matières, un Etat ne pourrait pas tout seul paralyser le processus décisionnel, quelle que soit l'attitude de son Parlement.

⁶⁶² Anne-Marie Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 475.

⁶⁶³ Anaïs LAGELLE, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », *P.U.F. / Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3 (n° 87), p. 27

Pour M. Bernard RULLIER, « cette évolution risque (...) de réduire la portée de l'article 88-4, le Gouvernement français pouvant toujours invoquer le fait que les actes communautaires lui auront été imposé dans le cadre des procédures prévues par les traités »⁶⁶⁴. Mme. Guislaine ALBERTON en commentant sur l'article 88-4, se demande aussi : « quelle sera la portée pratique de cette nouvelle procédure lorsque le Gouvernement se trouvera confronté à une telle situation, si ce n'est celle de brimer davantage encore les institutions nationales et notamment le Parlement en « faisant régresser son appréhension du droit communautaire au lieu de la faire progresser ? »⁶⁶⁵.

Il convient de dire à ce stade que le seul résultat qui pourrait être obtenu de ses observations sur les limites de l'article 88-4 est que le Parlement européen pourrait exercer lui-même un contrôle démocratique sur le processus décisionnel européen.

Dans un rapport sur « les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux », publié en 1997 au nom de la Commission institutionnelle du Parlement européen, Mme Annemie NEYTS-UYTTEBROEK écrivait : « Les mécanismes décisionnels de l'Union européenne sont au cœur du déficit démocratique de cette dernière. Lorsque le vote à l'unanimité constitue la règle, il suffit d'un seul État membre pour bloquer une décision, et les parlements nationaux peuvent jouer un rôle décisif. En cas de recours au vote à la majorité qualifiée, les parlements nationaux ne peuvent jouer un tel rôle. Dans ce cas, le contrôle démocratique final ne peut être exercé au niveau européenne qu'avec la participation du Parlement européen grâce à la codécision »⁶⁶⁶.

L'utilité du contrôle effectué par une assemblée revient en effet à la possibilité d'imposer sa volonté.

⁶⁶⁴ RULLIER (B.), « L'article 88-4 de la constitution : un premier bilan », *RDP*, n°6, 1994, p. 1733.

⁶⁶⁵ ALBERTON (G.), « L'article 88-4 de la constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel », *op. cit.* p. 948.

⁶⁶⁶ Doc. A4-0179.97, 22 mai 1997.

Cette perspective du contrôle parlementaire ne semble pas acceptable. M. Jacques GENTON, le président de la délégation du Sénat pour l'union européenne, déclara en 1995 : « Si chaque Parlement national a la possibilité d'exprimer publiquement son opinion avant qu'une décision soit prise au sein de l'union ;

S'il a la possibilité de veiller à ce que son Gouvernement prenne effectivement en compte cette opinion pour définir son attitude au sein du Conseil ;

Et s'il a la possibilité de délibérer sur l'action de son Gouvernement au sein du Conseil et, le cas échéant, de la sanctionner : Alors la démocratie est pleinement assurée dans l'Union, même si la décision est prise à la majorité. Nier la possibilité, pour un Parlement national, d'exercer sa fonction de contrôle du seul fait qu'il ne peut empêcher une décision reviendrait d'ailleurs à nier tout rôle de contrôle à l'opposition au sein de chaque Parlement national »⁶⁶⁷.

Pour faire face à ce déficit démocratique, « la solution est de ramener les nations, et donc les parlements nationaux, dans le processus décisionnel européen. Il faudrait donc donner le rôle décisionnel prédominant non pas au Parlement européen mais aux parlements nationaux. Cela éviterait d'avoir une Europe intergouvernementale peu transparente et peu participative ou une Europe communautaire trop rigide et coupée des peuples par sa stratégie d'exclusion des parlements nationaux »⁶⁶⁸.

Il est important de souligner que le Traité de Lisbonne tente à combler cette lacune puisqu'il s'agit de « mieux ancrer les questions européennes dans les vies politiques nationales et de développer les liens entre les citoyens et les institutions de l'Union »⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ M. J. GENTON, rapport d'information n°339, « le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'union européenne », op.cit. p. 45.

⁶⁶⁸ Anaïs LAGELLE, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », op.cit.

⁶⁶⁹ H. HAENEL, rapport d'information du Sénat n° 393, Les parlements nationaux et l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, 12 juin 2008, p. 5.

La coopération, améliorée par le traité, entre les parlements nationaux et le Parlement européen en amont de la prise de décision européenne a abouti à renforcer le rôle des parlements nationaux dans plusieurs domaines. Ainsi, le Parlement français bénéficie d'une nouvelle influence dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Grace à l'article 12 du Traité sur l'UE les assemblées participent au contrôle politique d'Europol, et à l'évaluation des activités d'Eurojust. De ce fait, nous pouvons citer un exemple relatif le contrôle parlementaire d'Europol⁶⁷⁰ qui indique clairement comment le Parlement participe de manière démocratique au processus décisionnel européen et clarifie le rôle décisif des institutions européennes pour statuer à une attitude commune.

En déposant sa proposition de résolution européenne n° 546, le 24 mai 2011 présentée au nom de la Commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du règlement, sur le contrôle parlementaire d'Europol, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY a proposé les appréciations suivantes :

« Dans une proposition de résolution en date du 9 mars 2011, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a considéré qu'il n'était pas souhaitable de créer un nouvel organe de coopération interparlementaire dédié au contrôle d'Europol. Elle a soutenu l'idée d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, qui pourrait être organisée à partir des réunions interparlementaires existantes des commissions chargées de la sécurité (la commission des lois pour le Parlement français) existantes, selon une périodicité au moins annuelle »⁶⁷¹.

Mme le sénateur a ajouté que « la proposition de résolution juge que les parlements nationaux doivent disposer d'informations plus détaillées sur Europol et

⁶⁷⁰ Europol est chargé de soutenir l'action des États membres et leur coopération mutuelle dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et les autres formes graves de criminalité.

⁶⁷¹ A. BOUMEDIENE-THIERY, proposition de résolution européenne du Sénat n° 546, le 24 mai 2011 présentée au nom de la Commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du règlement, sur le contrôle parlementaire d'Europol.

recevoir, en tout état de cause les documents transmis par le Conseil au Parlement européen en application de la décision de 2009 qui a créé l'Office, ainsi que les documents de l'autorité de contrôle commune d'Europol. Elle demande aussi que soit transmis aux parlements nationaux tout autre document d'Europol permettant de procéder au contrôle politique de l'Office »⁶⁷².

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY a remarqué que les parlements suédois et grec ont soutenu l'idée d'un forum interparlementaire.

Cependant, «à l'instar de l'Assemblée nationale, le Parlement grec a écarté la création de nouvelles structures et insisté sur la nécessité d'avoir des délégations nationales peu nombreuses. Il a par ailleurs souligné que ce forum interparlementaire devrait couvrir d'autres fonctions comme l'évaluation d'Eurojust et le contrôle de Frontex »⁶⁷³.

L'auteur de cette proposition de résolution européenne continue à évoquer au sein de sa résolution l'attitude de la Chambre des Lords britannique qui s'est fixée «contre une nouvelle structure permanente. Elle a considéré que le contrôle d'Europol pourrait être confié à des instances existantes comme les réunions des présidents des commissions chargées de la justice et des affaires intérieures ou les réunions interparlementaires conjointes organisées par la commission LIBE du Parlement européen. Elle a aussi souligné que le contrôle d'Europol et l'évaluation d'Eurojust, laquelle est prévue par l'article 85 du traité, pourrait faire l'objet d'une solution commune »⁶⁷⁴.

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY a fini par susciter la position de la Commission des affaires européennes du Sénat qui «souscrit à l'idée de s'appuyer sur le cadre existant et de ne pas créer une nouvelle structure spécialement dédiée au contrôle d'Europol. L'organisation d'une commission mixte, durant chaque présidence semestrielle, pourrait être adaptée. Elle associerait les commissions chargées de la sécurité au Parlement européen et dans les parlements nationaux.

⁶⁷² A. BOUMEDIENE-THIERY, proposition de résolution européenne du Sénat n° 546, op. cit.

⁶⁷³ Ibid.

⁶⁷⁴ Ibid.

Il faudra veiller à ce que la représentation des deux chambres soit bien assurée pour les États ayant un système bicaméral »⁶⁷⁵. Cette proposition de résolution considérait que, « dans ce but, il n'est pas utile de créer un nouvel organe interparlementaire dédié au contrôle politique d'Europol ». L'Assemblée Nationale, pour sa part, a adopté la même considération le 25 avril 2011⁶⁷⁶.

Les résolutions européennes attribuent une large marge de manœuvre aux parlementaires car, suite à la modification effectuée à l'article 88-4 de la Constitution en 2008, les assemblées peuvent s'exprimer sur tous documents européens. Pour cela, il faut remarquer l'intervention, assez tôt, des assemblées dans le processus de décision européenne. Malgré ce bon usage⁶⁷⁷, « une certaine frustration et la tentation subséquente de détourner les procédures de propositions de résolutions existantes »⁶⁷⁸. C'est le résultat de la faible influence de la résolution européenne sur le déroulement des questions européennes.

A ce stade, il faut rappeler que la résolution européenne a un caractère non contraignant dans l'ordre juridique national. Ainsi, une question se pose sur sa force au sein des institutions européennes ? Peut-elle provoquer des effets juridiques dans l'ordre juridique européen ?

Il est possible dans ce cas de dire que la résolution européenne est donc inutile : « Il s'agit de donner au corps électoral l'impression que le Parlement fait quelques choses sur un point où il n'a pas pouvoir de décision »⁶⁷⁹.

⁶⁷⁵ A. BOUMEDIENE-THIERY, proposition de résolution européenne du Sénat n° 546, op. cit.

⁶⁷⁶ Résolution européenne de l'Assemblée nationale, n° 652 du 25 avril 2011, op.cit.

⁶⁷⁷ V. par exemple la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 651 sur le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada, adoptée le 25 avril 2011,

⁶⁷⁸ J.-L. Warsmann, rapport de l'Assemblée nationale n° 1375 du 7 janvier 2009, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, p. 28.

⁶⁷⁹ Selon les termes utilisés par le rapporteur du projet de règlement censuré par le Conseil constitutionnel en 1959, cité par M. J.-L. Warsmann, débat sur la modernisation des institutions de la V^{ème} République (suite), Assemblée nationale, séance du 29 mai 2008, 174^e séance de la session, le 11 novembre 2011.

Le verdict semble quelque peu « rapide car si les résolutions sont dépourvues, en soi, de force juridique, elles peuvent néanmoins, par des canaux indirects, influencer le droit et le conduire à évoluer »⁶⁸⁰.

D'après Eugène Pierre la résolution possède malgré tout une « valeur morale et toute puissante »⁶⁸¹.

Il est important de mentionner que « l'adoption de résolutions ne s'apparente pas non plus seulement à la fonction de contrôle. Il s'agit davantage, selon les termes du rapport du Comité Balladur, d'une fonction « tribunitienne » : la proposition de résolution est de nature à susciter les débats et échanges sur les questions internationales ou européennes »⁶⁸².

La résolution européenne n'est pas souvent négligeable lors des négociations européennes. Elle peut avoir une certaine puissance grâce à la publicité qui peut accompagner l'adoption de la résolution européenne sans oublier bien évidemment les médias qui peut encore lui offrir une valeur ajoutée.

D'ailleurs, « le contenu de la résolution elle-même constitue un facteur déterminant des suites qui seront données à celle-ci. Une résolution portant sur un point de détail aura très probablement peu de conséquences juridiques dans une Europe à 27 ou se noiera dans la masse des documents internes portant sur les questions internationales. A l'inverse, une résolution traitant d'une question politique importante et qui appuie la position gouvernementale a toutes ses chances d'être prise en compte par les institutions européennes ou internationales : elle influera, sans nul doute, sur le processus normatif en cours »⁶⁸³.

⁶⁸⁰ Catherine LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit.

⁶⁸¹ P. Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1902 (réédition à Paris, Éditions Loysel, 1989), n°71, cité in Rapport no 1375, op.cit., de M. J.-L. Warsmann.

⁶⁸² C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op. cit. p. (13/25).

⁶⁸³ Ibid. p. (14/25).

Il est intéressant de préciser que, la résolution européenne n'est pas en effet un acte manqué. Pour évaluer leur portée, il convient de recourir à quelques exemples typiques afin de montrer l'influence de la résolution européenne sur les processus normatifs européens.

De ce fait, nous allons évoquer le cas de l'accord dit «Swift»⁶⁸⁴, conclu entre l'Union européenne et les États-Unis, accordant aux autorités américaines l'accès sous certaines conditions à des données bancaires européennes. Dès que les négociations sur cet accord commencent, le Sénat a recommandé dans une résolution européenne du 21 octobre 2009 que le «délai de conservation des données fournies soit proportionné aux finalités énoncées par le projet d'accord et qu'un délai raisonnable soit déterminé»⁶⁸⁵. L'année suivante où les négociations étaient bloquées, l'Assemblée nationale a, pour sa part, proposé dans une résolution européenne⁶⁸⁶ de mai 2010 que cet accord soit conclu pour une durée maximale de cinq ans. La même année, le Parlement européen a, à son tour, adopté une résolution affirmant l'orientation déposée par les assemblées parlementaires françaises⁶⁸⁷.

Le Gouvernement français a donc soutenu ce sens-là au sein de la réunion du Conseil européen.

⁶⁸⁴ Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, signé le 28 juin 2010, entré en vigueur le 1er août 2010. Accord disponible en ligne :

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/06/accord-swift/draft-agreement-ue-us.pdf>

⁶⁸⁵ H. Haenel, proposition de résolution européenne n° 72 sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme, déposée le 29 octobre 2009.

⁶⁸⁶ Résolution européenne l'Assemblée nationale n° 464 du 22 mai 2010 sur l'ouverture de nouvelles négociations avec les États-Unis relatives à un accord.

⁶⁸⁷ Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 sur la recommandation de la Commission au Conseil relative à l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur la mise à la disposition du département du Trésor des États-Unis de données de messagerie financière afin de prévenir et de combattre le terrorisme et le financement du terrorisme, JOUE C 81e du 15/03/2011, p. 66.

