

UNION EUROPÉENNE

Si depuis près de 30 ans, le Parlement français participe à l'élaboration du droit de l'Union européenne en mobilisant sa fonction de contrôle, depuis toujours il use de sa qualité de législateur pour le mettre en oeuvre. Cet exercice se fait dans le cadre singulier du titre XV de la Constitution « De l'Union européenne », tout en s'inscrivant dans celui plus général du droit de l'Union. Si bien que les prérogatives « européennes » du Parlement français, pour effectives qu'elles soient, en raison de la forte implication de Commissions chargées des affaires européennes, sont soumises à doubles contraintes : celles tirées spécifiquement de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives et d'adaptation aux règlements dégagées par le Conseil constitutionnel ; celles inhérentes au processus normatif européen sur lequel le Parlement français entend exercer une influence. Procédant de la construction européenne et épousant ses développements de l'élection du Parlement européen au suffrage universel jusqu'au traité de Lisbonne, le rôle du Parlement français n'échappe pas pour autant au contexte politico-institutionnel interne. À cet égard, il est permis d'observer une inflexion quant au rôle de l'Assemblée nationale en matière européenne lors de la précédente législature (2017-2022).

260

Le rôle du Parlement français dans l'élaboration et la mise en oeuvre du droit de l'Union européenne



DIDIER BLANC

Didier Blanc est professeur de droit public, université Toulouse Capitole, Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

1 - Le Parlement français s'est préoccupé spécifiquement des Communautés européennes à la fin des années 1970 à partir d'un double constat. D'une part, en 1977 à l'occasion de la transposition de la sixième directive TVA, les députés éprouvent le sentiment d'une dépossession au regard à la fois de la précision et du contenu de ce texte. D'autre part, en 1979 l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct rompt le lien organique entre parlementaires nationaux et européens. Dans ces conditions, la loi

du 6 juillet 1979 modifie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour créer dans chaque assemblée une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. La fonction créant l'organe, elles vont devenir des instruments parlementaires d'information en matière européenne jusqu'à ce que cette mission soit enrichie dans un nouveau contexte : la création de l'Union européenne.

2 - Une fonction de contrôle « européen » constitutionnalisée. – Le contrôle du Parlement français en matière européenne trouve son siège dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. Dictée par la ratification du traité de Maastricht, les parlementaires inscrivent à la faveur de cette révision un article 88-4 dans la Constitution¹. Cette disposition, plusieurs fois modifiée depuis, instaure un contrôle parlementaire original inaugurant une relation jamais démentie entre la fonction de contrôle des assemblées et les développements de la construction européenne. Elle consiste dans l'adoption de résolution par chaque assemblée exprimant à l'endroit du Gouvernement leurs préoccupations au sujet de questions européennes. Toutefois, il n'est pas exclusif, les assemblées bénéficient d'autres prérogatives en matière européenne. Furent ainsi introduits les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution dans le cadre de la ratification du traité de Lisbonne². Ils permettent respectivement aux assemblées de veiller au respect du principe de subsidiarité et de soulever le cas échéant à une révision simplifiée des traités ou à une modification du processus législatif affectant la coopération judiciaire civile³. Bien qu'exercés en droit par les assemblées, les délégations parlementaires pour l'Union européenne, devenues Commission des affaires européennes, occupent une place centrale dans leur mise en œuvre.

3 - La constitutionnalisation d'organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes. – La constitutionnalisation de l'organe est plus tardive puisqu'elle intervient à l'occasion de l'ample réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il est précisé *in fine* à l'article 88-4 de la Constitution : « *Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes* ». Cette transformation des délégations en Commission des affaires européennes (ci-après CAE) répond à la nécessité d'aligner leur dénomination sur celles de leurs homologues européens qu'elles rencontrent régulièrement au sein de la

Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), apparue en 1989 à la suite d'une initiative française. Pour autant, cette promotion statutaire ne vaut pas alignement sur les commissions permanentes visées à l'article 43 de la Constitution dans la mesure où les CAE ne participent pas à l'examen des textes législatifs. Or, le rôle du Parlement français en matière européenne ne saurait être réductible à sa fonction de contrôle (1), il exerce tout autant dans ce cadre une fonction législative (2).

