

L'Assemblée nationale et les questions européennes

Points-clés

Le rôle de l'Assemblée nationale en matière européenne s'exerce principalement à travers la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution.

Celui-ci, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que le Gouvernement soumet au Parlement tout projet ou proposition d'acte de l'Union européenne. Il dispose en outre que les assemblées peuvent voter sur ces textes, ainsi que 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.

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale joue un rôle central dans la mise en œuvre de cette procédure.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne confie aux parlements nationaux la mission de veiller au respect du principe de subsidiarité. À cette fin, l'article 88-6 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale peut émettre des avis motivés sur la conformité des projets d'actes législatifs européens au principe de subsidiarité.

En aval du processus décisionnel européen, l'Assemblée nationale peut former des 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 60 députés ou 60 sénateurs.

Enfin, le Parlement français met en œuvre la transposition des directives européennes qui nécessitent l'adoption de mesures législatives nationales.

I. – UNE INTERVENTION EN AMONT, AU STADE DE L'ÉLABORATION DE LA NORME EUROPÉENNE

1. – LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Le champ des normes européennes contrôlées par le Parlement français a connu un élargissement progressif et continu.

Introduit dans la Constitution en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, l'article 88-4 a d'abord imposé au Gouvernement de soumettre 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. À cette obligation s'est ajoutée, dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam en 1999, la faculté accordée au Gouvernement 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.

Achevant ce processus, la révision constitutionnelle de 2008 a étendu le champ des textes obligatoirement soumis aux assemblées par le Gouvernement à l'ensemble des projets et propositions d'actes des Communautés et de l'Union européenne transmis au Conseil.

Le secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de la coordination interministérielle des affaires européennes, veille à la bonne application de cette procédure et fournit aux assemblées des éléments destinés à éclairer l'examen des textes.

a) Le rôle pivot de la commission des affaires européennes

➤ Sa composition et son fonctionnement

Jusqu'en 1979, aucun organe interne à l'Assemblée nationale, ni au Sénat, n'était spécifiquement chargé du suivi des questions européennes, dans la mesure où chacune des assemblées désignait des représentants pour siéger au Parlement européen et présenter, chaque année, devant la commission des affaires étrangères, un rapport d'information sur les activités de cette assemblée. Ce lien organique rompu en 1979 avec l'élection des députés européens au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale et le Sénat ont créé chacun en leur sein une délégation pour les Communautés européennes, dénommée en 1994 « délégation pour l'Union européenne ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné à ces organes un statut constitutionnel, en créant dans chaque assemblée une commission chargée des affaires européennes (article 88-4 de la Constitution). Prenant acte de cette évolution, l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction résultant de la résolution du 27 mai 2009, a institué une commission des affaires européennes qui, sans avoir le statut de commission permanente, dispose de prérogatives originales.

▪ Sa composition

Quatre spécificités, que l'on retrouve dans la grande majorité des commissions des affaires européennes des États membres de l'Union, doivent être soulignées :

- ses effectifs sont resserrés. Alors que les commissions permanentes sont composées de 73 membres, le Règlement fixe à 48 le nombre des membres de la commission des affaires européennes ;
- ses membres appartiennent en même temps à une autre commission. C'est ce que l'on appelle le principe de double appartenance, dont l'objet est de diffuser la conscience des enjeux européens dans l'ensemble des travaux parlementaires. Dans cet esprit, le Règlement prévoit que ses membres sont désignés de manière à assurer non seulement, comme pour toute commission, une représentation proportionnelle des groupes politiques mais aussi une représentation équilibrée des commissions permanentes ;

- 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 ;
- la commission peut inviter les membres français du Parlement européen à participer à ses travaux, avec voix consultative ;
- pour le reste, la composition du bureau (un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires), les convocations, les votes et les auditions des membres du Gouvernement sont organisés dans les mêmes conditions que celles applicables aux commissions permanentes. Dans cette logique, le président de la commission participe à la Conférence des présidents.