En conséquence, la durée de l'accord a réellement été déterminée pour cinq ans⁶⁸⁸. Et l'accord conclu précise également que les données doivent être détruites cinq ans au plus tard après leur réception⁶⁸⁹.

Nous citons ci-dessous un autre exemple qui montre que la position non unie des représentants français au sein des institutions européennes peut rendre les résolutions européennes adoptées par les assemblées dépourvues de leurs effets attendus.

Ainsi, dans une résolution européenne n° 131 d'août 2009⁶⁹⁰, le Sénat regrettait qu'une proposition de directive⁶⁹¹ maintienne l'exclusion des chauffeurs indépendants de la norme générale en matière de temps de travail. Ces reproches ont été repris à l'Assemblée nationale dans une communication de M. Voisin⁶⁹². La Commission européenne, pour sa part, n'a pas pris en compte ces critiques.

En revanche, le Parlement européen était très partagé sur cette affaire. Sur ce point-là, il faut reconnaître la position des représentants français au Parlement européen qui prenaient en compte la position du Sénat et de l'Assemblée nationale. Or, à cause de l'attitude désunis de leur groupe, les votes étaient serrés, ce qui a conduit à rejeter la proposition de la Commission européenne. Et les Assemblées parlementaires françaises ont réussi enfin à imposer leur volonté.

Un cas qui ne se répète bien évidemment pas avec toutes les résolutions européennes adoptées par les assemblées.

⁶⁸⁸ Art. 23, § 2 de l'Accord, op.cit.

⁶⁸⁹ Article 6, § 4 de l'Accord, op.cit.

⁶⁹⁰ Résolution européenne du Sénat n° 131 du 20 août 2009 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (E 4047).

⁶⁹¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier [COM(2008) 650 final].

⁶⁹² Communication de M. G. Voisin, Bulletin de la Commission chargée des affaires européennes, janvier-février 2009, n°1.

A vrai dire, le Parlement français « n'a pas sa place à la table des négociations tel un égal de l'exécutif ; et les instruments dont il dispose, telles les résolutions, ne sont pas contraignants. Pourtant, par des voies informelles et le plus souvent complexes, les Assemblées participent à l'élaboration de la norme supranationale. Il s'agit d'« environner » la norme, de la conditionner, plus que de la formuler. L'intervention parlementaire échappe ainsi à la logique binaire (participation ou exclusion), au raisonnement dichotomique que l'on connaît traditionnellement en droit »⁶⁹³.

Alors, si les assemblées veulent exprimer leur position sur les projets d'actes européens afin d'influencer le déroulement des affaires européennes, cette question n'est effectivement « possible qu'indirectement, par l'intermédiaire du Gouvernement, dont les membres siègent au sein du Conseil de l'Union. S'illustre pleinement, ici, le renouveau du contrôle, orienté vers le dialogue avec le gouvernement et la prise en compte par celui-ci des positions du Parlement »⁶⁹⁴.

Les résolutions européenne annoncent une sphère juridique inédite, différente de celle que Montesquieu a pu imaginer, un univers en réseau dans lequel « les points de fuite se diversifient (...), les frontières deviennent poreuses et réversibles, les séparations se brouillent »⁶⁹⁵.

⁶⁹³ C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », op.cit., (15/25).

⁶⁹⁴ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op.cit., p. 223.

⁶⁹⁵ F. Ost et M. van de Kerchove, « De la pyramide au réseau-Pour une théorie dialectique du droit », Bruxelles, *Publications des Facultés universitaires Saint-Louis*, 2002, p. 12.

Sous-section II : Vers un renforcement de la valeur de résolution européenne dans la vie parlementaire française

Il est intéressant de souligner que le Traité de Lisbonne apporte une avancée considérable : elle prévoit l'abrogation des piliers. La dénomination de l'Union européenne remplace dorénavant la communauté européenne.

La fonction européenne de chaque Parlement national dont fait partie le Parlement français s'est par la suite développée en leur faveur. A ce stade, la transmission directe aux parlements nationaux de tous documents européens sans attendre que les gouvernements effectuent cette mission constitue une progression essentielle.

En revanche, le rôle des parlements nationaux ne dépasse pas le contrôle politique de l'action de son Gouvernement au niveau européen.

Il est aujourd'hui incontestable que « les parlements nationaux ne jouent aucun rôle législatif à proprement parler. En effet, l'essentiel de leur rôle réside, en pratique, dans le contrôle politique qu'ils exercent sur leurs gouvernements respectifs dans la conduite des affaires européennes : Il n'y a pas de contrôle direct sur les travaux de l'UE »⁶⁹⁶.

Du ce fait, le Parlement français continue d'insuffler son influence en pratiquant une sorte de contrôle parlementaire sans atteindre la vraie association législative à l'élaboration des décisions adoptées au sein des institutions européennes.

Une question se pose sur le rapport entre le concept de l'article 88-4 de la Constitution française et l'avancée nouvelle relative à la transmission directe des

⁶⁹⁶ Anaïs LAGELLE, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », op.cit., p. 27.

documents européens par l'Union européenne aux assemblées parlementaires françaises.

Le point d'interrogation concerne en effet le rôle du Gouvernement inscrit principalement au sein de texte de cet article. Puisque selon ce dernier, c'est le Gouvernement qui s'occupe la transmission des textes européens.

Nous trouvons surtout que « d'un point de vue technique, la transmission directe devrait s'opérer par voie électronique, comme c'est déjà le cas des transmissions entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union. La transmission devrait intervenir au même moment pour l'ensemble des parlements nationaux, c'est-à-dire lorsque les projets d'actes législatifs seront effectivement disponibles dans toutes les versions linguistiques de l'Union. Il n'est pas exclu que la transmission directe des documents européens puisse éventuellement faire l'objet d'une application anticipée »⁶⁹⁷.

Pour cela, il est important de lever l'ambiguïté concernant ce point-là par les institutions françaises afin d'éviter la multiplication des voies de transmission des documents européens.

A vrai dire, nous pouvons répertorier plusieurs affaires non négligeables relatives à la règle qui gouverne la relation entre le Parlement et le Gouvernement en vertu de l'article 88-4 modifié en 2008.

Tout d'abord, il faut reconnaître l'obligation imposée au Gouvernement introduite dans le texte de l'article relative à la transmission de tous documents européens aux assemblées parlementaires. Par contre, il n'existe aucune indication similaire pour que le Gouvernement prenne en compte la position parlementaire lors des négociations européennes. Cela permet au Gouvernement de citer dans sa nouvelle Circulaire du 21 juin 2010 l'expression « il convient » ! « Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure permettant au

⁶⁹⁷ Anaïs LAGELLE, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », op.cit., p. 47.

Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées, »⁶⁹⁸.

Ensuite, Il convient de souligner que l'article 88-4 et les règlements des assemblées ne comprennent aucune disposition sur la question du suivi des résolutions européennes. Il faudra donc mettre en lumière ce suivi au sein des textes malgré la possibilité pratiquée certaines fois par les parlementaires d'auditionner un membre du Gouvernement sur les affaires européennes.

Enfin, à propos de la procédure accélérée enregistrée dans la Circulaire de 2010 disant que le Gouvernement peut en cas d'urgence concernant la rapidité de déroulement des négociations européenne, demander aux assemblées parlementaires de s'exprimer rapidement. Il vaut mieux supprimer cette procédure afin de respecter le droit attribué aux parlementaires représentés par une période de 4 ou 8 semaines (selon le cas). Sachant que ce droit est reconnu par le protocole de parlements nationaux annexé au Traité de Lisbonne, les règlements des assemblées et le texte même de la Circulaire du Gouvernement du 21 juin 2010.

Si nous soulignons ces dernières questions c'est parce qu'elles provoquent des débat voire des frustrations parlementaires dès l'entrée en vigueur de l'article 88-4 en 1992. Lorsque ces préoccupations se soulèvent, il est évident que les travaux des assemblées se développent explicitement et la collaboration entre le Gouvernement et le Parlement s'améliore en faveur de la préservation de la position française au sein des institutions de l'Union européenne.

⁶⁹⁸ Circulaire de 2010, op.cit.

Section II : La sauvegarde des intérêts nationaux

Un grand nombre des résolutions européennes adoptées par les députés et les sénateurs a été destiné pour défendre les intérêts français lors des négociations des affaires européennes au sein des institutions de l'Union. A cet égard, nous allons recenser les principaux thèmes⁶⁹⁹ d'activité des Commissions des affaires européennes des assemblées parlementaires qui sont ce qui suit :

- 1- Espace de liberté, de sécurité et de justice : (La coopération judiciaire pénale, Les règlements relevant du droit civil, L'Espace Schengen, Les questions relatives au droit d'asile et à l'immigration, La sécurité et la coopération policière et La protection des données à caractère personnel).
- 2- Questions budgétaires, économiques, financières et fiscales : (Le budget de l'Union européenne, L'Union européenne et la crise financière et économique : (Une réforme d'ensemble de la régulation financière, le « gouvernement économique européen »), La politique fiscale et La gouvernance mondiale).
- 3- Concurrence et marché intérieur : (Les aides d'État au système bancaire, La réforme du marché unique, L'action de groupe, La transposition de la directive services et Les paris hippiques).
- 4- Politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion : (La politique agricole commune, La politique de cohésion et La politique commune de la pêche).
- 5- Questions sociales, de santé et de protection des consommateurs : (La politique sociale, le droit du travail, les SSIG et la non-discrimination : (La politique sociale, le droit du travail, les services sociaux d'intérêt général (SSIG) et la lutte contre les discriminations), La santé, La protection des consommateurs).
- 6- Transports : (La démarche de libéralisation, La politique de sécurité, L'intégration de la préoccupation environnementale et La question des infrastructures).

⁶⁹⁹ Voir P. LEQUILLER, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 4510, op.cit.

- 7- Poste et numérique : (La libéralisation du secteur postal et La numérisation de l'écrit).
- 8- Recherche et innovation.
- 9- Propriété intellectuelle.
- 10- Environnement.
- 11- Sécurité alimentaire.
- 12- Energie, changement climatique et industrie.
- 13- Culture.
- 14- Relations extérieures : (La politique étrangère et de sécurité commune, La politique commerciale et La politique de développement).
- 15- Elargissement et politique de voisinage : (L'élargissement de l'Union européenne et La politique européenne de voisinage (PEV)).

En raison de l'ampleur des sujets abordés par les parlementaires, nous allons choisir d'étudier notamment les thèmes suivants : l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, et les questions budgétaires, économiques, financières et fiscales (sous-section I). Et la politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion, et les relations extérieures (sous-section II).

Sous-section I : Espace de liberté, de sécurité et de justice et les questions budgétaires, économiques, financières et fiscales

Sous cette sous-section, il existe les thèmes suivants :

Pour l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dont la coopération judiciaire pénale, les règlements relevant du droit civil, l'Espace Schengen, les questions relatives au droit d'asile et à l'immigration, la sécurité et la coopération policière et la protection des données à caractère personnel) (I). Et les questions budgétaires, économiques, financières et fiscales (II).

I : l'Espace de liberté, de sécurité et de justice

Nous allons traiter deux sujets seulement concernant : La coopération judiciaire pénale (A) et la sécurité et la coopération policière (B).

A : La coopération judiciaire pénale

La question de la coopération judiciaire pénale a fait l'objet de plusieurs résolutions européennes adoptées au sein des assemblées parlementaires.

Ainsi, le Sénat a adopté la résolution européenne n° 60 le 28 janvier 2012 sur le droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et le droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

La proposition de directive (E 6330) « tend à harmoniser les règles applicables au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après une arrestation »⁷⁰⁰. Ce document pourrait révéler des effets importants sur le droit interne français. A ce propos, la loi du 14 avril 2011 a apporté des changements à la procédure pénale dans le but de mieux encadrer le système de la garde à vue à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010. De ce fait, il est principal que la proposition de la Commission européenne prendre en compte les dispositions adoptées par le Parlement.

En conséquence, le Sénat a trouvé qu'il sera idéal d'accueillir « favorablement cette nouvelle étape dans le renforcement des garanties procédurales. Mais l'objectif doit être conforme à ce que prévoit le Traité : Etablir des règles minimales tenant compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres »⁷⁰¹. Pour le Sénat, « il paraît essentiel de ne pas confondre la phase policière et la phase judiciaire de l'enquête. La récente décision du Conseil

⁷⁰⁰ J-R LECERF, proposition de résolution européenne du Sénat n° 231 du 23 décembre 2011 sur le droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et le droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

⁷⁰¹ Ibid.

constitutionnel permet de bien cerner les exigences quant au respect des droits de la défense tout en apportant des garanties sur l'audition libre »⁷⁰².

Au sein de la résolution européenne adoptée, le Sénat a rappelé que « conformément à l'article 82 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'objectif doit être de renforcer les garanties procédurales par la détermination de règles minimales tenant compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres »⁷⁰³. Il a estimé par la suite que « le droit de communiquer avec un tiers après l'arrestation devrait être mieux précisé et concerner, comme le prévoit le droit français, le droit de faire prévenir un proche ou, dans le cas des personnes de nationalité étrangère, des autorités consulaires »⁷⁰⁴.

Puis, l'Assemblée nationale a pour sa part adopté la résolution européenne n°891 du 22 avril 2012 sur le même document européen (E 6330). Dans cette résolution européenne, l'Assemblée nationale a rappelé que « le droit d'accès à l'avocat constitue un élément fondamental des droits de la défense et souligne la nécessaire articulation des droits nationaux avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et son évolution »⁷⁰⁵.

De ce fait, elle a estimé que « la proposition de directive doit mieux préciser et distinguer les actes pour lesquels la présence de l'avocat est nécessaire de ceux pour lesquels elle ne l'est pas »⁷⁰⁶. L'Assemblée nationale a considéré enfin qu'il est nécessaire « de prévoir des régimes dérogatoires et exceptionnels très encadrés, posant des conditions plus strictes pour le droit d'accès à l'avocat, en considération de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête, pour les catégories d'infractions les plus graves »⁷⁰⁷.