1. La fonction de contrôle « européenne » du Parlement français

4 - Les articles 88-4 et 88-6 de la Constitution participent de la fonction de contrôle des assemblées mais s'ils portent tous deux sur l'élaboration du droit de l'Union, destinataires et domaines sont différents. Le premier permet l'adoption de résolutions adressées au Gouvernement portant sur tout sujet intéressant l'Union européenne et pas spécifiquement sur l'élaboration de son droit (A), tandis que le second tient dans l'émission par chaque assemblée d'« avis motivés sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité » communiqués « aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Toutefois, en raison de son quasi-monopole en matière de proposition législative, cette dernière est essentiellement concernée par la teneur de résolution européenne portant avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité (B). Point commun à ces résolutions, dépourvues de portée contraignante, elles ne lient pas leurs destinataires.

A. - Le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution

5 - **1993-2023 : 30 ans de contrôle parlementaire.** – Après des débuts difficiles⁴, la mise en œuvre de l'article 88-4, effective à partir de 1993, témoigne d'une plus grande familiarité des parlementaires avec la production normative communautaire puis de l'Union. Les gouvernements des États membres participent activement à celle-ci en leur qualité de membres du Conseil de l'Union⁵. Dès lors, les assemblées françaises entendent exercer une influence sur la législation européenne en agissant directement auprès du Gouvernement. Une translation est à l'œuvre : c'est par la voie de leur fonction de contrôle que les assemblées s'efforcent d'orienter l'action du Gouvernement au sein du Conseil, et de contribuer indirectement à l'élaboration du droit de l'Union. Ainsi, la construction européenne amène à repenser les rapports entre le législatif et l'exécutif, en fondant au

1 « 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. ».

2 L. const. n° 2008-103, 4 févr. 2008, modifiant le titre XV de la Constitution : JO 5 févr., texte n° 1.

3 TFUE, art. 81, § 3, al. 2.

4 V. D. Blanc, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique* : L'Harmattan, 2004, p. 370 et s.

5 TUE, art. 16, § 2.

« Jamais depuis près de 30 ans, l'activité des députés au titre de l'article 88-4 n'a été aussi réduite sans que le nombre de textes transmis sur ce fondement connaisse de diminution sensible. »

besoin des prérogatives originales illustrées ici par l'article 88-4. Pour autant, le contrôle qu'il instaure est par nature limité.

6 - Les limites inhérentes au contrôle parlementaire. – La première limite inhérente à l'article 88-4 tient dans l'impossibilité logique à compenser une diminution de la fonction législative, consécutive aux transferts de compétences nationales vers l'Union, par une fonction de contrôle. La seconde limite d'ordre juridique et pratique procède de ce que le contrôle exercé ne porte par définition que sur le Gouvernement français qui, bien qu'occupant une place centrale due au rang et au poids de la France au sein de l'Union, ne peut à lui seul changer le sens pris par telle ou telle proposition de la Commission. D'autant plus que la procédure législative ordinaire⁶ instaurée par le traité de Lisbonne en couplant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, où siège le représentant du Gouvernement français, à la procédure de codécision, faisant du Parlement européen un véritable co-législateur, rend difficile la prise en compte de l'expression des assemblées des États membres. Dans l'hypothèse où le Gouvernement considère être politiquement lié par une résolution, et à supposer encore que les autres membres du Conseil soient sensibles à sa position, il faudrait au surplus que la majorité du Parlement européen la partage. En outre, le droit d'initiative de la Commission est protégé par l'article 293, § 1, TFUE⁷. Dans ces conditions, on perçoit l'intérêt pour les parlementaires d'engager directement et en amont un dialogue avec la Commission.

