

Groupe de travail IV « Le rôle des Parlements Nationaux »

objet : Intervention de M. Hubert Haenel devant le groupe de travail de la Convention
sur les Parlements nationaux du 11 septembre 2002
– L'examen de la législation européenne par le Parlement français

Intervention de M. Hubert Haenel
devant le groupe de travail de la Convention
sur les Parlements nationaux

11 septembre 2002

L'examen de la législation européenne par le Parlement français

Le mécanisme d'examen de la législation européenne par le Parlement national n'a été mis en place en France que très tard, il y a environ dix ans. Il a nécessité une modification de la Constitution française. Nous avons ensuite connu une période de rodage avec certaines tensions entre l'exécutif et le législatif, notamment parce que le mécanisme mis en place à l'origine ne couvrait pas les deuxième et troisième piliers. La Constitution a été de nouveau modifiée en 1998 et l'on peut estimer que le système a alors atteint son régime de croisière et fonctionne aujourd'hui de manière satisfaisante.

Le mécanisme français a pour objectif de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter une position sur les actes qui sont en préparation au sein des institutions de l'Union.

Les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat sont au centre du système. Les délégations sont en fait des sortes de commissions. On ne les appelle pas commissions parce que, d'après la Constitution française, les commissions sont les organes parlementaires qui participent à l'élaboration de la loi nationale. Mais les délégations fonctionnent exactement à l'image des commissions. Les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat comprennent chacune trente-six parlementaires, représentant tous les groupes politiques, à l'image de l'assemblée plénière. Chacun de ces trente-six parlementaires est également membre de l'une de six commissions permanentes spécialisées qui, dans chaque assemblée, sont chargées de la législation nationale.

Le Gouvernement transmet aux délégations, pour leur information, toutes les propositions et tous les projets d'acte de l'Union. Cela représente environ 1000 textes par an.

De plus, en application d'une disposition spécifique de la Constitution, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat, sous une forme plus solennelle, les projets de textes européens qui touchent au domaine de la loi afin que les assemblées les examinent.

1. Description du mécanisme d'examen

La Constitution française distingue un domaine de la loi - votée par le Parlement - et un domaine du règlement – adopté par le Gouvernement. Dès qu'une proposition de l'Union touche au domaine français de la loi, elle est imprimée et mise à la disposition de tous les députés et de tous les sénateurs. Cela représente environ deux cents à deux cent cinquante textes par an. Les délégations pour l'Union européenne ont pour mission d'examiner systématiquement ces textes pour lesquels l'Assemblée nationale et le Sénat ont la possibilité d'adopter des résolutions qui expriment, de manière solennelle, leur position.

Grâce à cette sélection fondée sur le critère de la loi française, le Parlement français est en fait débarrassé de la plupart des textes techniques qui ne présentent pas de réel intérêt politique. On pourrait craindre que cette procédure limite les pouvoirs du Parlement en éliminant des textes susceptibles de l'intéresser. Il n'en est rien pour deux raisons :

- d'abord parce que c'est le Conseil d'État – qui est un organe indépendant du Gouvernement – qui fait le tri entre les textes qui touchent au domaine de la loi et les autres ;

- ensuite, parce que, si la délégation de l'Assemblée nationale ou du Sénat estime qu'un texte qui ne touche pas le domaine législatif français est intéressant d'un point de vue politique et mérite un examen parlementaire approfondi, elle le fait savoir au Gouvernement et celui-ci l'intègre aussitôt aux textes à propos desquels les assemblées peuvent adopter des résolutions.

La grande difficulté consiste à effectuer un tri parmi ces deux cent cinquante textes qui sont évidemment d'une importance très inégale.

Je vais décrire plus précisément la méthode qui est utilisée au Sénat. Celle de l'Assemblée nationale a quelques modalités différentes, mais elle est très proche et la logique en est identique.

La plupart de ces textes sont d'une importance mineure. Il font alors l'objet d'une procédure écrite. Pour chacun d'entre eux, j'adresse aux trente-six membres de la délégation une note analysant le texte en termes simples, compréhensibles par toute personne qui n'est pas spécialisée dans les questions européennes, et j'indique les raisons qui m'amènent à penser qu'il n'est pas nécessaire que le Sénat procède à un examen plus approfondi. Si un membre de la délégation manifeste, dans les huit jours qui suivent, son souhait que ce texte soit examiné par la délégation, celui-ci est retiré de la procédure écrite et réservé jusqu'à la prochaine réunion de la délégation. Il rejoint alors les textes jugés plus importants qui sont tous examinés au cours d'une réunion de la délégation.