⁷⁰² J-R LECERF, proposition de résolution européenne du Sénat n° 231, op.cit.

⁷⁰³ Résolution européenne du Sénat n° 60 du 28 janvier 2012 op.cit.

⁷⁰⁴ Ibid.

⁷⁰⁵ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 891 du 22 avril 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (E 6330).

⁷⁰⁶ Ibid.

⁷⁰⁷ Ibid.

Il est intéressant lorsque nous avons de telles questions importantes à traiter par Les députés affirment au sein de cette résolution européenne la question de l'équilibre entre les nécessités de l'enquête policière et la garantie des droits de la défense. Une matière qui relève l'importance révélée par les parlementaires au sujet de droit d'obtention un procès équitable.

B : La sécurité et la coopération policière

En matière de lutte contre le terrorisme et la grande criminalité transfrontalière, les travaux des assemblées parlementaires portaient en particulier sur les négociations des accords avec les États-Unis et d'autres États tiers en ce qui concerne l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record, PNR) et des données interbancaires (accord dit « Swift ») à des fins répressives.

A ce stade, l'Assemblée nationale a adopté la résolution européenne n° 464 du 22 mai 2010 sur l'ouverture de nouvelles négociations avec les Etats-Unis relatives à un accord « Swift ». Or l'Assemblée nationale a estimé que « les dispositions de cette recommandation permettant à l'Union européenne de se doter d'un éventuel programme d'identification et de suivi des financements destinés au terrorisme (TFTP) et d'engager une coopération avec les États-Unis sur une base de réciprocité doivent impérativement et rapidement être mises en œuvre »⁷⁰⁸. Elle a ensuite considéré que « l'examen périodique par le Parlement européen du bilan de cet accord ne constitue pas une garantie suffisante, le Parlement européen ne disposant pas de la compétence de dénonciation d'un accord qui ne serait pas exécuté sur une base de réciprocité »⁷⁰⁹. L'Assemblée nationale a demandé par conséquent que « le futur accord soit conclu pour une durée maximale de cinq ans »⁷¹⁰.

Il est important de souligner que cette dernière demande contenue dans cette résolution européenne visant à ce que la durée des accords SWIFT soit limitée à cinq

⁷⁰⁸ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 464 du 22 mai 2010 sur l'ouverture de nouvelles négociations avec les Etats-Unis relatives à un accord « Swift ».

⁷⁰⁹ Ibid.

⁷¹⁰ Ibid.

années a été reprise par le gouvernement français et adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

S'agissant des données des dossiers passagers (Passenger Name Record, PNR), le Sénat a adopté deux résolutions européennes importantes concernant se sujets. La première a été adoptée sous n°25 le 21 novembre 2009 sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme. Et la deuxième résolution a été adoptée sous n° 46 le 13 janvier 2012 sur l'accord PNR avec les États-Unis.

Quel est le contexte de ces résolutions européennes ?

En fait, les données PNR⁷¹¹ sont «des informations fournies par les passagers et recueillies par les transporteurs aériens aux fins de la réservation et de la procédure d'enregistrement (dates de voyage, itinéraire, informations relatives au billet, coordonnées telles que l'adresse et le numéro de téléphone, agence de voyage, informations relatives au paiement et aux bagages, numéro de siège). Elles sont principalement utilisées pour évaluer les risques associés aux passagers et identifier les personnes susceptibles d'intéresser les services répressifs »⁷¹².

L'Union européenne a achevé trois accords avec des Etats tiers (Etats-Unis, Canada, Australie) dans l'intention de définir un cadre pour le transfert des données PNR (Passenger Name Record).

Il est important de souligner que les sénateurs n'étaient pas satisfaits du nouvel accord car il ne répond pas aux certaines questions déposées par la Commission des affaires européennes du Sénat, il y a un an, lors de son examen effectué sur les mandats de négociation.

⁷¹¹ Simon SUTOUR, proposition de résolution européenne du Sénat n° 178 du 8 décembre 2011 sur l'accord PNR avec les États-Unis.

⁷¹² Elles se distinguent des renseignements préalables concernant les passagers (API - Advanced Passenger Information) qui sont des informations biographiques extraites du passeport (nom, lieu de résidence, lieu de naissance, nationalité). Simon SUTOUR, proposition de résolution européenne du Sénat n° 178, op.cit.

Dans la résolution européenne n°25 le 21 novembre 2009, le Sénat, après avoir pris « acte que le projet d'accord tend à permettre un échange mutuel d'informations entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique, afin de prévenir et de combattre le terrorisme et son financement, et qu'il fera l'objet d'une prochaine série de négociations »⁷¹³. Il a considéré « qu'un tel échange mutuel d'informations ne peut se concevoir que sous réserve que soient réunies toutes les garanties de nature à assurer un respect effectif des droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel »⁷¹⁴. Le Sénat a enfin considéré que « les parlements nationaux devront avoir accès aux résultats de cette supervision et à l'évaluation qui sera faite de l'accord »⁷¹⁵.

Cette dernière considération a été réitérée par le Sénat lors de l'adoption de sa résolution européenne n° 46 du 13 janvier 2012 sur l'accord PNR avec les États-Unis, au sein de laquelle, il a demandé que « l'exercice effectif d'un droit de recours administratif et judiciaire par les ressortissants communautaires sur le territoire américain fasse l'objet d'une attention particulière »⁷¹⁶. Le Sénat a estimé ensuite que « les autorités nationales avec lesquelles les données recueillies pourraient être partagées sur le territoire américain devraient être précisément définies dans l'accord »⁷¹⁷.

Il résulte de ces résolutions européennes adoptées par les parlementaires que l'intérêt apporté par eux sur le thème de la coopération (judiciaire pénale et policière) est sans doute très élevé surtout quand nous voyons leur demande persistante d'imposer une participation efficace des parlements nationaux dans ce domaine.

⁷¹³ Résolution européenne du Sénat n°25 le 21 novembre 2009 sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme

⁷¹⁴ Ibid.

⁷¹⁵ Ibid.

⁷¹⁶ Résolution européenne du Sénat n° 46 du 13 janvier 2012 sur l'accord PNR avec les États-Unis

⁷¹⁷ Ibid.

II : Questions budgétaires, économiques, financières et fiscales

L'élaboration du budget européen est une phase très importante dans les travaux des institutions de l'Union européenne.

Les Assemblées parlementaires françaises ont lutté longtemps afin de pouvoir contrôler ou au moins mettre en garde l'Union européenne en ce qui concerne la question du budget européen. Cette protestation a finalement réussi grâce à l'article 88-4 de la Constitution qui donne désormais aux Assemblées parlementaires le droit de prononcer leur position sur les orientations de l'avant-projet de budget européen. Les parlementaires n'ont pas manqué cette opportunité et ont adopté en conséquence des résolutions européennes véritablement importantes.

Le Sénat et l'Assemblée nationale dans leurs résolutions européennes se montrent insatisfaits de la manière d'élaborer le budget européen.

En 2010, une question importante a été faite l'objet des inquiétudes des parlementaires. C'est l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010.

Cette importance revient à deux raisons : La première raison relative la crise économique et la faiblesse des propositions présentées par les institutions européennes afin de confronter celle-ci. La deuxième raison c'est en effet l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010 elle-même qui forme le quatrième avant-projet de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. A savoir, cet accord a fixé le cadre budgétaire pluriannuel pour les finances de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

En fait, il convient de noter que « l'année 2010 va marquer la disparition de facto de la rubrique 6 « Compensations budgétaires », pour laquelle il n'y aura plus d'engagement ni de paiements. Cette rubrique avait été créée, en application des décisions prises au Sommet de Copenhague, pour constituer des compensations budgétaires temporaires au profit des nouveaux Etats membres de l'Union dans les années suivant leur adhésion, et ses montants ont décru d'année en année jusqu'à ne

plus être que résiduels en 2009. Conformément aux perspectives financières, son montant sera donc nul en 2010 »⁷¹⁸

A cet égard, l'Assemblée nationale a adopté une résolution européenne⁷¹⁹ dans laquelle, elle regrette « les rigidités des instruments budgétaires et financiers dont disposent les autorités européennes face à la crise ainsi que la faiblesse des propositions de la Commission »⁷²⁰ et demande aux États membres et au Parlement européen « de conclure le plus rapidement possible un accord sur les modalités du financement de la tranche 2010 de l'enveloppe de cinq milliards d'euros décidée lors du Conseil européen de mars 2009 pour contribuer, essentiellement à travers des projets d'investissement dans le domaine des infrastructures énergétiques, à la relance de l'activité économique en Europe »⁷²¹.

Ensuite, l'Assemblée appelle « la Commission européenne à présenter sans plus attendre la proposition qu'elle s'est engagée à élaborer avant la fin de l'année 2009 pour lancer enfin les travaux relatifs à la réforme du budget communautaire à l'horizon 2013 » et enfin, elle réitère « son appel au lancement immédiat d'un débat national sur les enjeux, les options, le calendrier et les modalités de cette réforme essentielle pour l'avenir de l'Union »⁷²².

Le Sénat n'a pas également manqué une occasion pour affirmer sa capacité à contrôler n'importe quelle question européenne relative au budget.

Ainsi, le Sénat a adopté la résolution européenne n° 106 le 6 mars 2012 pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne.

⁷¹⁸ M. LAFFINEUR, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1796 du 7 Juillet 2009, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2010 (E 4533), p. 14.

⁷¹⁹ Résolution de l'Assemblée nationale n° 330 du 24 Juillet 2009, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2010 (E 4533).

⁷²⁰ Ibid.

⁷²¹ Ibid.

⁷²² Ibid.

L'auteur de la proposition de résolution européenne initiale⁷²³ M. Simon SUTOUR a affirmé que «le contrôle parlementaire européen et national doit être renforcé à l'égard des gouvernements nationaux comme à l'égard de la Commission européenne»⁷²⁴. Mais il a trouvé que «le nécessaire accroissement des compétences des assemblées parlementaires ne pourra être véritablement contraignant que s'il découle d'obligations juridiques précises»⁷²⁵.

Le sénateur insiste sur une solution globale et urgence à la crise économique. L'urgence «est de permettre le retour d'une croissance forte et durable. Dans ce but, l'élaboration d'un gouvernement économique européen ne peut se réduire à une stricte union pour une discipline budgétaire, de nature intergouvernementale, mais devrait, en concertation avec les parlements nationaux et avec le Parlement européen, conduire à la définition d'une politique économique et monétaire favorable à la croissance, soutenue par une harmonisation fiscale et sociale»⁷²⁶.

De ce fait, il est essentiel pour lui de consolider le contrat politique qui unit les nations d'Europe.

M. SUTOUR a rajouté que les parlements nationaux «ne peuvent en aucun cas être écartés de ce pacte de responsabilité. Au contraire, ils en sont un élément essentiel. Conforter la zone euro, assurer la légitimité des décisions prises à cette échelle impose de renforcer le rôle que jouent les parlements dans celles-ci. A ce titre, il faut bien constater que les prérogatives du Parlement français, et sa place dans la pratique actuelle des institutions de la Ve République, ne sont pas à la hauteur et doivent être nettement renforcés»⁷²⁷. Il a fini dans son exposé par proposer une sorte d'affrontement «à la dictature de l'urgence imposée par les marchés» en favorisant l'urgence démocratique.

⁷²³ S. SUTOUR, proposition de résolution européenne du Sénat n° 324 du 1er février 2012 déposée pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne

⁷²⁴ Ibid.

⁷²⁵ Ibid.

⁷²⁶ Ibid.

⁷²⁷ Ibid.

Le Sénat a considéré enfin dans sa résolution européenne n° 106 que « la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne nécessite le franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux au sein des procédures législatives et de contrôles communautaires »⁷²⁸.

Le Sénat s'est montré très intéressé par le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration budgétaire et économique. Pour cela, il s'est adressé au Gouvernement français et à la Commission européenne pour prendre en compte son rôle au niveau européen.

A ce stade, le Sénat a invité le Gouvernement :

«À soutenir l'institutionnalisation, au sein d'une Conférence interparlementaire commune, de la double légitimité démocratique que représentent le Parlement européen et les parlements nationaux aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique. Et à modifier sa Circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif dans toutes les matières qui concernent l'Union européenne et particulièrement la zone euro»⁷²⁹. Il a enfin invité la Commission européenne à associer les parlements nationaux au dialogue économique prévu par le règlement européen n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 précité dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires »⁷³⁰.

Nous concluons que la prise de position stable des Assemblées parlementaires sur les questions relatives aux budgets communautaires consiste à faire partager les responsabilités entre l'Union et ses États membres, afin d'assurer l'efficacité de l'Union économique et monétaire. De ce fait, les assemblées parlementaires ont adopté depuis 2007, plusieurs résolutions européennes concernant la crise financière

⁷²⁸ Résolution européenne du Sénat n° 106 le 6 mars 2012 pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne.

⁷²⁹ Ibid.

⁷³⁰ Ibid.

et économique dans lesquelles, les parlementaires ont essayé de partager Les institutions de l'Union européenne les préoccupations financières.

A ce propos, l'Assemblée nationale a adopté la résolution européenne n°248 le 25 mars 2009 sur le renforcement de la régulation financière au sein de laquelle, elle a souligné « l'importance critique pour contenir les effets de la crise bancaire et financière, d'améliorer en urgence les dispositifs nationaux et internationaux d'alerte et d'intervention concernant l'endettement des ménages, des entreprises et des États et recommande, à cet effet, dans l'immédiat, de mutualiser les anticipations des organisations internationales et, le plus vite possible, de modifier leurs modes de fonctionnement en introduisant une tri-gouvernance exercée par un collège restreint d'élus, de responsables nommés et de représentants de la société civile »⁷³¹.

Le Sénat pour sa part a adopté la résolution européenne n° 79 le 21 février 2012 sur la régulation des marchés financiers (E 5645, E 6748 et E 6759). Le Sénat a considéré « nécessaire de renforcer l'encadrement des pratiques mettant en péril l'intégrité des marchés financiers et notamment les transactions sur base d'algorithmes (trading algorithmique et trading haute fréquence) »⁷³². Tout en soulignant le rôle central de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)⁷³³ dans l'efficacité de la régulation européenne des marchés, le Sénat a estimé qu'il faut reconnaître à l'AEMF un « davantage de pouvoir d'intervention et

⁷³¹ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n°248 le 25 mars 2009 sur le renforcement de la régulation financière

⁷³² Résolution européenne du Sénat n° 79 le 21 février 2012 sur la régulation des marchés financiers (E 5645, E 6748 et E 6759).