7 - Le dialogue politique entre les assemblées et la Commission. – À la suite du rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004, la Commission a lancé en 2006 un dialogue politique consistant dans la transmission aux parlements nationaux de l'ensemble de ses propositions et documents de consultation, suivie d'une invitation à lui faire part de leurs réactions. Ce dialogue politique est largement pratiqué aussi bien par la CAE de l'Assemblée nationale que par celle du Sénat. Toutefois, une différence essentielle distingue le dialogue politique, né de la pratique, de l'article 88-4 : celui-ci est structuré par des conclusions ou avis politiques rendus respectivement par la CAE de l'Assemblée nationale ou son homologue du Sénat tandis que celui-ci résulte des résolutions adoptées en leur nom. Durant la quinzième législature (2017-2022) la pratique s'est développée de conclusions et d'avis politiques au contenu identique aux résolutions de l'article 88-4⁸. Cette association permet aux parlementaires de connaître la position de la Commission à l'égard de leurs préoccupations. Cependant, ce

dialogue politique est jugé « *inégal* » par le Sénat⁹. Pour autant, il témoigne du fait que l'article 88-4 a moins pour destinataire le Gouvernement que la Commission. Par ailleurs, ce dialogue politique permet aux assemblées d'agir sur un registre plus offensif que défensif en suggérant à la Commission de prendre une initiative dans tel ou tel domaine. Communément appelée « *carton vert* »¹⁰, cette démarche s'exprime aussi bien dans des avis politiques ou conclusions que dans des résolutions, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat¹¹. Toutefois, au cours de la précédente législature des pratiques différentes entre les deux assemblées témoignent d'une inflexion du contrôle parlementaire.

8 - Une inflexion sensible du contrôle parlementaire lors de la 15^e législature (2017-2022). – Le constituant a fait le choix de respecter l'autonomie des assemblées dans la mise en œuvre de l'article 88-4. Toutefois, des résolutions peuvent porter sur un texte identique à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui constitue l'indice d'une convergence quant à la mise en œuvre de l'article 88-4. Néanmoins leur nombre décroît singulièrement. Alors que pendant longtemps près de la moitié des résolutions du Sénat avait un objet identique à celles de l'Assemblée nationale, ce cas de figure se rencontre 8 fois lors de la 15^e législature pour un total de 31 résolutions adoptées par cette dernière. Ce phénomène doit être lu en relation avec leur nette diminution puisque leur nombre s'élevait à 77 pour la 14^e législature (2012-2017). Jamais depuis près de 30 ans, l'activité des députés au titre de l'article 88-4 n'a été aussi réduite sans que le nombre de textes transmis sur ce fondement connaisse de diminution sensible¹². En revanche, la continuité compte comme il se doit au rang des vertus sénatoriales dans la mesure où le nombre de résolutions y reste constant¹³.

9 - Esquisse des raisons d'une inflexion. – À quoi attribuer une inflexion aussi manifeste que brutale ? Deux grandes raisons peuvent être avancées. En premier lieu, une majorité de parlementaires ayant une vingtaine d'années au moment précisément où l'Acte unique européen et le traité de Maastricht assuraient une large diffusion des idées européennes, une plus grande familiarité à

6 TFUE, art. 289 et 294.

7 « Lorsque, en vertu des traités, le Conseil statue sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut amender la proposition que statuant à l'unanimité, sauf dans les cas visés à l'article 294, paragraphes 10 et 13, aux articles 310, 312, 314 et à l'article 315, deuxième alinéa ».

8 V. D. Blanc, *L'Union européenne devant le Parlement français* : Europe 2019, *chron.* 12, pt 4.

9 RI n° 635 sur le bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021, fait par J.-F. Rapin, 24 mai 2022, p. 27.

10 Rapp. annuel 2015 sur les relations entre la Commission européenne et les Parlements nationaux, Doc. COM (2016) 471 final, 15 juill. 2016.

11 V. par ex. la résolution sénatoriale n° 46 du 26 novembre 2021 appelant à l'élaboration d'une directive européenne sur la mise en place d'un cadre juridique commun à la lutte contre les abus et les violences faites aux femmes, reprenant les dispositions de la convention d'Istanbul ou celle de l'Assemblée nationale relative à la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne, TA 493, 1^{er} nov. 2020.

12 64 pour la 13^e (2007-2012), 41 pour la 12^e (2002-2007) et 51 pour la 11^e (1997-2002).