Pour chacun des textes que la délégation examine en réunion, environ cinquante par an, un des sénateurs membre de la délégation est rapporteur. Aidé par le secrétariat de la délégation, il se procure toutes les informations qu'il peut juger utiles sur la portée du texte, son influence sur la législation française, ses conséquences sur les intérêts français, ainsi que la position du Gouvernement. S'il le veut, il rencontre des fonctionnaires pour obtenir des informations complémentaires. Il peut même se rendre à Bruxelles pour dialoguer avec des membres de la Représentation permanente française ou des fonctionnaires de la Commission. Il faut dire que nous avons beaucoup de chance, puisque l'on se rend de Paris à Bruxelles en une heure vingt-cinq par le train. Il est donc fréquent que des sénateurs ou des députés français aillent ainsi à Bruxelles.

Lorsque le rapporteur est prêt, le texte est examiné en délégation. Et, à l'issue du débat :

– ou bien la délégation estime que le texte est satisfaisant et que la position du Gouvernement est convaincante. Dans ce cas, la procédure s'arrête là ;

– ou bien la délégation estime qu'il faut aller plus loin ; soit parce qu'il s'agit d'une question politique très importante ; soit parce que l'on estime que le texte pose des problèmes ; soit parce que l'on veut engager un dialogue plus approfondi avec le Gouvernement. On dépose alors une proposition de résolution.

Cette proposition de résolution est renvoyée à la commission permanente compétente et la résolution finale – qui est la résolution du Sénat – est adoptée par la commission permanente, ou par le Sénat en séance plénière.

2. Les avantages

Le premier avantage de ce système, c'est qu'**il permet aux parlementaires de se concentrer sur les textes les plus importants**. Il est impératif d'exercer un choix, car il est impossible d'examiner de manière approfondie deux cent cinquante textes par an. Mais il ne faut pas que le choix soit arbitraire. C'est pourquoi tout membre de la délégation peut demander qu'un de ces textes fasse l'objet d'un débat en délégation. Et c'est pourquoi aussi, même si la délégation choisit de ne pas déposer une proposition de résolution sur un texte, tout sénateur, qu'il appartienne ou non à la délégation, garde toujours la possibilité de le faire.

Le deuxième avantage, c'est qu'**il confie à un organe parlementaire spécifique la mission de suivre la législation communautaire, mais qu'il permet de ne pas limiter le débat européen à ce seul organe**. Pour les textes les plus importants, le débat se déroule en effet également au sein des commissions permanentes.

3. Les problèmes

Les problèmes tiennent à la gestion du temps et aux délais.

D'une part, le Parlement français bénéficie du délai de six semaines qui est fixé par le protocole sur les Parlements nationaux. D'autre part, il bénéficie du délai qui est inscrit dans le dispositif national :

– l'Assemblée nationale et le Sénat disposent d'un mois, à compter de la transmission d'un texte de l'Union pour faire connaître au Gouvernement **leur intention** de prendre position sur ce texte ;

– dès lors qu'une assemblée a fait connaître cette intention, **le Gouvernement fait usage au sein du Conseil de l'Union de toutes les dispositions de procédure lui permettant de réserver la position de la France jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé**. Dans la pratique, cela consiste à demander qu'un texte soit reporté de l'ordre du jour du Conseil ou à subordonner le vote définitif de la France à la prise de position du Parlement français.

Le fonctionnement fait cependant apparaître deux difficultés qui découlent des demandes d'examen en urgence et de l'absence de concordance entre les procédures d'examen par les institutions de l'Union, d'une part, et par le Parlement national, d'autre part.

a) Les demandes d'examen en urgence

Il est légitime que, dans un certain nombre de cas, il faille examiner un texte européen de manière urgente. En France, c'est alors le ministre responsable des négociations sur le texte concerné qui saisit les présidents des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat en leur demandant de se prononcer en urgence. Il joint à sa demande des éléments d'appréciation du texte et il justifie la demande d'urgence. Dans beaucoup de cas, cette urgence ne paraît pas fondée sur une réelle nécessité. Or, le ministre ne peut pas en être tenu pour responsable. Il ne peut que constater l'inscription à l'ordre du jour du Conseil et expliquer que, malgré les demandes de la France, la Présidence du Conseil tient à maintenir cette inscription.