⁷³³ « L'efficacité de la surveillance et de la régulation de marchés mondialisés impose, au minimum, une autorité européenne forte. La création de l'AEMF va clairement dans le bon sens et son rôle est crucial tant dans la surveillance effective des marchés et des acteurs des marchés que dans la formalisation des standards concernant les pratiques et leur contrôle. Les prérogatives, pouvoirs et moyens donnés à l'AEMF sont les instruments indispensables d'une régulation pleinement efficace. L'AEMF doit pouvoir accompagner réglementairement voir précéder les rapides évolutions des marchés. Une attention particulière doit donc être portée aux moyens dont elle peut disposer ». Proposition de résolution européenne n°278 du 19 janvier 2012 sur la régulation des marchés financiers (E 5645, E 6748 et E 6759).

de sanction, en coordination avec les régulateurs nationaux, ainsi que des moyens adéquats doivent lui être alloués »⁷³⁴.

Sous-section II : La politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion, et les relations extérieures

Deux point différents sont à étudier dans cette sous-section, ce sont : La politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion (I). Et les relations extérieures (II).

I : Politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion

Sous ce titre, nous allons traiter les deux questions suivantes : La politique agricole commune (A) et la politique commune de la pêche (B).

A : La politique agricole commune

L'agriculture est un secteur fondamental pour l'économie française. Pour cette raison, les parlementaires français examinent toujours de très près les textes concernant le domaine agricole, afin de défendre au mieux les intérêts français.

L'intérêt porté par les assemblées pour la préservation des moyens financiers consacrés à la politique agricole commune exprime parfaitement l'importance qu'elle accorde à la défense des intérêts français dans le domaine de l'agriculture.

Ainsi, l'Assemblée nationale ne manque en effet l'occasion d'exprimer leurs préoccupations à cette question. Nous les trouvons dans la résolution européenne du Sénat n° 5 adoptée le 29 octobre 2008, et dans la résolution européenne de

⁷³⁴ Résolution européenne du Sénat n° 79, op.cit.

l'Assemblée nationale n°191 du 14 octobre 2008 sur le bilan de santé de la politique agricole commune.

Dans sa résolution européenne n°191⁷³⁵ du 14 octobre 2008, l'Assemblée nationale a considéré que « la politique agricole commune (PAC) constitue un des éléments structurants de la construction européenne justifiant qu'on lui accorde des moyens financiers suffisants, les dépenses qu'elle entraîne ne représentant aujourd'hui que 0,4 % du PIB de l'Union européenne, et qu'elle ne doit pas être considérée comme la variable d'ajustement des autres politiques communautaires»⁷³⁶.

Autre question concernant l'agricole et considérée fondamentale pour l'économie française, c'est celle de la politique de soutenir le secteur laitier. En effet, ce domaine relève d'une grande importance de l'agriculture européenne et française. Pour cela les parlementaires se manifestent soucieux à ceci.

Les députés de leur part, ont exprimé leurs préoccupations en particulier depuis les réformes successives de l'organisation commune de marché du lait. Or, le secteur laitier a confronté des fluctuations des cours comme. Pour cela, l'Assemblée nationale a exposé dans sa résolution européenne n°372⁷³⁷ du 26 novembre 2009 sur la situation du secteur laitier, que «l'instabilité des revenus des producteurs et l'absence de visibilité sur les prix ne permettent pas de garantir la pérennité de la filière ; et que le développement d'un secteur laitier efficace ne peut se faire sans régulation »⁷³⁸.

l'Assemblée nationale a estimé que «la perspective de la fin des quotas laitiers en 2015 rend indispensable la mise en œuvre d'un système rénové de gestion de l'offre, comme cela a déjà été clairement exprimé dans le cadre de la résolution sur

⁷³⁵ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 191 du 14 octobre 2008, sur la proposition d'acte communautaire E 3878.

⁷³⁶ Ibid.

⁷³⁷ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 372 du 26 novembre 2009.

⁷³⁸ Ibid.

le bilan de santé de la politique agricole commune adoptée par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 »⁷³⁹

l'Assemblée a fini par demander «une modification du droit de la concurrence européen qui permette une régulation visant notamment à organiser des relations plus équilibrées entre producteurs, transformateurs et distributeurs, autour d'un contrat portant sur les prix et les volumes dans la plus grande transparence, tout en souhaitant que soient adoptées des mesures confortant les équilibres du secteur laitier, améliorant sa productivité et valorisant ses produits (actions de promotion, étiquetage et mention d'origine) »⁷⁴⁰.

En plus, les sénateurs se sont montrés préoccupés par le secteur laitier.

Comme l'a exposé M. Jean BIZET, dans sa proposition de résolution européenne⁷⁴¹ sur le projet de règlement tendant à fixer les «profils nutritionnels» pour les denrées alimentaires.

Le sénateur a clarifié que «le profil nutritionnel consiste à déterminer par famille de produits une composition limite en certains nutriments et à fixer des seuils pour trois éléments : le sucre, les acides gras saturés et le sodium. Lorsque ces seuils sont respectés, les fabricants des produits peuvent communiquer par voie d'étiquetage et de publicité. Lorsque ces seuils sont dépassés, les produits sont en quelque sorte disqualifiés et ne sont plus autorisés à faire valoir leurs autres caractéristiques nutritionnelles, même si celles-ci sont avérées. Ainsi, par exemple, un fromage trop riche en acides gras ne pourrait plus mettre en avant le fait qu'il est aussi riche en calcium »⁷⁴². M. Jean BIZET a considéré que «l'objectif poursuivi est légitime dans la mesure où il s'agit d'éviter les abus de communication et de protéger les consommateurs »⁷⁴³.

⁷³⁹ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 372, .op.cit.

⁷⁴⁰ Ibid.

⁷⁴¹ Proposition de résolution européenne n° 265, Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 12 mars 2009.

⁷⁴² Ibid.

⁷⁴³ Ibid.

Il a fini par demander au Gouvernement « de s'opposer à l'adoption de tels seuils qui sont inadaptés pour certains produits et qui, de surcroît, ne peuvent être laissés à la seule appréciation d'un comité d'experts »⁷⁴⁴.

En conséquence, nous constatons que les textes européens concernant l'agriculture forment en effet un domaine animé dans lequel les parlementaires français trouvent l'occasion d'affirmer et de défendre un intérêt estimé comme fondamental pour l'économie française.

Comme la France constitue le premier pays viticole de l'Union européenne, les parlementaires effectuent des efforts importants afin de « soutenir le Gouvernement français dans les négociations ministérielles en cours et à venir à Bruxelles, tant face à la Commission européenne qu'à certains États membres soutenant ses points de vue, il paraît aujourd'hui nécessaire de rappeler avec fermeté le socle constituant la spécificité de l'approche française et nourrissant sa légitimité dans le débat »⁷⁴⁵.

Ainsi, les députés et les sénateurs ont adopté des résolutions européennes sur un domaine aussi important comme le marché vitivinicole ; ce sont en effet la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 85 du 19 janvier 2008, et la résolution européenne du Sénat n° 25 du 21 novembre 2007.

B : La politique commune de la pêche

La politique commune de la pêche (PCP), mise en place en 1983 sur le modèle de la politique agricole commune, avait pour objet de soutenir le secteur de la pêche de l'Union européenne, qui est la deuxième puissance mondiale dans ce domaine.

⁷⁴⁴ Proposition de résolution européenne n° 265, op .cit.

⁷⁴⁵ G. CÉSAR, proposition de résolution européenne n° 68 du 6 novembre 2007 sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole et modifiant certains règlements (E 3587).

La matière de la pêche formait une question importante pour les parlementaires qui ne cachaient pas leur volonté d'adopter des résolutions européennes concernant cette situation.

A ce stade, l'Assemblée nationale a adopté quelques résolutions européennes sur le sujet de la pêche dont la résolution européenne n°526 du 28 juillet 2010 sur la pêche durable en Méditerranée, et la résolution européenne n°102 du 08 Avril 2013 sur la réforme de la politique commune de la pêche. A propos de cette dernière résolution européenne, l'Assemblée nationale a considéré que « la politique commune de la pêche doit avoir un triple objectif : Social, environnemental et économique et que la pêche joue un rôle majeur pour l'économie littorale française et que l'un des objectifs de la politique commune de la pêche doit être de maintenir un haut niveau d'emploi dans ce secteur, en particulier en protégeant la petite pêche et la pêche artisanale »⁷⁴⁶. L'Assemblée, par la suite, a souhaité que « l'Union européenne demande à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture de limiter les effets dévastateurs de la pêche minotière (surpêche), notamment sur les stocks et sur la biodiversité »⁷⁴⁷.

Le Sénat a également adopté plusieurs résolutions européennes sur le thème de la pêche. Nous citons comme exemple, la résolution européenne n° 158 du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche, la résolution européenne n°120 du 3 juillet 2012 relative à la réforme de la politique commune de la pêche (E 6449, E 6448 et E 6897) et la résolution européenne n°121 adoptée le même jour le 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449 et E 6897).

Par rapport à la pêche des régions ultrapériphériques françaises « la situation particulière de la pêche et de l'agriculture ultramarines n'est pas suffisamment prise en compte par les textes européens »⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n°102 du 08 Avril 2013 sur la réforme de la politique commune de la pêche

⁷⁴⁷ Ibid.

⁷⁴⁸ É. Doligé, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Rapport d'information du Sénat n° 519, fait le 7 juillet 2009, au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, p.162.

En dépit des particularités des DOM par rapport à l'Europe continentale, les mêmes règles s'y appliquent. Pour cela, le Sénat a demandé au Gouvernement à « défendre une meilleure prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne »⁷⁴⁹.

La politique commerciale peut, finalement, « participer à l'action que doit mener l'UE au plan international contre la pêche illégale ou « pêche illicite, non déclarée et non réglementée » (INN). La lutte contre la pêche INN doit ainsi être prise en compte dans le cadre de la négociation des APE, afin d'éviter que des produits pêchés illégalement viennent concurrencer directement les produits des RUP »⁷⁵⁰.

Le Parlement européen soutient cette inquiétude lorsqu'il a invité l'UE à « assumer ses responsabilités d'importateur et de marché les plus importants du monde pour les produits de la pêche et à jouer un rôle moteur dans la recherche d'une solution au problème mondial des pêches illégales, en utilisant toutes les possibilités dont elle dispose pour faire de la lutte contre la pêche INN une priorité de l'agenda international »⁷⁵¹.

Le Sénat a adopté sa résolution européenne n°121 adoptée le 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449 et E 6897).

Il a remarqué que « grâce aux outre-mer, la France constitue la deuxième puissance maritime mondiale et que la pêche joue un rôle économique et social vital dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises »⁷⁵².

⁷⁴⁹ Proposition n° 35 cité dans le rapport d'information n°519 : « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France », op.cit., p. 164.

⁷⁵⁰ Proposition de résolution européenne n° 575 du 31 mai 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

⁷⁵¹ Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

⁷⁵² Résolution européenne du Sénat n°121 adoptée le 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449 et E 6897).

Le Sénat a ajouté que « malgré les contraintes liées notamment à l'éloignement, le secteur de la pêche y dispose d'atouts et d'un potentiel de développement important » il a fini par demander à l'UE « à faire de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée une priorité de son action au niveau international, en particulier dans le cadre de la négociation des APE. »⁷⁵³

II : Relations extérieures

Dans ce domaine, nous allons aborder deux thèmes : La politique commerciale (A) et la politique de développement (B)

A : La politique commerciale

La politique commerciale européenne concerne deux volets, l'un multilatéral relatif aux négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et l'autre bilatéral. Or l'Union européenne tente de faire des accords de libre-échange avec des partenaires stratégiques.

Les assemblées parlementaires françaises, par le biais de leurs résolutions européennes, ont mis en garde l'Union européenne, via le Gouvernement français, en demandant des procédures sérieuses afin de créer une politique commune ayant à sa disposition des instruments capables de protéger le marché européen.

Le but récurrent de ces résolutions européennes est d'aborder une question compliquée concernant le maintien d'une politique commune en renforçant les moyens qui permettent de défendre les activités commerciales de l'Union.

La résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 819 du 14 janvier 2012 sur les négociations du cycle de Doha et l'avenir de l'Organisation mondiale du

⁷⁵³ Résolution européenne du Sénat n°121, op.cit.

commerce affirme cette vision. Puisque l'Assemblée a jugé « qu'aucune avancée ne peut être envisagée si les États membres de l'OMC n'engagent une réflexion sur l'évolution de leurs situations économiques respectives depuis le lancement du cycle de Doha et demande aux pays émergents d'assumer une partie du coût de la négociation en fonction de leur poids effectif dans l'économie mondiale »⁷⁵⁴.

Pour cela, elle a invité « le G20 à demander au Fonds monétaire international, en liaison avec l'OMC et la Banque mondiale, d'engager une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme de compensation multilatérale entre États excédentaires et États déficitaires, en liant les problématiques du commerce, de la dette et des finances »⁷⁵⁵.

L'Assemblée a estimé qu'il est important de débiter une réforme sur le fonctionnement et la gouvernance de l'OMC en optant d'adoption d'un processus régulier d'élaboration et d'actualisation de la règle de droit. Cela nécessite pour les députés de mettre en place un comité exécutif ayant pour objet d'examiner les possibilités d'alternative à l'engagement unique (accords plurilatéraux et accords de masse critique), « en assurant plus de cohérence entre engagements multilatéraux et accords commerciaux régionaux ».

En outre, nous mentionnons la résolution européenne du Sénat n° 171 du 12 juillet 2011 sur les objectifs prioritaires de la politique commerciale commune.