13 15^e législature : 70 ; 14^e 91 ; 13^e 63.

leur endroit explique sans doute une moindre défiance¹⁴. En second lieu, la majorité parlementaire est le fruit d'une séquence électorale ayant porté à la présidence de la République un candidat largement acquis à la cause européenne, au point de faire de cette conviction un argument de campagne. L'effet générationnel ajouté à une adhésion politique à l'intégration européenne constituent ainsi d'indéniables facteurs explicatifs. Sans compter que de nombreux députés étant issus de la société civile¹⁵, ils étaient probablement moins sensibles à l'exercice d'une fonction de contrôle à la portée limitée, comparable en cela à l'article 88-6¹⁶.

B. - Le contrôle parlementaire de la subsidiarité de l'article 88-6 de la Constitution

10 - La reconnaissance par le traité de Lisbonne d'un contrôle parlementaire de la subsidiarité. – Les parlements nationaux portaient depuis le début des années 1990 la revendication d'être associés au contrôle du principe de subsidiarité inséré par le traité de Maastricht¹⁷. Le traité de Lisbonne y répond favorablement par la présence en annexe de deux protocoles. Le premier sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne leur permet d'adopter « *un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité* »¹⁸, tandis que le second sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité en précise la procédure. Cette prérogative parlementaire appelait une modification de la Constitution dès lors que le Parlement français dispose d'une compétence d'attribution.

11 - Un article 88-6, faux-jumeau de l'article 88-4 de la Constitution. – Disposant du modèle opérationnel de l'article 88-4, le constituant s'en est inspiré en 2008 au moment de la rédaction de l'article 88-6. En premier lieu, l'autonomie des assemblées est préservée, l'appréciation de la subsidiarité appartenant à chacune d'elles. En deuxième lieu, chaque assemblée peut émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au regard du principe de subsidiarité au terme d'une résolution, tout autant pri-

vée d'effet contraignant. Enfin, en troisième lieu, dans la mesure où le contrôle porte sur une activité dépendant de l'agenda européen, « *des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions* ». Toutefois, l'article 88-6 s'en distingue à deux égards. D'une part, le contrôle de subsidiarité concerne des textes à portée législative, le champ d'application de l'article 88-6 est plus étroit que celui de l'article 88-4. Par conséquent, ce dernier peut servir de fondement à une résolution soucieuse du respect de la subsidiarité dans tout autre domaine¹⁹. D'autre part, ce contrôle politique de la subsidiarité se double d'un contrôle juridictionnel puisque selon les termes de l'article 88-6, alinéa 2, « *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. (...)* ». Il est à noter que cette voie juridictionnelle est ouverte à l'opposition car à « *la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit* ». Pour autant, à ce jour aucune assemblée d'un État membre n'est à l'origine d'un tel recours en annulation. Il est vrai que si le principe de subsidiarité est justiciable devant la Cour de justice, les conditions de son examen en limitent l'usage²⁰.

12 - L'exercice contrasté de l'article 88-6 de la Constitution par les assemblées. – Depuis la première résolution européenne adoptée²¹, chaque assemblée a développé sa propre conception. L'Assemblée nationale a atteint un rythme de croisière durant la 14^e législature avec l'adoption en moyenne d'une résolution par session parlementaire (5 au total). Lors de la précédente une baisse de l'activité s'observe également puisque seulement 2 résolutions ont été adoptées. Naturellement, il est possible de déduire de ces données que les hypothèses d'atteintes au principe de subsidiarité sont par définition aussi rares que limitées. Or, au cours des mêmes séquences parlementaires, le Sénat a adopté respectivement 21 et 11 résolutions. De toute évidence, députés et sénateurs nourrissent une approche différente quant à l'application de l'article 88-6. Pour sa part, la CAE de l'Assemblée nationale indique qu'elle « *s'est efforcée de ne pas détourner le contrôle de subsidiarité de son principe* »²², comme pour souligner en creux qu'une telle tentation existe ailleurs, probablement au Palais du Luxembourg.

13 - L'exception sénatoriale. – Impossible dans le cadre de cette étude de procéder à une analyse détaillée des résolutions sénato-

14 L'âge moyen des membres de l'Assemblée nationale était de 51 ans lors de la précédente législature.

15 Cette inflexion se produit paradoxalement au sein d'une assemblée composée de députés soumis pour la première fois à la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaires : JO 16 févr., texte n° 1.