- Son fonctionnement

En période de session, la commission des affaires européennes se réunit une ou deux fois par semaine, généralement le mardi, le mercredi après-midi (le mercredi matin étant consacré aux réunions des commissions permanentes) ou le jeudi matin. L'objet de ces réunions, au nombre de 75 sous la XVI^e législature (2022-2024), est variable : il peut concerner l'audition d'un ministre (10 auditions, dont 4 auditions de ministres « pré-Conseil » avant la réunion du Conseil de l'Union relevant de leur compétence), d'un commissaire européen (2 auditions), d'un ambassadeur en poste à Paris (7 auditions) ou de toute autre personnalité. Il peut également porter sur l'examen de rapports d'information, de projets de textes européens, de propositions de résolution européenne, *etc.*

Ces réunions sont ouvertes aux députés européens français et, lorsqu'ils en expriment le souhait, aux députés allemands du Bundestag. Elles sont en principe ouvertes à la presse et retransmises sur le site internet de l'Assemblée nationale. La commission se réunit parfois conjointement avec une ou plusieurs commissions permanentes ou tout autre organe (4 réunions au cours de la XVI^e législature), ainsi qu'avec la commission des affaires européennes ou des commissions permanentes du Sénat (1 réunion). La commission a organisé également 6 tables rondes lui permettant d'établir un dialogue étroit avec la société civile, en particulier sur des sujets ayant fait préalablement l'objet de rapports d'information (sécurité énergétique européenne, ingérences étrangères, situation en Hongrie, Communauté politique européenne, l'Europe dans les territoires, réponse européenne à l'Inflation Reduction Act).

- Son rôle d'instruction et de contrôle

La commission des affaires européennes procède à l'examen de l'ensemble des projets et propositions d'actes européens que le Gouvernement soumet au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution (*cf.* article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale). Elle se trouve ainsi saisie chaque année d'environ 1 000 textes européens.

Les textes les plus importants ou soulevant des difficultés particulières peuvent faire l'objet soit d'un rapport d'information le plus souvent par un binôme de députés

désignés par la commission, soit d'une présentation orale (une « communication ») présentée par un membre de la commission.

Cet examen peut être l'occasion pour la commission de présenter des observations sur le projet de texte européen qui peuvent prendre la forme :

- d'un avis politique (texte de nature politique exprimant le point de vue de la commission) ;
- ou d'une proposition de résolution qui, destinée à exprimer une position de l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, est transmise pour examen à l'une des huit commissions permanentes compétente au fond.

b) *Le mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire »*

La notion de réserve d'examen parlementaire, introduite en 1994, est définie par la circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement au processus décisionnel européen. Elle signifie le droit pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat de se prononcer – favorablement ou défavorablement – sur une proposition d'acte avant son adoption par le Conseil de l'Union européenne. Elle impose au Gouvernement, avant de se prononcer au sein du Conseil de l'Union, de vérifier que le Parlement n'a pas manifesté son intention de prendre position sur une proposition d'acte européen en lui laissant à cet effet un délai minimum de huit semaines à compter de leur transmission pour les projets d'actes législatifs et de quatre semaines pour les autres projets d'actes. Ces délais s'insèrent dans le délai de huit semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au Traité de Lisbonne, au cours duquel le Conseil de l'Union, saisi d'une proposition législative de la Commission, ne peut adopter une position commune, ni prendre de décision.

Il existe toutefois une procédure d'examen d'urgence qui permet au Gouvernement de demander au président de la commission des affaires européennes de se prononcer directement sur un projet d'acte européen, sans réunir la commission, lorsque le calendrier européen impose l'adoption urgente d'un texte.

c) *L'adoption de résolutions portant sur des projets ou propositions d'actes européens*

À la différence de l'adoption d'avis politiques qui n'engagent que la commission des affaires européennes, les résolutions expriment la position de l'Assemblée nationale tout entière.

Tout député peut déposer une proposition de résolution européenne qui peut porter, depuis 2008, non plus seulement sur les documents transmis par le Gouvernement, mais sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au cours de la XVI^e législature, la commission des affaires européennes a ainsi examiné 18 propositions de résolution européennes déposées par un ou plusieurs députés.