Dans la proposition de résolution européenne initiale n° 581, l'auteur de cette proposition déclarant qu'il « paraît opportun de rappeler quelles priorités devraient être mises en avant par la France dans la mise en œuvre de la politique commerciale commune : Sauver les négociations multilatérales sans sacrifier l'agriculture européenne, miser sur la différenciation entre pays en développement et promouvoir la réciprocité dans les échanges commerciaux »⁷⁵⁶.

⁷⁵⁴ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 819 du 14 janvier 2012 sur les négociations du cycle de Doha et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce affirme cette vision.

⁷⁵⁵ Ibid.

⁷⁵⁶ J. BIZET, proposition de résolution européenne initiale n° 581 du 7 juin 2011 sur les objectifs prioritaires de la politique commerciale commune.

Dans la résolution européenne adoptée définitivement par le Sénat, le dernier a marqué une tendance sénatoriale non négligeable vis-à-vis du Gouvernement et de l'Union européenne car le Sénat a invité le Gouvernement à jouer au sein du Conseil de l'Union européenne en fonction des objectifs suivants :

« L'Union européenne doit réaffirmer son attachement au système commercial multilatéral. Elle doit promouvoir une différenciation entre les « pays en développement » dans les négociations à l'OMC, mais aussi dans les accords de libre-échange qu'elle négocie et au travers de la réforme de son système de préférences généralisées (SPG). L'Union doit défendre et appliquer le principe d'une plus grande réciprocité dans les échanges commerciaux »⁷⁵⁷.

Le Sénat a voulu par ces points de départ d'encourager le Gouvernement afin d'agir lors des négociations européennes pour mettre en vigueur les plus grandes concessions accordées par l'UE bénéficient aux pays qui en ont le plus besoin.

Et à revaloriser le principe de la réciprocité « notamment en rendant plus effective la conditionnalité du régime «SPG+» et en utilisant tous les leviers possibles pour mettre fin à l'ouverture unilatérale des marchés publics européens »⁷⁵⁸.

B : La politique de développement

Le souhait des parlementaires de mettre en place une politique commerciale plus équitable et plus humaine avec les pays en voie de développement, a été relevé dans certaines résolutions européennes des Assemblées.

Une idée qui a été soutenue par M. le député Jean-Pierre Dufau en annonçant ce qui suit : « Nous devons mettre fin aux rapports inégaux en matière commerciale

⁷⁵⁷ Résolution européenne du Sénat n° 171 du 12 juillet 2011 sur les objectifs prioritaires de la politique commerciale commune.

⁷⁵⁸ Ibid.

et mettre en œuvre une politique d'aide au développement reposant sur des considérations humanitaires et partenariales »⁷⁵⁹.

Nous évoquons à ce stade, la résolution européenne de l'Assemblée nationale n°452 du 28 avril 2010 sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Dans cette résolution européenne, l'Assemblée nationale a exprimé clairement sa nouvelle tendance en considérant que : « Les pays ACP sont durement touchés par la crise économique, financière et alimentaire et que les engagements européens pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, souscrits en 2000 dans le cadre de l'ONU, sont plus que jamais d'actualité »⁷⁶⁰. Pour cela, l'Assemblée « Invite l'Union européenne à réaliser une meilleure articulation entre sa politique commerciale et sa politique de développement, sous l'égide du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité » et « recommande le maintien des prélèvements communautaires de solidarité »⁷⁶¹.

Le but de cette intervention parlementaire n'est qu'une tentative européenne de déracinement de la pauvreté, par le biais des accords de partenariat économique comme instrument de développement.

Pour conclure, il convient de souligner que nous avons évoqué tous ces résolutions européennes afin mettre en lumière d'une part, les thèmes très importants au niveau européen qui sont traités par les députés et les sénateurs, et la jalousie révélée par les parlementaire par rapport aux intérêts français qui les conduisent à adopter des résolutions européennes affirmées cette attitude.

⁷⁵⁹ Cité dans le rapport de l'Assemblée nationale n° 2439 du 7 avril 2010 déposé par H. GAYMARD sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

⁷⁶⁰ Résolution européenne de l'Assemblée nationale n°452 du 28 avril 2010 sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

⁷⁶¹ Ibid.

Conclusion de la Partie II :

Nous constatons que le pouvoir constituant dérivé a réalisé ces révisions constitutionnelles afin de parvenir à une résolution européenne qui n'est qu'une traduction de la position des parlementaires leur permettant de participer à l'élaboration européenne.

Le renforcement de l'attitude parlementaire s'est effectué en quelques sortes après la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008, or cette dernière a reconnu à chacune des assemblées une tâche importante dans le contrôle parlementaire. Ainsi, le nouveau texte de l'article 88-4 prévoit la possibilité attribuée aux parlementaires d'adopter une résolution européenne sur tout document européen. Il prévoit parallèlement à la création, dans chaque assemblée, une Commission des affaires européennes dont les compétences ne devront pas paralyser celles des commissions permanentes de l'article 43.

Cependant, il faut souligner que toutes ces améliorations ne réussissent pas en effet à consacrer une force considérable à la résolution européenne.

En toute état de cause, il est important de dire que même si la résolution européenne adoptée par les parlementaires n'a aucune valeur contraignante ni pour le Gouvernement ni pour les institutions européennes, elle possède une sorte de l'efficacité en participant à la protection des intérêts français lors des négociations au sein des institutions européennes.

Conclusion

L'histoire de la résolution parlementaire présente un rôle négatif surtout avant la V^{ème} République car elle était régulièrement utilisée, selon Le Conseil constitutionnel pour « mettre en cause de la responsabilité gouvernementale »⁷⁶².

Sous la Ve République, le recours aux résolutions était, une nécessité indispensable pour le Parlement sous prétexte « d'éviter l'adoption de lois « bavardes » »⁷⁶³.

En plus, la reconnaissance d'un droit de résolution pour les parlementaires, au sein de l'article 88-4 introduite dans la Constitution française en 1992, n'avait pas pour objet de concourir avec le Gouvernement au niveau européen ni de le déstabiliser comme auparavant. Mais au contraire, le Parlement veut en application de cet article voter des résolutions afin de participer en quelque sorte au contrôle de la politique européenne du Gouvernement. Ce qui permet de sauvegarder de plus les intérêts français surtout que le droit de voter des résolutions est pratiqué dans de nombreux parlements des Etats membres de L'Union européenne.

Ainsi, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, a relevé la possibilité de voter des résolutions par les parlementaires. Et la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008 affirme le droit d'adopter des résolutions européennes par les parlementaires sur tout document émanant de l'Union européenne.

Le Gouvernement continue effectivement à exercer son devoir de conduire la politique extérieure de la France qui est aussi européenne. Et les assemblées parlementaires veillent à ce propos à surveiller cette politique européenne en adoptant si nécessaire des résolutions européenne.

⁷⁶² Cons. const. 17, 18 et 24 juin 1959, déc. n° 59-2 DC, op. cit.

⁷⁶³ Selon le Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République (comité Balladur).

Il est intéressant de souligner que les propositions de résolution européenne peuvent d'un part, être déposées par la Commission des affaires européennes, une des commission permanentes et bien sûr par l'initiative d'un ou plusieurs parlementaires. Elles peuvent d'autre part, porter sur plusieurs textes européens.

A ce stade, il faut reconnaître l'apport des traités européen dans le renforcement de la participation des parlements nationaux dans les affaires européennes.

Au début, c'était le Traité de Maastricht puis le Traité d'Amsterdam et son protocole n° 9 qui a accordé aux parlements nationaux un délai d'un mois pour se prononcer sur un texte européen. Ensuite, le Traité de Lisbonne a étendu ce délai à 8 semaines (sous certaines conditions mentionnées dans le protocole n° annexé à ce traité). Durant ce délai, le processus décisionnel européen s'interrompt en attendant l'attitude des parlements nationaux sur le document européen qui est en examen.

Cette période évoquée par les traités européens offre sans doute aux parlementaires français un temps assez important afin d'adopter des résolutions européennes sur un document européen.

Mais, cette faveur offerte aux parlementaires ne réussit pas à donner aux députés et sénateurs l'espoir d'exercer un contrôle efficace sur les affaires européennes.

A vrai dire, la portée des résolutions européennes adoptées par les assemblées demeure en soi modeste. En effet ces résolutions ne peuvent, à un moment donné, obliger le Gouvernement à les prendre en compte lors des négociations européennes.

De ce fait, la pratique de la résolution européenne aboutit à une frustration chez les députés et les sénateurs car bien qu'elle forme un moyen de contrôle parlementaire des travaux gouvernementaux dans les institutions européennes, elle reste sans force considérable pour influencer le Gouvernement ou les institutions européennes.

Le changement de la dénomination de la résolution devenue résolution « européenne » ne contribue jamais à valoriser son caractère qui demeure non contraignante. Cette nouvelle modification n'avait pour objet que de distinguer la résolution de l'article 88-4 de la Constitution des autres résolutions parlementaires adoptées en application de l'article 34-1 de la Constitution.

Même si le Gouvernement a fait des efforts pour prendre en considération les modernisations introduites par l'article 88-4 de la Constitution et celles mentionnées au sein des textes du Traité de Lisbonne en faveur des parlements nationaux, sa dernière Circulaire recopie la plupart des textes des circulaires intérieures.

Nous soulignons à ce stade la procédure accélérée mentionnées dans les circulaires gouvernementales successives particulièrement dans la dernière Circulaire du 21 juin 2010. Cette faculté gouvernementale permet au Gouvernement, en cas d'urgence relative à la rapidité des négociations européennes, de demander aux assemblées parlementaires de se prononcer promptement. Une question qui porte atteinte aux délais de (8 et 4 semaines) accordées aux parlementaires afin de s'exprimer sur un tel ou tel document européen.

En plus, la situation française est complètement différente de certaines expériences européennes. En fait, si dans quelques États membres, « le Gouvernement est soumis à un « mandat de négociation » dont les contours ont été définis préalablement avec le Parlement (Danemark par exemple), aucune contrainte ne pèse sur le Gouvernement français. En conséquence, les suites données aux résolutions, jusqu'à présent, ont souvent été décevantes »⁷⁶⁴. Les règlements des assemblées ne comportent aucune disposition sur la question du suivi des résolutions européennes.

Malgré le manque de caractère contraignant de la résolution européenne, celle-ci reste en tout état de cause un instrument parlementaire pour mettre la politique européenne du Gouvernement sous le regard des députés et sénateurs. Nous nous référons à ce propos à la possibilité d'organiser des auditions afin

⁷⁶⁴ P. TÜRK, le contrôle parlementaire en France, op.cit., p. 223.

d'interroger un membre du Gouvernement sur le déroulement des affaires européennes.

La résolution européenne peut assumer son effet lors des négociations européennes par l'intermédiaire de quelques moyens comme la publicité qui peut accompagner l'adoption de la résolution européenne dans les institutions de l'Union européenne et les médias qui peuvent encore lui accorder une certaine vertu.

Il est vrai que la position parlementaire a été améliorée grâce au Traité de Lisbonne et de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais les modifications introduites par ceux-ci ne forment pas en effet le facteur principal pour renforcer le contrôle parlementaire sur les affaires européennes. Cependant, le dialogue fréquent entre le Gouvernement et le Parlement afin d'atteindre une position unie au niveau européen reste la meilleure solution pour affirmer la présence des assemblées vis-à-vis du Gouvernement et des institutions européennes. En fait, lorsque le Parlement adopte des résolutions européennes suivant les intérêts français, le Gouvernement ne peut pas prendre une tendance contraire.

En définitive, il faut reconnaître que les améliorations apportées à l'article 88-4 de la Constitution ne sont pas finalement négligeables. Elles ne sont que des développements révolutionnaires par rapport aux anciennes pratiques de cet article. Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article 88-4 prévoit l'extension du champ d'application de la résolution européenne, ce qui offre aux parlementaires le droit d'adopter des résolutions européennes sur tout document européen.

Dans ce sens, il est important de souligner l'ampleur des thèmes européens très importants qui sont traités par les députés et les sénateurs, et l'enthousiasme qu'ils ont montré pour préserver les intérêts français dans l'Union.

En plus, il faut saluer la création dans chaque assemblée d'une Commission des affaires européennes ayant pour objet d'animer, de faciliter le travail parlementaire et de le rendre plus efficace surtout au niveau européen grâce à la pratique du mécanisme de tri des documents européens.

« Sans négliger l'intérêt de ces modifications, elles sont loin de répondre aux besoins de l'adéquation de la Constitution aux exigences de la participation

de la France à la construction européenne, qui reste encore à mettre en chantier »⁷⁶⁵.

Pour conclure, il est équitable de dire que l'absence d'un caractère contraignant de la résolution européenne, à l'égard du Gouvernement français et des institutions européennes, ne doit pas conduire à considérer cette procédure vaine. Mais au contraire, il est important de souligner que cette résolution constitue un instrument important pour le Parlement à la recherche d'un rôle efficace au niveau européen.

La dynamique de démocratie chez quelques pays européens et même au sein du Parlement européen doit encourager le Parlement de prendre la bonne direction afin d'affirmer non seulement sa participation dans le déroulement des affaires européennes mais aussi son influence en face du Gouvernement. Une recette qui peut s'accomplir par le renforcement de la portée de la résolution européenne.

Enfin de de compte, nous avons le droit de nous interroger sur la manière d'effectuer ce renforcement qui va sans doute aboutir à confirmer le rôle du Parlement au niveau européen.

⁷⁶⁵ J. Rideau, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle », op.cit.