16 Depuis 2016, le Sénat analyse le suivi de l'ensemble des résolutions européennes. Dernier rapport publié : RI n° 635, préc. note 9, 24 mai 2022.

17 TUE, art. 5, § 3 : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

18 Protocole, art. 3.

19 Le Sénat s'est par exemple inquiété de l'étendue des droits d'enquête du Parlement européen dans sa résolution n° 107 du 5 mars 2013.

20 V. B. Bertrand, *Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne* : RTDE 2012, n° 2, p. 328-354.

21 D. Simon, *Subsidiarité : l'Assemblée nationale sur la voie du carton jaune ?* : Europe 2011, repère 11.

22 RI n° 4605 sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale présenté par D. Auroi, 4 avr. 2017, p. 12.

« La transposition des directives en droit interne a connu une nette évolution. Cette transposition passe très largement par la voie réglementaire, la part prise par la loi est réduite. »

riales²³, mais trois points saillants ressortent. D'abord, celui d'une convergence *a minima* avec l'Assemblée nationale. Dès lors que ses résolutions européennes sont peu nombreuses, elles portent le plus souvent sur une proposition législative également objet d'une prise de position. Ensuite et inversement, le nombre élevé de résolutions du Sénat se traduit par une expression solitaire et isolée au regard des parlements des autres États membres. Enfin, et pour autant que les conditions d'un contrôle collectif de la subsidiarité par les parlements nationaux soient réunies au point d'engager la procédure dite du « carton jaune »²⁴, le Sénat a deux fois sur trois partagé l'appréciation d'une dizaine d'entre eux²⁵. Dans ce cas, la Commission est libre de maintenir sa proposition législative, elle doit tout au plus informer les parlements des raisons de sa position, ce qu'elle fait également en réponse aux résolutions de l'Assemblée nationale ou du Sénat. À ce jour, si elle a retiré une seule de ses propositions après un « carton jaune »²⁶, ce n'est pas en droit par méconnaissance du principe de subsidiarité mais pour des raisons politiques. Ainsi, le rôle des assemblées en matière européenne demeure limité en dépit de prérogatives constitutionnelles relevant de sa fonction de contrôle. Il n'est guère plus consistant au titre de sa fonction législative.

2. La fonction législative « européenne » du Parlement français

14 - Suivant les termes de l'article 24 de la Constitution « *Le Parlement vote la loi. (...)* ». Toutefois, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que l'exercice de cette fonction est contraint dans un contexte européen à l'aune de l'article 88-1 (A). C'est en vertu de sa qualité de législateur autorisant ou non la ratification des traités internationaux au sens de l'article 53 que l'article 88-7 confère au Parlement français un droit de veto. L'absence de tout exercice justifie une analyse se limitant ici à la précision selon laquelle la motion s'opposant « *à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile* », doit être adoptée par les deux assemblées en termes identiques. De sorte que le Sénat détient un veto au veto alors que la procédure applicable au projet de loi portant autorisation de ratification des traités permet d'accorder le dernier mot à l'Assemblée nationale. En revanche, il convient de s'intéresser aux voies permet-

tant au Parlement français de mettre en œuvre le droit de l'Union (B).

A. - Le Parlement français, un législateur contraint en contexte européen

15 - **L'exigence constitutionnelle tirée de l'article 88-1 de la Constitution.** – Le Conseil constitutionnel a vu dans l'article 88-1 ouvrant le titre XV consacré à l'Union européenne le fondement d'une exigence constitutionnelle de transposition des directives et d'adaptation des règlements pesant sur le Parlement français²⁷. Elle relaie les exigences posées par l'article 288 TFUE²⁸ et conforte la jurisprudence de la Cour de justice articulée autour des principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union. Ainsi, comme l'affirme itérativement le Conseil constitutionnel « *tant la transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne que le respect d'un règlement de l'Union européenne, lorsqu'une loi a pour objet d'y adapter le droit interne, résultent d'une exigence constitutionnelle* ». Bien que d'application directe, les règlements laissent parfois aux États membres une certaine marge de manœuvre et/ou nécessitent l'adoption de dispositions internes. De sorte que le Conseil constitutionnel se déclare compétent pour contrôler la constitutionnalité de la loi d'adaptation²⁹ Il va de soi que tel est le cas lorsque le domaine du droit de l'Union – que ce soit pour une transposition (directive) ou une adaptation (règlement) – relève du champ de l'article 34 de la Constitution.