On pourrait penser que cette inscription à l'ordre du jour du Conseil ne peut pas intervenir avant un délai de six semaines, comme le prévoit le protocole sur le rôle des parlements nationaux. Mais, dans un grand nombre de cas, les urgences touchent des textes qui ne sont pas couverts par ce délai de six semaines. En effet, la définition du champ des textes bénéficiant de ce délai de six semaines a été laissée à la seule discrétion du Conseil de l'Union. C'est le règlement intérieur du Conseil qui précise les textes qui y sont soumis et ceux qui y échappent.

C'est ainsi que les textes budgétaires, ainsi que les normes obligatoires concernant les relations internationales ou les relations inter-institutionnelles, ne sont pas soumis au délai de six semaines. Pour certains textes budgétaires, on peut admettre qu'il faille aller vite, mais pour les accords commerciaux par exemple, on comprend mal que le délai de six semaines ne puisse être respecté alors que ces textes ont fait l'objet de négociations qui ont souvent été fort longues.

Or, la plupart des textes que l'on nous demande d'examiner en urgence sont des actes touchant aux relations internationales, tels les accords commerciaux ou les accords de coopération conclus par Europol avec des pays tiers. Et la plupart du temps, il n'y a pas d'urgence objective, mais simplement le souhait de certaines institutions d'aller vite parce que cela les arrange et parce qu'elles savent que ces textes ne sont pas soumis au délai de six semaines.

Pour éviter cela, **il faut donc modifier le texte du protocole sur le rôle des parlements nationaux en sorte que le délai de six semaines concerne également les actes relatifs aux relations internationales et aux relations inter-institutionnelles.**

b) L'absence de concordance entre la procédure d'examen par les institutions de l'Union et par le Parlement national

Le Gouvernement français s'engage à ne pas participer au vote définitif d'un texte au sein du Conseil tant que l'Assemblée nationale et le Sénat ne lui ont pas fait connaître leur sentiment. En conséquence, comme d'autres gouvernements, il signale au Conseil, le cas échéant, qu'il a une réserve d'examen parlementaire. Mais **le but du processus d'examen de la législation européenne par le Sénat ou l'Assemblée nationale, ce n'est pas que les assemblées se prononcent, quelques jours avant son adoption finale, sur un texte qui a été entièrement négocié et sur lequel les quinze États membres se sont déjà mis d'accord. L'objectif, c'est de permettre aux assemblées de faire connaître au Gouvernement leur opinion avant les négociations décisives afin d'influencer la position défendue par ce Gouvernement au sein du Conseil.**

Or, dès qu'une proposition est adoptée par le Collège des commissaires, elle est transmise au Conseil et, dans les quinze jours qui suivent – c'est-à-dire parfois avant même que l'on ne dispose des traductions dans toutes les langues de l'Union – il peut y avoir une première réunion du groupe de travail du Conseil. Puis, la semaine suivante, une deuxième réunion, etc...

À chacune de ces réunions, on constate un accord sur quelques articles et on commence à négocier sur d'autres. L'expérience montre que l'on revient rarement sur tout ce qui a d'ores et déjà été considéré comme accepté par les États membres.

Comme l'a souligné notre collègue finlandais Kimmo Kiljunen (document de travail 16), il faut être conscient des limites du mécanisme de la réserve d'examen parlementaire. Ce mécanisme permet d'éviter que le Parlement national se prononce sur un texte qui a déjà été adopté par le Conseil. Mais il ne sauvegarde pas l'influence du Parlement national sur le Gouvernement. Tant que le Parlement national ne s'est pas prononcé, le Gouvernement négocie comme il l'entend. Il peut certes y avoir un contrôle *a posteriori*, mais nous savons bien que ce contrôle ne peut jouer alors que sur des questions politiques fondamentales, c'est-à-dire tout à fait rarement.

Là encore, **il faut donc modifier le protocole afin que, pour les projets d'actes législatifs, il prévoie, à compter de leur transmission aux parlements nationaux, non seulement un délai de six semaines avant la décision du Conseil, mais aussi un délai de quatre semaines avant le premier examen au sein d'un groupe de travail du Conseil.**

On peut difficilement croire que des textes de l'Union ayant des retentissements sur les législations des États membres soient à quelques semaines près. Et, en tout état de cause, le protocole prévoit toujours la possibilité d'une urgence en cas de besoin.