Bibliographie

1- Ouvrages généraux

- **AVRIL (P) et GICQUEL (J)**, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4e éd., 2010
- **AVRIL (P) et GICQUEL (J)**, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996.
- **ARDANT (P), MATHIEU (B)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ-Lextenso éditions, 25^e éd, 2013
- **CONAC (G), LUCHAIRE (F) et PRETOT (X)**, *La Constitution de la République française*, Economica, 3e éd., 2009
- **FAVOREU (L), GAÏA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O), ROUX (A), SCOFFONI (G)**, *Droit constitutionnel*, *Precis*, 16 éd, 2014
- **FOILLARD (P)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Larcier, 19 éd, 2013
- **FRAISSEIX (P)**, *Droit constitutionnel*, Vuibert, 6^e éd, 2013
- **GICQUEL (J) et GICQUEL (J.-E.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien lextenso 26 éd, 2012
- **Le POURHIET (A-M)**, *Droit constitutionnel*, Economica, 2013
- **PIERRE (E)**, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, deuxième édition, 1902
- **TÜRK (P)**, *Les institutions de la Ve République*, lextenso éditions, 2013-2014

2- Ouvrages spécialisés

- **AVRIL (P)**, *Les conventions de la Constitution*, RFDC, n°14, 1993
- **AVRIL (P)**, *Les conventions de la Constitution*, Puf, 1997
- **CAMBY (J.-P.)**, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, 5^e éd., 2011
- **CESSOT (A.F)**, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Ve République*, L.G.D.J, 2004
- **BARBE (V.)**, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux : étude comparative : Allemagne, France, Royaume-Uni*, LGDJ, 2009
- **BLANC (D.)**, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, l'Harmattan, 2004
- **GENNART (M.)**, *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité : droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, Larcier, 2013

- **GROSSMAN (E) et SAUGER (N)**, *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2007
- **MEYER (D)**, *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la Ve République*, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille III, 27 novembre 1993
- **NUTTENS (J.D)**, *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, 2001
- **PONTHOREAU (M-C)**, *La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire*, AJDA, 2004
- **PIROU (X.)**, *L'évolution des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sous la Ve République*, [s.n.], 2007
- **SAULNIER (E.)**, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, LGDJ, 2002
- **TOSTAIN (C)**, *Le Parlement français et les résolutions votées par l'Assemblée nationale ou le Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution en 1994 et 1995*, mémoire de DEA de droit public interne, Université Paris II, septembre 1995
- **TÜRK (P)**, *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D. J, 2011

3- JurisClasseur

- **CASSIA (P)**, Droit administratif et droit communautaire, *Fasc. 497, 01 Octobre 2008. JurisClasseur, Europe Traitée*. Cote : 01,2009
- **DUBOS (O)**, Droit administratif et droit communautaire, *Fasc. 24, 05 Décembre 2006, JurisClasseur Administratif*. Cote : 01,2007.
- **GICQUEL (J.-E.)**, *Parlement document : Fasc. 102, JurisClasseur Administratif*. 19 Juin 2012

4- Articles

- **ALBERTON (G.)**, « L'article 88-4 de la constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel », *RDP*, n° 4, 1995
- **BAUFUME (B.)**, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, n° 5, 1994
- **BOUDET (F.)**, « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1958
- **CELERIER (T.)**, « L'article 88-4 de la constitution et le Conseil d'Etat », *Petites affiches*, 27 janvier 1995 n° 12
- **CHALTIEL (F.)**, « Le Traité de Lisbonne : de l'élaboration à la signature et la structure », *Petites affiches*, n° 7, le 09 janvier 2008
- **CONNAN (C.)**, « Les résolutions accompagnant les lois autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux-Réflexions sur

- l'opportunité de restaurer une prérogative parlementaire censurée par la Cinquième République », *Revue de la recherche juridique* 2000
- **DUBOUT (É.), NABLI (B.)**, « L'émergence d'un droit français de l'intégration européenne », *RFDA* 2010
 - **GAUTRON (J.-Cl.)**, « Le Traité de Lisbonne ou le retour de la realpolitik », *R.A.E.*, 2007-2008/2
 - **GROSSMAN (E.)**, « La résistance comme opportunité : les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe », *Revue internationale de politique comparée* 4/2008
 - **HAMON (L.)**, « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *Recueil Dalloz*, 1959
 - **HELDMAIER (C.-R.)**, « La distinction DO-DNO, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire », *RMC*, février 1991
 - **KERVICHE (E.)**, « La Constitution, le chercheur et la mémoire » *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 juillet 2009 n° 4
 - **LAGELLE (A.)**, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », *P.U.F. Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3 (n° 87)
 - **LASCOMBE (M.)**, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP G* 2008
 - **LAVRIC (S.)**, « Circulaire sur la participation du Parlement au processus décisionnel européen », *Dalloz actualité* 23 juin 2010
 - **LE BRIS (C.)**, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », *RDP*, 01 juillet 2012 n° 4
 - **MOLINIER (J.)**, « Primauté du droit de l'Union européenne, Art. 3 - Droit européen et Constitution », *Rép. communautaire*, **DALLOZ** septembre 2011.
 - **NALLET (M.-H.)**, « Le rôle du Parlement national dans la définition des positions françaises : le Parlement : quelle influence ? », Article publié pour le cinquantenaire du SGCI », *Ena mensuel*, n° 2, 1998
 - **NIQUEGE (S.)**, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 84, octobre 2010
 - **OST (F.) et KERCHOVE (M.-V.)**, « De la pyramide au réseau — Pour une théorie dialectique du droit », Bruxelles, *Publications des Facultés universitaires Saint-Louis*, 2002
 - **RIDEAU (J.)**, « La place de l'Europe dans la révision constitutionnelle, Dossier - Révision de la Constitution : la V^{ème} République rénovée ? », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 31, 30 Juillet 2008
 - **RULLIER (B.)**, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution au premier semestre 1994 », *RFDC*, n° 19, 1994.
 - **RULLIER (B.)**, « L'article 88-4 de la constitution : un premier bilan », *RDP*, n°6, 1994
 - **SAURON (J.-L.)**, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *RTDE*, 1999
 - **SAURON (J.-L.)**, « La contribution des formations consultatives du Conseil d'État à l'élaboration et à l'application du droit communautaire », *Gazette du Palais*, 12 février 2009 n° 43
 - **TERRAL (F.-C.)**, « Le principe de subsidiarité après Lisbonne », *Petites affiches* n° 89, 03 mai 2013

- **VEDEL (G.)**, « Vérité de la V^{ème} République », *Revue de l'action populaire française*, septembre-octobre 1959
- **VERDIER (M.-F.)**, « La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du Traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises », *RDP* 1994
- **VERDIER (M.-F.)**, « La participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire », *Les Petites affiches* 1994, n° 78
- **VERPEAUX (M.)**, « La loi du 15 juin 2009, une conséquence ordinaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 27, 29 Juin 2009

5- Colloques

- **BLANQUET (M.)**, « origines et significations de l'article 88-4 », Actes du colloque tenu à Toulouse sur l'article 88-4 de la constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne, *presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 1995
- **LAPORTE (J.)**, « l'application de l'article 88-4 au Sénat », Actes du colloque tenu à Toulouse le 27 mars 1994 sur L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne, *Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 1995
- **SEILLER (B.)**, « *Le contrôle parlementaire de l'administration* », Actes du colloque organisé par le Centre de recherches en droit administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2, au Sénat, le 18 janvier 2010, *Dalloz*, 2010

6- Rapports

- Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution
- Une V^o République plus démocratique, rapport remis au Président de la République le 29 octobre 2007.
- Rapport déposé par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une V^{ème} République plus démocratique, 2007

7- Connaissance de l'Assemblée nationale

- Connaissance de l'Assemblée nationale n° 9, l'Assemblée nationale et l'Union européenne, février 1998
- Connaissance de l'Assemblée nationale, Les fiches de synthèse de l'Assemblée nationale, Novembre 2009

8- Rapports parlementaires

❖ Rapports d'informations de l'Assemblée nationale

- **Rapport d'information n° 221 du 17 février 1993** fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
- **Rapport d'information n° 209 du 19 mai 1993** présentée au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur l'ensemble des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale jusqu'au 30 avril 1993(n°s E-1 à E-72).
- **Rapport d'information n°468,13 Juillet 1993**, déposé au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 11 juin au 12 juillet 1993 (n°s E-82 à E-91).
- **Rapport d'information n°1047 du 10 mars 1994**, déposé au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur les propositions d'actes communautaires soumises par le gouvernement à l'Assemblée nationale du 1^{er} au 28 février 1994 (n°s E-200 à E-223)
- **Rapport d'information n° 1714 du 22 novembre 1994 déposé** au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions d'actes communautaires soumises par le gouvernement à l'Assemblée nationale du 24 octobre au 17 novembre 1994 (nos E-318 à E-324)
- **Rapport d'information n° 1893 du 11 janvier 1995**, déposé au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 20 au 31 décembre 1994 (n°s E-346 à E-354).
- **Rapport d'information n° 2458 du 20 décembre 1995**, déposé au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale (n°s E-526, E-528 à E-539, E-543, E-545 et E-546)
- **Rapport d'information n°3769 du 7 mars 2007** déposé sur le bilan d'activités de la commission des Affaires étrangères sous la XIIe législature (2002-2007)
- **Rapport d'information n°1262 du 18 novembre 2008** fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur les questions mémorielles

- **Rapport d'information n° 1796 du 7 Juillet 2009**, déposé sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2010 (E 4533)
- **Rapport d'information n° 4510 du 14 mai 2012**, déposé sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes (XIII^e législature, 2007-2012)
- **Rapport d'information n° 1704 du 14 janvier 2014** déposé par la Commission des affaires européennes l'Assemblée nationale sur la mise sur le marché des nouveaux aliments

❖ **Rapports d'informations du Sénat**

- **Rapport d'information n° 421 du 26 juin 1991** fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, « Le rôle des parlements nationaux dans la Communauté européenne »
- **Rapport d'information du Sénat n° 87 du 10 novembre 1993** fait au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes Sur les enjeux des négociations agricoles du GATT
- **Rapport d'information n° 338 du 13 avril 1994** fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur l'application de l'article 88-4 de la Constitution
- **Rapport d'information n° 224 du 15 février 1995** fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne.
- **Rapport d'information n° 339 du 28 juin 1995** fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat sur le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'union européenne
- **Rapport d'information n° 264 du 19 mars 1997**, «Pour ou contre le futur système de TVA en Europe?»
- **Rapport d'information n° 281, février 1998**, « Faut-il modifier l'article 88-4 de la Constitution »
- **Rapport d'information n° 36 du 20 octobre 2004** fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les conséquences constitutionnelles des dispositions relatives aux parlements nationaux figurant dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- **Rapport d'information n° 393 du 12 juin 2008**, « Les parlements nationaux et l'Union européenne après le Traité de Lisbonne »
- **Rapport d'information n° 519 du 7 juillet 2009** fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer
- **Rapport d'information n° 24 du 8 octobre 2009** déposé sur le développement du rôle européen du Sénat

❖ **Rapports législatifs de l'Assemblée nationale**

- **Rapport législatif n° 1892 du 8 novembre 2004** au nom de la Commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution présentée par MM. Hervé MORIN et François BAYROU (n° 1862), sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque (E 2643)
- **Rapport législatif n°890 du 14 mai 2008** fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République
- **Rapport législatif n° 1009 du 2 juillet 2008** déposé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la Ve république
- **Rapport législatif de l'Assemblée nationale n° 691 des 6 février 2008**, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 690), autorisant la ratification du Traité de Lisbonne, modifiant le Traité sur l'union européenne et le Traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes

❖ **Rapports législatifs du Sénat**

- **Rapport législatif n° 388 du 11 juin 2008** déposé sur le Projet de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République

❖ **Rapports de l'assemblée nationale**

- **Rapport n° 559 du 6 avril 1989** fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi de M. Charles Josselin tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Assemblée nationale, IX^e législature
- **Rapport n° 2676 du 2 mai 1992** fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2623) ajoutant à la constitution un titre : « de l'union européenne »
- **Rapport supplémentaire n° 2684 du 3 mai 1992** fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2623) ajoutant à la Constitution un titre : « De l'Union européenne »

- **Rapport n° 2803 du 17 juin 1992** fait au nom de la commission des lois lors de la deuxième lecture de la Loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne"
- **Rapport n° 2968 du 15 mars 2006** déposé sur la proposition de résolution n° 2828 de M. Christian Philippe, sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 sur les compétences pénales de la Communauté européenne (E 3022)
- **Rapport n° 892 du 15 mai 2008** fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve République
- **Rapport n° 1375 du 7 janvier 2009** relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution
- **Rapport n° 1630 du 30 avril 2009** fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 1546) de m. Bernard ACONSEIL. CONSTOYER tendant à modifier le règlement de l'assemblée nationale
- **Rapport n° 2303 du 10 février 2010** visant à promouvoir l'harmonisation des législations européennes applicables aux droits des femmes suivant le principe de la « clause de l'Européenne la plus favorisée »
- **Rapport n° 2439 du 7 avril 2010** déposé sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

❖ Rapports du Sénat

- **Rapport n° 463 du 10 juillet 2008** déposé nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République
- **Rapport n° 387 du 11 juin 2008** déposé sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République

9- Référence en anglais

- The role of national parliaments in the european Union, Select commitee on european legislation, Twenty-eighth report, House of Commons, session 1995-96.

10- Site internet

❖ Site internet de l'Assemblée nationale

- Ouverture de la réunion conjointe des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat avec les membres français du Parlement européen. Le 31/03/2010 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dpr/dpr0058.asp>

❖ Site internet du Sénat

- Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a07-388/a07-3883.html>
- L'examen des textes en commission : http://www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html
- Présentation de la Commission des affaires européennes : <http://senat.fr/europe/cae-presgen.html>
- Colloque sur la diplomatie Parlementaire organisée par le Président de l'Assemblée nationale et la président du Sénat : http://www.senat.fr/colloques/diplomatie_parlementaire/diplomatie_parlementaire3.html#toc49
- Bilan des travaux de la Commission des affaires européennes / de la délégation pour l'Union européenne du Sénat : <http://www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html#toc16>
- Présentation de la délégation pour l'union européenne : <http://senat.fr/europe/dpue-histo.html>
- ❖ **Site internet du Conseil constitutionnel** : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
- ❖ **Site internet du Conseil d'Etat** : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/>
- ❖ **Site internet du Légifrance** : <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- ❖ **Site officiel d'Europol** : <https://www.europol.europa.eu/content/page/aboutus>
- ❖ **Article 53 de la Constitution belge** : http://www.senate.be/doc/const_fr.html
- ❖ **Site internet du Sénat Belge** : <http://www.savetibet.fr/>
- ❖ **Site internet du Sénat italien** : <http://www.senato.it/>
- ❖ **Site internet de la Chambre des députés italienne** : <http://fr.camera.it/>
- ❖ **Site internet du Parlement Portugais** : <http://www.parlamento.pt/>

Annexes

Liste des annexes :

Annexe n° 1 : Extrait de la Constitution de 1958

Annexe n° 2 : L'évolution du contenu de l'article 88-4 (1992-2008)

Annexe n° 3 : Le règlement de l'Assemblée nationale (Chapitre IX : Affaires européennes)

Annexe n° 4 : Le règlement du Sénat (Chapitre XI bis : Affaires européennes)

Annexe n° 5 : Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

Annexe n° 6 : Protocoles annexées au Traité de Lisbonne

Annexe n° 7 : Table des résolutions de l'article 88-4 adoptée au sein de l'Assemblée nationale

Annexe n° 8 : Table des résolutions de l'article 88-4 adoptée au sein du Sénat

Annexe n° 9 : Table des résolutions européennes adoptée au sein de l'Assemblée nationale

Annexe n° 10 : Table des résolutions européennes adoptée au sein du Sénat

Annexe n° 1 : Extrait de la Constitution de 1958

TITRE V

DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT

ET LE GOUVERNEMENT

Article 34-1

Les Assemblées peuvent voter des résolutions dans des conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou contienne des injonctions à son égard.