Ces propositions sont renvoyées à l'examen préalable de la commission des affaires européennes, qui doit, lorsque le Gouvernement, le président d'un groupe ou le

président d'une commission permanente le demande, déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande. La commission des affaires européennes peut aussi prendre elle-même l'initiative de déposer une proposition de résolution en conclusion d'un rapport d'information présenté le plus souvent par deux de ses membres (un de la majorité, un de l'opposition). Sous la XVI^e législature, 3 propositions de résolution européennes ont ainsi été adoptées par la commission des affaires européennes en conclusion d'un rapport d'information.

L'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale examine ensuite le texte adopté par la commission des affaires européennes ou, lorsque cette dernière l'a rejetée, la proposition de résolution initiale. Si elle ne se prononce pas dans le délai d'un mois suivant le dépôt du rapport de la commission des affaires européennes, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme tacitement approuvé.

Dans les quinze jours qui suivent la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente, la proposition de résolution peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à la demande d'un président de groupe, d'un président de commission ou du Gouvernement. Si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée, ou si la Conférence des présidents rejette cette demande ou ne statue pas sur elle, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif. Il est transmis au Gouvernement et publié au *Journal officiel (Lois et décrets)*.

Le recours à l'article 88-4 de la Constitution représente la contribution du Parlement à l'élaboration de la position française lors des négociations au sein du Conseil. Il peut aussi être le moyen pour l'Assemblée nationale d'engager un dialogue direct avec les institutions de l'Union européenne.

Les résolutions parlementaires de l'article 88-4 n'ont pas de valeur juridique contraignante mais elles ont une portée politique. La France ne connaît pas la pratique du « mandat de négociation » en vigueur dans les pays scandinaves où le Gouvernement est lié par la position du Parlement.

d) Une mise en œuvre dynamique

Au cours de la XVI^e législature, l'Assemblée nationale a adopté 11 résolutions européennes, dont 3 en conclusion d'un rapport d'information de la commission des affaires européennes et 8 à l'initiative d'un député. Elle en a rejeté six.

Le nombre d'avis politiques adoptés par la commission des affaires européennes sur des documents soumis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 est de dix sous la XVI^e législature.

Quatre propositions de résolutions européennes ont été examinées en séance publique au cours de la XVI^e législature.

2. – LE CONTRÔLE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'article 88-6 de la Constitution définit les modalités de mise en œuvre en France du contrôle de la subsidiarité, confié par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux.

Le mécanisme d'adoption des résolutions portant avis sur la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité (*cf.* articles 151-9 et 151-10 du Règlement de l'Assemblée nationale) est strictement identique à celui des résolutions européennes prévues par l'article 88-4 de la Constitution. Les délais d'examen fixés à la commission des affaires européennes et aux commissions permanentes sont cependant ramenés d'un mois à quinze jours francs, afin de permettre à l'Assemblée nationale de s'exprimer dans le délai de huit semaines que laisse le traité de Lisbonne aux parlements nationaux pour émettre leurs avis. Il faut rappeler que cette procédure est assortie d'une réelle portée juridique : les projets d'actes dénoncés par la moitié des parlements nationaux pourront en effet être rejetés, dès la première lecture et à la majorité simple, par le Conseil de l'Union ou par le Parlement européen.

La même procédure préside à l'adoption des résolutions tendant à former, dans les deux mois qui suivent la publication des actes concernés, des recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité. En application du dernier alinéa de l'article 88-6 de la Constitution, ce recours est également de droit lorsqu'il est formé par au moins soixante députés. Selon cette procédure, plus de soixante députés membres du groupe Rassemblement national ont déposé le 5 mai 2024 auprès de la Présidence de l'Assemblée nationale une demande de saisine de la Cour de justice contre le pacte européen sur la migration et l'asile.

II. – L'OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'EUROPE

1. – L'EUROPE AU PALAIS BOURBON

L'association des députés français aux grands enjeux européens prend plusieurs formes avec la demande d'une plus grande démocratisation des processus européens.

L'article 151-1-1 du Règlement, dans sa rédaction issue du texte adopté le 27 mai 2009, prévoit que la commission des affaires européennes peut apporter un éclairage européen à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi nationale portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union en formulant des observations, d'une part, devant la commission permanente saisie au fond du projet ou de la proposition et, d'autre part, en séance publique lorsque la Conférence des présidents l'y invite. Dans ce cadre, la commission des affaires européennes a publié neuf rapports d'information portant observations sur des projets ou propositions de loi au cours de la XVI^e législature.