16 - **L'étroite transposition-adaptation législative du droit de l'Union.** – La transposition des directives en droit interne a connu une nette évolution. Jusqu'au milieu des années 2000 la France présentait un déficit de transposition spectaculairement sanctionné par l'arrêt Commission contre France du 12 juillet 2005³⁰. À partir de la consolidation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel un mouvement inverse place désormais la France dans le peloton de

23 V. la chronique annuelle, *L'Union européenne devant le Parlement français dans la revue Europe*.

24 V. A.-M. Heine, *La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union : Droit et société 2012*, n° 1, p. 31 et s.

25 V. RI n° 592 (2021-2022), *Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel, fait au nom de la Mission d'information Judiciarisation, présenté par le sénateur Ph. Bonnecarrère le 29 mars 2022*, p. 105.

26 Il s'agit de la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, Doc. COM (2012) 130.

27 *Cons. const.*, 30 nov. 2006, n° 2006-543 DC, *Loi relative au secteur de l'énergie* : *JurisData* n° 2006-400116. – V. L. Domingo, P. Gaïa, M. Guerini, F. Mélin-Soucramanien, É. Oliva et A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* : *Dalloz*, 20^e éd., 2022, n° 20, p. 295.

28 TFUE, art. 288, al. 2 et 3 : « *Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.* »

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

29 *Cons. const.*, 13 août 2022, n° 2022-841 DC, *Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne* : JO 17 août.

30 CJCE, 12 juill. 2005, aff. C-304/02, *Commission c/ France* : ECLI:EU:C:2005:444. – J.-C. Zarka, *Condamnation au paiement d'une amende et d'une astreinte pour son manquement grave et persistant au droit communautaire* : *JCP G* 2006, II, 10002.

tête des États membres³¹. Cette transposition passe très largement par la voie réglementaire, la part prise par la loi est réduite. Sur « *la période 2002-2018, 3 458 textes ont contribué à transposer des directives en droit interne. Parmi ces textes, on compte, par ordre d'importance quantitative, 1 791 arrêtés (51 %), 1 053 décrets (30 %) 460 lois (environ 14 %) et 154 ordonnances (5 %)* »³². Sans disposer de données comparables, par définition l'adaptation du droit interne en vertu de règlements de l'Union concerne davantage le pouvoir exécutif que législatif. Ces limites quantitatives sont aggravées par une qualitative « *surtransposition* ».

17 - **La « surtransposition » par le législateur.** – En allant au-delà des prescriptions du droit de l'Union, le législateur français est responsable d'une « *surtransposition* »³³. Ce phénomène désigne « *la création de normes de droit interne excédant les obligations résultant d'une directive* »³⁴. Parmi les multiples reproches encourus par la « *surtransposition* », figurent en bonne place les distorsions de concurrence subies par les entreprises françaises. Ces effets négatifs, voire délétères, ont motivé la présentation d'un projet de loi, resté sans lendemain³⁵ ainsi que la saisine du Conseil constitutionnel³⁶. Par la suite, le Gouvernement a engagé une « *désurtransposition* » au cas par cas³⁷. Cette « *surtransposition* » fait encourir le risque au Parlement français de se voir appliquer l'adage *Nemo auditur...* D'autant qu'il est, en droit, maître des procédés législatifs lui permettant de réaliser les modifications du droit interne commandées par celui de l'Union.

B. - Les voies législatives de l'intégration européenne

18 - **La transposition par un véhicule législatif spécifique.** – Le procédé le plus respectueux des prérogatives parlementaires, tient dans la transposition sous la forme d'un projet ou d'une propo-

sition de loi spécifiquement dédié à la transposition. Toutefois, cette possibilité reste rarement utilisée. Si elle le fut à 7 reprises entre 1994 et 2014, la dernière loi de ce type date de 2014³⁸. Or, le Parlement français n'est pas dépourvu de tout pouvoir dès lors que directives et règlements laissent aux autorités nationales une marge d'appréciation.