TITRE VI

DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

TITRE XV

DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 88-4

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

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

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

Article 88-6

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

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

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

Annexe n° 2 : L'évolution du contenu de l'article 88-4 (1992-2008)

Article 88-4 (Loi constitutionnelle du 25 juin 1992)

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

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

Article 88-4 (Loi constitutionnelle du 25 janvier 1999)

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

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

Article 88-4 (Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008)

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

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

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

Annexe n° 3 : Le règlement de l'Assemblée nationale

(Chapitre IX : Affaires européennes)

Article 151-1

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

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

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

4 : Au début de la législature, la Commission des affaires européennes est convoquée par le Président de l'Assemblée en vue de procéder à la nomination de son bureau, qui comprend, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. Le bureau est élu selon la procédure fixée à l'article 39, alinéas 4 et 5. La présidence de la commission ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.

5 : Les convocations, les votes, les auditions des membres du Gouvernement et la publicité des travaux sont organisés dans les conditions prévues au chapitre X du titre I^{er}.

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

Article 151-1-1

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

Article 151-2

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

2 : Les projets et propositions mentionnés à l'alinéa 1 sont imprimés et distribués. Ils sont examinés par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes, de sa propre initiative ou à leur demande, ses analyses

assorties ou non de conclusions. Elle peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.

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

Article 151-3

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

Article 151-4

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

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

Article 151-5

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

Article 151-6

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

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

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

Article 151-7

1 : Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond, la Conférence des présidents, saisie par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes peut proposer à l'Assemblée d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour. Si aucune demande n'est soumise à la conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond est considéré comme définitif.

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

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

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

Article 151-8

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

Article 151-9

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

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

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

Article 151-10

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

Article 151-11

Le Président de l'Assemblée transmet au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité formé, dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés. Le cas échéant, l'examen des propositions de résolution portant sur le même acte législatif est interrompu.

Article 151-12

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

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

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

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

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

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

7 : Lorsque l'Assemblée est saisie par le Sénat d'une motion tendant à s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne, la motion est immédiatement renvoyée à la commission permanente compétente. Les dispositions prévues aux alinéas précédents pour l'examen d'une telle motion sont applicables.

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

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

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

Annexe n° 4 : Le règlement du Sénat

(Chapitre XI bis : Affaires européennes)

Article 73 bis

1. - La Commission des affaires européennes comprend 36 membres.

2. - Après chaque renouvellement partiel, le Sénat la nomme en séance publique de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. À l'issue de la nomination des commissions permanentes, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie à cet effet. Les alinéas 3 à 11 de l'article 8 sont applicables. Les dispositions de l'article 13 sont applicables au bureau de la Commission des affaires européennes.

Article 73 ter

La Commission des affaires européennes se réunit en principe le jeudi matin.

Article 73 quater

1. - La Commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution.

2. - Le président de la commission compétente peut désigner un représentant pour participer à l'examen par la Commission des affaires européennes d'un projet ou d'une proposition d'acte, ou d'un document émanant d'une institution de l'Union européenne.

3. - Les travaux de la Commission des affaires européennes font l'objet d'une publication spécifique.

Article 73 quinquies

1. - Les résolutions européennes sont adoptées dans les conditions prévues au présent article.

2. - Dans les quinze jours suivant la publication d'un projet ou d'une proposition d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, la commission compétente peut décider de se saisir de ce texte. Elle statue dans un délai d'un mois. Lorsqu'elle a adopté une proposition de résolution, elle en informe le Sénat et fixe un délai limite, qui ne peut excéder quinze jours, pour le dépôt des amendements qui peuvent être présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. À l'issue de ce délai, la commission se prononce sur la proposition de

résolution éventuellement modifiée par les amendements qu'elle a adoptés. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué.

3. - Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution. La proposition de résolution est envoyée à la commission compétente lorsqu'elle s'est saisie dans les conditions prévues à l'alinéa 2. Dans les autres cas, la proposition de résolution est envoyée à l'examen préalable de la Commission des affaires européennes qui statue dans le délai d'un mois en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition, éventuellement amendée. La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission saisie au fond qui se prononce sur la base du texte adopté par la Commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution. Après l'expiration du délai limite qu'elle a fixé pour le dépôt des amendements, la commission saisie au fond examine la proposition de résolution ainsi que les amendements qui lui sont présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué.

4. - Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la Commission des affaires européennes, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond.

5. - La proposition de résolution adoptée dans les conditions fixées aux alinéas 2 et 3 devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai au terme duquel le texte adopté par la Commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la Commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat.

6. - Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la Commission des affaires européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis.

7. - Les résolutions européennes sont transmises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale.

**Annexe n° 5 : Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du
Parlement national au processus décisionnel européen**

Paris, le 21 juin 2010

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

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

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

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

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

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne.

Je vous demande par conséquent de veiller personnellement à la mise en œuvre des procédures fixées par la présente circulaire, qui se substitue à la Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

ANNEXE

I.- Transmission des textes de l'Union européenne

Au titre de l'article 88-4 de la Constitution

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

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

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

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

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes.

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

Outre la transmission obligatoire des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire.

A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission.

Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil.

S'agissant plus particulièrement des mises en demeure et avis motivés adressés à la France dans le cadre des procédures précontentieuses, ces documents sont transmis par le SGAE sur demande écrite du président de la Commission des affaires européennes. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a pour objectif de répondre à une demande formulée par la Commission européenne dans le cadre précontentieux ou d'exécuter un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, ces documents sont transmis, à leur demande, aux présidents des commissions des assemblées parlementaires compétentes pour l'examen de ce projet de texte, avec copie au président de la Commission des affaires européennes.

Dans le cas où les documents transmis sont soumis à des règles spécifiques de confidentialité et de diffusion, les services du Premier ministre déterminent les modalités particulières de leur transmission et de leur publication en relation avec les commissions chargées des affaires européennes.

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

1. Fiches d'impact simplifié

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

2. Saisine du Conseil d'Etat pour avis

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

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

3. Délais d'examen

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

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du

protocole n° 1 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines.

Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes.

Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée.

4. Procédure d'examen accélérée

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

5. Adoption de résolutions

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

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

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

- De se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;
- D'interroger le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;
- De consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

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

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de

procédure permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

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

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

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

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

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

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

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

Le SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française.

Pour les projets d'actes en cours de négociation, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes.

2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe

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

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

Dès qu'il en a connaissance, le ministre chargé des relations avec le Parlement informe le SGAE et le ministre chef de file compétent de l'inscription en séance publique d'un débat parlementaire relatif aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Le ministre chef de file assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée concernée.

Il y défend la position du Gouvernement telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGAE ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

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

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

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

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

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

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

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

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

En vertu de l'article 88-6 de la Constitution, chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est de droit à la demande de soixante députés ou sénateurs. Dès qu'une assemblée a décidé de former un tel recours, elle en informe le Premier ministre.

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

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

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

François Fillon

Annexe n° 6 : Protocoles annexées au Traité de Lisbonne

Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne

Sommaire

Titre 0 -

Titre 1 - informations destinées aux parlements nationaux

Titre 2 - coopération interparlementaire

Les hautes parties contractantes,

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

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

Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au Traité sur l'Union européenne, au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

Titre 1 - INFORMATIONS DESTINEES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

Article 1

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

Article 2

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

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

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

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

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

Article 3

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

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

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

Article 4

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

L'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

Article 5

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

Article 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48, paragraphe 7, premier ou deuxième alinéa, du Traité sur l'Union européenne, les parlements

nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

Article 7

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

Article 8

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

Titre 2 - COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Article 9

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

Article 10

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

Commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Sommaire

Titre 0 -les hautes parties contractantes, désireuses de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union ; déterminées à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 3ter du Traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au Traité sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union :

Article 1

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article -3-ter- du Traité sur l'Union européenne.

Article 2

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

Article 3

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

Article 4

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

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

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

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

Article 5

Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les Etats membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

Article 6

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

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

Article 7

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

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

2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du

paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 61I du Traité sur le fonctionnement de l'Union relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

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

3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. A l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure :

(a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;

(b) si, en vertu d'une majorité de 55% des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 230 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son Parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

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

Article 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 3ter du Traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité économique et social et au Comité des régions.

**Annexe n° 7 : Table des résolutions de l'article 88-4 adoptées au sein de
l'Assemblée nationale**

- **Résolution n° 89 du 3 décembre 1993** sur la proposition de directive relative au droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen (Proposition d'acte communautaire E 143)
- **Résolution n° 178 du 28 avril 1994** sur la proposition de directive européenne sur la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite
- **Résolution n° 14 du 20 octobre 1994** sur la proposition de recommandation du Conseil relative au déficit public excessif en France proposition d'acte communautaire E 305
- **Résolution n° 329 du 19 décembre 1994** relative l'accord sur la construction navale
- **Résolution n° 395 du 10 août 1995** portant sur deux propositions d'actes communautaires relatives au marché de la banane
- **Résolution n° 176 du 12 juillet 1996** sur la proposition d'acte communautaire E 405 relative à l'exercice de la profession d'avocat
- **Résolution n° 94 du 25 avril 1997** Sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211)
- **Résolution n° 20 du 29 octobre 1997** relative à une proposition de directive sur le marché intérieur du gaz naturel
- **Résolution n° 39 du 23 novembre 1997** à l'occasion d'un nouveau régime d'aides à la construction navale destiné à mettre fin aux aides au contrat proposé par la commission européenne en 1997

**Annexe n° 8 : Table des résolutions de l'article 88-4 adoptées au sein du
Sénat**

- **Résolution n° 38 du 15 décembre 1992** insérant dans le Règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution,
- **Résolution n° 111 du 1er août 1995** sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93 et 1035/72 relatifs respectivement au secteur de la banane et à celui des fruits et légumes, ainsi que le règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (E 409) et sur la proposition de règlement (CE) du Conseil adaptant le règlement (CEE) n° 404/93 en ce qui concerne le volume du contingent tarifaire annuel d'importation de bananes dans la Communauté à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (E 410)

**Annexe n° 9 : Table des résolutions européennes adoptées au sein de
l'Assemblée nationale**

- **Résolution européenne n° 191 du 14 octobre 2008** sur le bilan de santé de la politique agricole commune (E3878)
- **Résolution européenne n°248 le 25 mars 2009** sur le renforcement de la régulation financière
- **Résolution européenne n° 352 adoptée 18 octobre 2009** sur la proposition de décision cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name record, PNR) à des fins répressives
- **Résolution européenne n° 372 du 26 novembre 2009** sur la situation du secteur laitier
- **Résolution européenne n° 384 du 20 décembre 2009** sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle
- **Résolution n° 391 du 26 décembre 2009** sur le paquet « médicaments » (E4184, E4185, E 4186, E4187, E 4188)
- **Résolution européenne n°452 du 28 avril 2010** sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- **Résolution européenne n° 464 du 22 mai 2010** sur l'ouverture de nouvelles négociations avec les Etats-Unis relatives à un accord « Swift »
- **Résolution européenne n° 651 du 25 avril 2011** sur le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada
- **Résolution européenne n° 652 du 25 avril 2011** sur le contrôle parlementaire d'Europol
- **Résolution européenne n° 695 adoptée 15 juin 2011** portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité
- **Résolution européenne n° 814 adoptée 23 décembre 2011** sur la proposition de directive relative à la mise en place d'un système européen de collecte et de traitement des données des dossiers passagers (données PNR)
- **Résolution européenne n° 819 du 14 janvier 2012** sur les négociations du cycle de Doha et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce
- **Résolution européenne n° 891 du 22 avril 2012** sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (E 6330)
- **Résolution européenne n° 48 du 27 novembre 2012** sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen
- **Résolution européenne n°93 du 28 février 2013** sur l'instrument de réciprocité sur les marchés publics
- **Résolution européenne n°102 du 08 Avril 2013** sur la réforme de la politique commune de la pêche
- **Résolution européenne n° 128 du 29 avril 2013** sur la politique de change européenne

- **Résolution européenne n° 130 du 4 mai 2013** sur le « quatrième paquet ferroviaire »
- **Résolution européenne n° 143 du 29 mai 2013** sur le respect de la chaîne alimentaire
- **Résolution européenne n° 236 du 1er novembre 2013** sur la stratégie numérique de l'Union européenne