Au début de la XVI^e législature, la commission des affaires européennes a constitué, parmi ses membres, neuf binômes de référents thématiques composés chacun d'un député de la majorité et d'un député de l'opposition. Ces derniers ont pour rôle:

- d'étudier, chacun dans leur domaine de compétence, les projets de textes européens transmis par la Commission européenne et suivre l'évolution des négociations à leur sujet ;

- de présenter à la commission des communications sur les projets de textes européens les plus importants en vue notamment de l'adoption d'un projet de résolution européenne ou d'avis politique ;

- et de participer dans leur domaine de compétence aux conférences interparlementaires thématiques organisées par le Parlement européen ou le parlement du pays présidant l'Union européenne.

L'organisation de débats sur les enjeux européens à l'Assemblée nationale a pris plusieurs formes. L'examen en séance du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (PSR-UE), inscrit chaque année en première partie du projet de loi de finances, est l'occasion de débats sur les enjeux budgétaires mais aussi politiques de la participation de la France à l'Union européenne.

Enfin, l'Assemblée nationale dispose, depuis 2003, à Bruxelles, d'un bureau de représentation permanente auprès de l'Union européenne, dont l'objet principal est de renforcer l'information des parlementaires sur l'activité des institutions de l'Union, de les sensibiliser à l'Europe, notamment en organisant des visites de travail à Bruxelles et à Strasbourg, et de favoriser la coopération interparlementaire. Ce bureau est à la disposition des différents organes de l'Assemblée nationale et de l'ensemble des députés.

2. – DES RELATIONS DYNAMIQUES AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES PARLEMENTS DES AUTRES ÉTATS MEMBRES

La plus grande implication des parlements nationaux dans les affaires européennes s'accompagne d'un renforcement de la coopération entre les institutions parlementaires nationales et européennes. Les parlementaires multiplient ainsi les missions à Bruxelles et dans les capitales de l'Union pour débattre de sujets divers avec leurs homologues parlementaires.

La commission des affaires européennes s'attache ainsi à nouer des liens très étroits avec le Parlement européen. Elle entretient des relations régulières avec les commissions du Parlement et leurs rapporteurs. Dans le même esprit, une réunion conjointe est systématiquement organisée, au cours de leur semaine dite de « circonscription », avec les députés français au Parlement européen, conjointement avec la commission des affaires européennes du Sénat.

L'Assemblée nationale travaille aussi avec les autres parlements nationaux, en particulier avec le Bundestag. La création, en 2019, de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) a conforté cette démarche, en permettant un dialogue approfondi sur des sujets d'intérêt commun. Pour ce faire, l'APFA adopte des délibérations et des propositions de résolutions communes et procède à des auditions conjointes de ministres français et allemands dans le cadre de séances plénières

semestrielles. Le dialogue franco-allemand au sein de l'APFA se nourrit également des échanges réguliers au sein du bureau et de groupes de travail consacrés aux sujets les plus divers (avenir de l'Europe, souveraineté énergétique, politique étrangère et de sécurité, *etc.*).

Le volet parlementaire du « Triangle de *Weimar* », associant les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Bundestag allemand, du *Sejm* et du Sénat polonais s'est par ailleurs réuni en mars 2024.

La commission des affaires européennes a aussi approfondi le travail en commun avec la Commission européenne : à travers la procédure dite du « dialogue politique » (transmission de ses prises de position à la Commission et réponses de la Commission) et en organisant des auditions de commissaires.

La plateforme électronique européenne d'échange d'informations entre les parlements nationaux (IPEX) est un moyen de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire, s'agissant notamment du respect du principe de subsidiarité.

Cette coopération s'exerce également dans le cadre de la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'union des parlements de l'Union européenne) qui réunit chaque semestre en plénière, dans le pays exerçant la présidence de l'Union européenne, six représentants des commissions des affaires européennes de chaque parlement de l'Union et six représentants du Parlement européen et permet d'interroger la présidence en exercice de l'Union et d'adopter des contributions politiques sur les sujets européens.

Enfin, la conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui se réunit une fois par an, débat et adopte des conclusions sur les grands sujets de l'actualité européenne.

Septembre 2024