19 - **L'intégration législative thématique.** – Le deuxième procédé concerne une intégration normative opérant au sein de lois épousant le domaine du droit de l'Union européenne. Cette cohérence thématique permet d'identifier la transposition, mais elle la réalise le plus souvent par le renvoi d'une disposition fondue dans un vaste texte, masquant l'opération ainsi effectuée. Il va souvent s'agir de dispositions intégrées dans la loi de finances annuelle³⁹, ou dans des lois portant une ambition politique autre. Parmi les exemples significatifs il est permis de mentionner la loi dite « Sapin II » qui réalise l'intégration de plusieurs règlements et directives à la faveur d'une réforme visant un objectif plus large de « *moralisation de la vie économique* »⁴⁰. Cette loi assure en particulier la protection des lanceurs d'alerte suivant le cadre fixé par le droit de l'Union.

20 - **Les lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE).** – Le troisième procédé emprunte la voie de lois dite « DDADUE » de plus en plus empruntée depuis le milieu des années 2000. Si elles contribuent au respect des délais de transposition, le prix à payer est jugé lourd. Comme l'observe la CAE de l'Assemblée nationale, cette catégorie de loi présente « *l'inconvénient de constituer une "voiture-balai" législative ou encore une "loi fourre-tout", puisqu'elles transposent le plus souvent plusieurs textes européens, parfois sans liens thématiques entre eux* »⁴¹. Il est vrai que suivant un exemple récent, la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 DDADUE concerne tout à la fois le domaine des transports, celui de l'environnement, de l'économie et des finances⁴². Un rapide examen de cette loi permet d'en mesurer la complexité. C'est ainsi qu'elle transpose 12 directives et adapte le droit interne au regard de 15 règlements. En outre, ses articles 35 et 36 visent respectivement l'instauration d'un système de contrôle des captures et des mises à mort accidentelles des espèces animales prévu par la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 et un accès élargi du public aux informations relatives à l'environnement suivant la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil

31 La France est passée d'un déficit de transposition de 7,4 % en novembre 1997 à 0,3 % en décembre 2020.

32 RI n° 4095, déposé par la Commission des affaires européennes sur les méthodes de transposition des directives européennes, et présenté par MM. Boulanger et Chassaing, 14 avr. 2021, p. 12.

33 V. C. Groulier, *La lutte contre la surtransposition des directives européennes* : JCP G 2022, doctr. 758.

34 Avis du Conseil d'État en sur le projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français, Il avait mis l'accent dans son étude de 2015 (directives européennes : anticiper pour mieux transposer ; La documentation française) sur les risques que faisait courir pour les acteurs économiques en France cette surtransposition.

35 Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, déposé devant le Sénat le 3 octobre 2018. En dépit du déclenchement de la procédure accélérée, ce texte transmis à l'Assemblée nationale le 8 novembre 2018 n'a donné lieu aucun examen.

36 Saisine en date du 21 décembre 2015 présentée par au moins soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2015-727 DC : JO 27 janv., texte n° 4.

37 C. Groulier, *La lutte contre la surtransposition des directives européennes*, préc. note 33, n° 30 et s.

38 L. n° 2014-535, 27 mai 2014, transposant la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales : JO 28 mai, p. 8864.

39 V. par ex. L. fin. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 58 : JO 30 déc., texte n° 1.

40 L. n° 2016-1691, 9 déc. 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : JO 10 déc., texte n° 2.

41 RI n° 4095 préc. note 32, p. 18.

42 JO 9 oct., texte n° 1. Cette loi a également pour objectif d'éviter l'ouverture de la phase contentieuse d'un recours en manquement après une mise en demeure par la Commission.