Annexe n° 10 : Table des résolutions européennes adoptées au sein du Sénat

- **Résolution européenne n° 131 du 20 août 2009** sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (E 4047)
- **Résolution européenne n°25 du 21 novembre 2009** sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme
- **Résolution européenne n° 171 du 12 juillet 2011** sur les objectifs prioritaires de la politique commerciale commune
- **Résolution européenne n° 46 du 13 janvier 2012** sur l'accord PNR avec les États-Unis
- **Résolution européenne n° 60 du 28 janvier 2012** sur le droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et le droit de communiquer après l'arrestation (E 6330)
- **Résolution européenne n° 79 du 21 février 2012** sur la régulation des marchés financiers (E 5645, E 6748 et E 6759)
- **Résolution européenne n° 106 du 6 mars 2012** pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne
- **Résolution européenne n°121 du 3 juillet 2012** visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449 et E 6897)
- **Résolution européenne n°108 du 12 mars 2013** sur la protection des données personnelles
- **Résolution européenne n° 154 du 28 mai 2013** sur la réforme de la PAC
- **Résolution européenne n° 164 du 9 juin 2013** portée sur la proposition d'acte communautaire (E 816) relative à l'ouverture de négociations en vue d'un partenariat transatlantique
- **Résolution européenne n° 189 du 5 juillet 2013** relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire
- **Résolution européenne n° 194 du 16 juillet 2013** sur la surveillance de l'espace portée sur la proposition d'acte communautaire (E 8141)

- **Résolution européenne n° 22 du 19 octobre 2013** sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire
- **Résolution européenne n° 44 du 6 décembre 2013** sur la proposition de règlement relatif à la santé animale (E 8298 - COM (2013) 260 final)
- **Résolution européenne n°73 du 4 février 2014** sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire

Table des matières

Remerciements

Table des abréviations

Sommaire

INTRODUCTION	17
I : La réhabilitation de la résolution parlementaire	18
A : La résolution parlementaire, un complément à la loi	19
a : L'image historiquement négative de la résolution	20
b : Le recours à la résolution, une nécessité indispensable pour le Parlement	23
B : La reconnaissance de ce droit est due à certaines raisons	26
II : l'article 88-4 : une modernisation constitutionnelle importante pour le Parlement	29
III : La pratique de la résolution dans les parlements d'autres démocraties et dans le Parlement européen	32
A : En Allemagne :	33
a : Le Bundestag	34
b : Le Bundesrat	35
B : En Belgique :	35
C : Au Danemark :	36
D : En Espagne :	37
E : En Italie :	38
F : Au Portugal :	40
G : Au Royaume-Uni :	40
a : la chambre des communes	40
b : La Chambre des Lords	41
F : Le Parlement européen :	42
 PARTIE I : LA RESOLUTION EUROPEENNE, FRUIT DES EFFORTS PARLEMENTAIRES ETABLIS SUITE AUX NOUVEAUX TRAITES EUROPEENS	45
 <i>Titre I : La mise en place d'un contrôle parlementaire sur les affaires européennes</i>	47
 Chapitre I : La genèse de l'article 88-4 de la Constitution	49
Section I : La révision constitutionnelle de 25 juin 1992	50
Sous-section I : L'initiative audacieuse des Assemblées parlementaires	50
I : La première lecture à l'Assemblée nationale	51
II : La première lecture au Sénat	58
Sous-section II : L'organisation d'un dispositif réglementaire de mise en place du nouvel article 88-4 à l'Assemblée nationale	63
I : La résolution du 18 novembre 1992 : un désir de banalisation de la nouvelle procédure	67
II : Un dispositif contesté préalablement à sa mise en vigueur	68
III : Les décisions de la Conférence des Présidents du 20 avril 1993 et l'affirmation de la délégation spécialisée pour dynamiser le système	70
Section II : Une révision constitutionnelle tendant à l'affirmation du rôle du Parlement dans les affaires européennes	71
Sous-section I : La révision constitutionnelle, une nécessité d'adapter la Constitution aux développements de l'intégration européenne.	72
I : Le contrôle de constitutionnalité des traités sous la Ve République	72

II : Mise en lumière de la nécessité d'adapter la Constitution aux progrès des textes européens.....	74
Sous-section II : La constitutionnalisation d'un organe spécialisé dans les affaires européennes	76
I : La nécessité d'établir une délégation parlementaire et son apparition tardive : la loi du 6 juillet 1979.	78
II : Les années quatre-vingts : un achèvement imparfait	81
III : Un désir de poursuivre : la loi du 10 mai 1990	82
IV : Les années quatre-vingt-dix : Les conséquences du Traité de Maastricht	85
V : La délégation comme un veilleur européen de l'Assemblée	88
Chapitre II : Les obstacles à l'acclimatement.....	91
Section I : Les difficultés de gestion du temps	92
Sous-section I : Le contrôle parlementaire remis en question	92
I : Le mécanisme de transmission et le processus de décision européen	92
II : Des difficultés contrariant l'efficacité de contrôle	95
Sous-section II : La mise en place d'une authentique collaboration entre Gouvernement et Parlement et ses limites.....	101
I : La demande persistante pour améliorer les procédures administratives	101
II : Délai minimum et réserve d'examen : Un progrès tangible	103
Section II : Le début d'une coopération importante entre le Gouvernement et le Parlement suite au Traité d'Amsterdam	111
Sous-section I : La relation entente entre le Gouvernement et le Parlement : La clé de leur collaboration..	113
Sous-section II : Une collaboration renforcée entre le Gouvernement et le Parlement	118
Sous-section III : Les limites du délai minimum : la multiplication des demandes d'examen en urgence	122
Titre II : Les modalités de mise en œuvre de l'article 88-4 de la constitution	129
Chapitre I : La signification de la résolution européenne	131
Section I : Le fonctionnement de la résolution européenne.....	131
Sous-section I : Le changement apporté à la possibilité reconnue au Parlement de voter de la résolution entre 1992 et 2008.....	132
Sous-section II : La résolution européenne : Instrument de contrôle du Parlement	135
Section II : La notion de « proposition d'acte communautaire »	145
Sous-section I : Le rôle important du Conseil d'Etat dans la détermination de la notion de « proposition d'acte communautaire »	146
I : L'exclusion des textes européens assez importants du champ de droit de regard des parlementaires	147
A : Les documents de consultation.....	147
B : Les accords interinstitutionnels.....	149
C : Les textes relevant des pouvoirs propres de la commission	151
II : L'exclusion des propositions relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne de la portée de notion de « proposition d'acte communautaire ».....	152
Sous-section II : Le choix du critère législatif.....	154
Chapitre II : L'information du Parlement par le Gouvernement.....	159
Section I : Le rôle du Gouvernement	159
Sous-section I : Le rôle étendu du Gouvernement suite aux révisions de la Constitution	159
Sous-section II : La pratique des privilèges gouvernementaux	163
I : Les réticences du Gouvernement	166
II : Le Conseil d'Etat, Conseiller juridique pour le Gouvernement	171
Section II : Une vertu de la résolution européenne grâce à la coopération entre le Parlement et le Gouvernement.....	176
Sous-section I : La dualité des positions des deux Assemblées : Garant de la valeur de la résolution européenne.....	177
Sous-section II : Le caractère consultatif de la résolution européenne	183
I : L'absence persistante d'une contrainte pour le Gouvernement.....	183
II : Une influence difficile à mesurer.....	189
A : La règle : La convergence des positions entre le Gouvernement et le Parlement	190

B : L'exception : La divergence des positions entre Gouvernement et Parlement.....	192
a : Le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections du Parlement européen	193
b : L'accord sur la construction navale.....	194
Conclusion de la Partie I	197
PARTIE II : LA RESOLUTION EUROPEENNE, UN INSTRUMENT DE CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR LES AFFAIRES EUROPEENNES .	199
Titre I : Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes	201
Chapitre I : La révision constitutionnelle de 2008 : Un changement modeste	203
Section I : La Commission des affaires européennes, nouveauté de la révision constitutionnelle de 2008	204
Sous-section I : Une révision initialement ambitieuse	205
Sous-section II : La Commission des affaires européennes, « vigie européenne » des assemblées parlementaires.....	210
I : La composition de la Commission des affaires européennes	213
II : Les activités journalières de la Commission des affaires européennes	214
Sous-section III : La double fonction d'information et de contrôle des affaires européennes.....	215
I : La tâche d'information des parlementaires.....	217
A : Des sources diverses d'information	217
B : De nombreux canaux de distribution les travaux de la commission	218
C : La contribution de la commission au sein des débats en séance publique	219
II : Une contribution vive au contrôle de la subsidiarité.....	219
III : Le rôle de la commission dans le renforcement de la coopération interparlementaire.....	221
Section II : Le Parlement français et le Traité de Lisbonne.....	222
Sous-section I : Un traité historique contre une révision restreinte	223
I : Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne	223
II : Une révision constitutionnelle restreinte.....	228
Sous-section II : L'examen par les deux assemblées du Traité de Lisbonne	230
I : L'examen par l'Assemblée nationale.....	230
II : L'examen par le Sénat	234
Sous-section III : Les modifications communes introduites aux règlements des Assemblées de 2009 dans le domaine des affaires européennes.....	237
I : Les modifications introduites au Règlement de l'Assemblée nationale en matière européenne	238
II : Les modifications introduites au Règlement du Sénat en matière européenne	244
Chapitre II : L'usage de la résolution européenne après 2008	251
Section I : La reconnaissance d'un droit de résolution européenne sur tous documents émanant de l'Union européen.....	251
Sous-section I : L'extension du champ d'application de la résolution européenne	252
Sous-section II : Le rôle du Gouvernement et du Conseil d'Etat suite à la révision de 2008.....	261
I : Le rôle du Gouvernement.....	262
II : La présence du Conseil d'Etat après 2008	271
Section II : La dénomination « européenne » de la résolution et sa forme	273
Sous-section I : La dénomination de la résolution européenne	273
Sous-section II : La forme de la résolution européenne	275
I : Le visa de la résolution européenne.....	276
II : Les considérants de la résolution européenne.....	279
III : Un dispositif ayant une valeur indicative.....	280
Titre II : La procédure d'adoption de la résolution européenne et sa portée.....	289
Chapitre I : La procédure d'adoption de résolution européenne	291
Section I : L'examen de la proposition de résolution européenne en Commission des affaires européennes ...	291

Sous-section I : Un rôle essentiel dans l'examen de la proposition de résolution européenne des Assemblées.	293
I : Le rôle de la Commission des affaires européennes à l'Assemblée nationale	293
II : Le rôle de la Commission des affaires européennes au Sénat.	300
Sous-section II : Le rapporteur de la proposition de résolution européenne.	301
Section II : L'examen de la proposition de résolution européenne par une commission permanente et en séance publique	305
Sous-section I : La présence forte de la commission permanente dans le processus d'adoption de la résolution européenne.	306
I : L'importance de la commission permanente dans l'instruction de la résolution européenne	306
II : Le renvoi à une commission permanente	308
Sous-section II : L'examen en commission permanente	312
Sous-section III : L'adoption de la résolution européenne en séance publique	320
I : L'intérêt d'un débat en séance publique	321
II : Le délai d'adoption d'une résolution européenne en séance publique	325
Chapitre II : La portée de la résolution européenne.	331
Section I : La valeur de la résolution européenne	332
Sous-section I : L'influence de l'article 88-4 sur le processus décisionnel européen	332
Sous-section II : Vers un renforcement de la valeur de résolution européenne dans la vie parlementaire française	343
Section II : La sauvegarde des intérêts nationaux	346
Sous-section I : Espace de liberté, de sécurité et de justice et les questions budgétaires, économiques, financières et fiscales	347
I : L'Espace de liberté, de sécurité et de justice	348
A : La coopération judiciaire pénale	348
B : La sécurité et la coopération policière	350
II : Questions budgétaires, économiques, financières et fiscales	353
Sous-section II : La politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion, et les relations extérieures	358
I : Politique agricole, politique de la pêche, politique de cohésion	358
A : La politique agricole commune	358
B : La politique commune de la pêche	361
II : Relations extérieures	364
A : La politique commerciale	364
B : La politique de développement	366
Conclusion de la Partie II	368
CONCLUSION	369
<i>Bibliographie</i>	<i>375</i>
<i>Annexes</i>	<i>385</i>
<i>Table des matières</i>	<i>413</i>

VU :

VU :

**Le Directeur de Thèse
Doctorale**

(Nom et Prénom)

Le Responsable de l'École

VU pour autorisation de soutenance

Rennes, le

Le Président de l'Université de Rennes 1

Guy CATHELINEAU

VU après soutenance pour autorisation de publication :

☐ Avec modifications

☐ Sans modifications

Le Président de Jury,
(Nom et Prénom)

Si modifications à faire, validation par le directeur de thèse du manuscrit corrigé avec attestation

Résumé

L'usage de la résolution européenne a débuté en 1992, quand un nouvel article, le 88-4, a été introduit dans la Constitution, donnant pour la première fois à l'Assemblée nationale et au Sénat le droit de voter des résolutions sur des projets et propositions d'actes communautaires soumis par le Gouvernement.

Le but de cet avantage en faveur du Parlement était de mettre en vigueur un contrôle parlementaire sur la politique européenne du Gouvernement.

Au cours des années, la pratique de la résolution européenne montre l'inefficacité du rôle du Parlement au niveau européen. La portée de la résolution européenne demeure en soi non contraignante vis-à-vis du Gouvernement et des institutions européennes.

Les cinq révisions constitutionnelles concernant les affaires européennes depuis 1992 ne peuvent pas y contribuer, malgré la dernière révision du 23 juillet 2008 reconnaissant le droit d'adoption d'une résolution européenne sur non seulement les projets ou propositions d'actes européens soumis par le Gouvernement, mais aussi sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union* ».

Le temps est venu pour le Parlement de mettre en place un contrôle parlementaire efficace au niveau européen.

The use of the European resolution started in 1992, when a new article, 88-4, was introduced in the Constitution, giving for the first time in the National Assembly and the Senate the right to vote on resolutions on projects and proposals for Community acts submitted by the Government.

The purpose of this advantage in favor of the Parliament was put in force a parliamentary control over the Government's European policy.

Over the years, the practice of the European resolution demonstrates the ineffectiveness of the role of the Parliament at European level. The scope of the European resolution remains inherently non-binding towards the Government and the European institutions.

Five constitutional revisions concerning European Affairs since 1992 cannot contribute, despite the latest revision of July 23, 2008, recognizing the right to adoption of a European resolution on not only the projects or proposals of European acts submitted by the Government, but on ' *any document emanating from an institution of the Union* ' also.

The time has come for Parliament to put in place an effective parliamentary control at European level.

**Mots clés : Résolution européenne, article 88-4, Constitution, Parlement, Gouvernement
Commission des affaires européennes**