« Le rôle du Parlement français dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne s'exerce dans des conditions et contraintes spécifiques. »

du 28 janvier 2003. Il est à relever qu'à la suite de divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat, une commission mixte paritaire (CMP) s'est réunie. Parmi les points de désaccord figuraient les prérogatives de l'Autorité de régulation des transports. Ce qui atteste, malgré le cadre contraint de ces lois DDADUE, que les assemblées ne sont pas réductibles à des chambres d'enregistrement. Néanmoins, elles rendent opaques l'intégration législative d'autant que leurs dispositions – comme l'article 37 de la loi n° 2021-1308 – réalisent parfois la ratification d'ordonnance y concourant.

21 - **La délégation législative, la voie heurtée de l'article 38 de la Constitution.** – Le dernier procédé réside dans le recours aux ordonnances de l'article 38, technique régulièrement dénoncée comme attentatoire aux droits du Parlement. S'il convient de « *n'utiliser qu'avec modération* », cette voie « *rendue franchement inquiétante par l'espèce de partages des tâches qui voit le Parlement se dessaisir du plus sérieux pour ne conserver que ce qu'il croit le plus rentable* »⁴³, elle est commune en matière de transposition des directives et d'adaptation aux règlements⁴⁴. C'est ainsi que 7 projets de loi portant ratification d'ordonnance procédant à l'intégration européenne ont récemment été déposés devant le Sénat⁴⁵. Dans ces conditions, il est difficile de ne pas partager l'amer constat des députés, dénonçant la « *position marginale* » du Parlement « *dans le cadre d'une procédure artificiellement fragmentée, exagérément complexe et malaisément calibrée* »⁴⁶.

22 - **Pistes pour une réforme de l'activité « européenne » des assemblées.** – La dénonciation de la méconnaissance des préroga-

tives législatives des assemblées motive la mise en avant de plusieurs pistes de réflexion visant à en corriger les effets⁴⁷. En substance, une meilleure articulation entre les fonctions de contrôle et de législation, est de nature à renforcer leur rôle en matière européenne. Toutefois, elle se heurte à des commissions parlementaires jalouses de leurs compétences et à l'impossibilité pour les CAE d'intervenir directement dans le processus législatif. Plus spécifiquement il conviendrait à la fois de limiter le recours aux lois DDADUE « *à deux cas très spécifiques : les cas d'urgence de transposition (...); les cas de transposition de directives techniques, identifiées comme ne posant pas de difficultés politiques particulières* » et de privilégier le recours au « *véhicule législatif unique et dédié à la transposition* »⁴⁸. Au-delà de ces réponses propres au droit de l'Union, il est certain qu'un encadrement général du recours aux ordonnances est de nature à améliorer la position des assemblées⁴⁹.

23 - Ainsi, le rôle du Parlement français dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne s'exerce dans des conditions et contraintes spécifiques. Pour autant, elles ne sauraient occulter le fait que sa place est conditionnée à la fois par les rigueurs du parlementarisme rationalisé et par l'empreinte de la discipline partisane. Si bien qu'en dernière analyse, l'exercice de prérogatives constitutionnelles inscrites dans le titre consacré à l'Union européenne n'échappe pas pour ce motif au corset juridico-politique interne tout en demeurant conditionné par le système institutionnel de l'Union. Amoindri au plan national, le Parlement français ne peut espérer être dans une situation meilleure au prétexte de son rôle « européen ». ■

43 G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée* : Points, 16^e éd., 2022, p. 127.

44 V. par ex. Ord. n° 2021-798, 23 juin 2021, portant transposition de la directive (UE) 2019/789 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, et modifiant la directive 93/83/CEE du Conseil : JO 24 juin, texte n° 16.

45 Les 8 septembre, 29 septembre et 7 octobre 2021, 23 février, 2 mars et 28 avril 2022. Pour plus précisions : D. Blanc, *L'Union européenne devant le Parlement français : XV^e législature (2017-2022)*. Sessions parlementaires 2021-2022 : Europe 2023, chron. 1, pt 31.

46 RI n° 4095, préc. note 32, p. 11.

47 À cet effet, 10 propositions sont avancées dans le RI n° 4095, préc. note 32, p. 64-65.

48 RI n° 4095, préc. note 32, p. 59.

49 En ce sens RI n° 592 (2021-2022), *Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel*, préc. note 25, p. 95-96.