

Le rôle des assemblées parlementaires en France au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Essai d'identification entre au-delà et en deçà.

« Comment découper un morceau d'enclume pour le commenter en l'absence de forge, de marteau, du reste de l'enclume ? »¹.

Didier Blanc

Professeur de droit public

Université de La Réunion - Centre de Recherche Juridique (CRJ - EA 14)

L'insertion dans la Constitution du 4 octobre 1958 d'un titre consacré aux Communautés européennes et à l'Union européenne² témoigne au plan interne de la spécificité de la construction européenne. L'idée exprimée, sous une forme ou une autre, de l'originalité et du caractère *sui generis* de la construction européenne place l'Union européenne dans un champ susceptible de modulations selon l'espace et le temps. Elle rend compte de l'observation selon laquelle l'intégration européenne positionne l'Union au-delà d'une d'organisation internationale classique mais demeure située en deçà de la forme étatique, même fédérale³ ; d'où la tendance dominante en doctrine de fixer la nature juridique de l'Union sur une ligne reliant ces deux butées théoriques. La Cour de justice ne procède pas autrement en marquant son attachement à « la préservation des caractéristiques spécifiques et de l'autonomie » de l'ordre juridique européen⁴. Les difficultés quant à la qualification juridique de

¹ P. MICHON, *Corps du roi*, Lagrasse, Verdier, 2002, p. 90.

² Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », *JO*, 26 juin 1992, p. 8406. À la suite du traité de Lisbonne, le titre XV de la Constitution est devenu « De l'Union européenne ». Loi constitutionnelle n°2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, *JO*, 5 février 2008, p. 2202.

³ Selon J.-C. PIRIS : « 1) L'Union européenne n'est pas une organisation internationale de type classique ; 2) l'Union européenne n'est pas un Etat ; 3) l'Union européenne est et demeurera une « union partiellement fédérale ». L'Union européenne : vers une nouvelle forme de fédéralisme, *RTDE*, 2005, n°2, p. 243.

⁴ CJUE, Ass. plénière, 18 décembre 2014, Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avis 2/13, pt. 174 (non encore publié).

l'Union européenne⁵ emportent des incidences au plan interne, appréhendé comme son microcosme, en particulier sur la détermination du rôle des assemblées parlementaires en matière européenne. L'argumentation présentée et défendue est la suivante : les répercussions constitutionnelles de la construction européenne doivent être à son image, *sui generis*. Pour s'en convaincre, à partir du postulat présentant l'Union européenne comme un point mobile évoluant au gré de la révision des traités entre les bornes conceptuellement définies de l'organisation internationale et de l'Etat, l'analyse de l'article 88-4 C révèle pareille indétermination juridique.

La présence dans la Constitution d'un dispositif consacré à l'Union européenne est le fruit d'une lente évolution entamée au moment où les parlementaires français n'appartiennent plus en cette qualité au Parlement européen en raison de son élection au suffrage universel direct à partir de 1979. Introduit sous une forme édulcorée par la loi cette même année⁶, le droit à l'information reconnu aux assemblées bénéficie d'une base constitutionnelle depuis 1992. Saisi de la question de la conformité du traité de Maastricht avec la Constitution, le Conseil constitutionnel a décidé en raison de plusieurs contrariétés relevées que « l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après une révision de la Constitution »⁷. À la faveur de celle-ci, les parlementaires enrichissent le projet de loi constitutionnelle sous la forme d'un article 88-4 C retenant un mécanisme original permettant en substance à chaque assemblée d'adopter des résolutions exprimant leurs préoccupations sur des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative au sens de l'article 34 C. L'innovation constitutionnelle provient de la relation directe qu'il instaure entre la représentation nationale et la législation européenne⁸. À elle seule cette relation justifie l'analogie entre les deux niveaux, européen et interne, d'autant plus qu'elle est contemporaine de la première mention de la « participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne »⁹ par le traité de Maastricht. Depuis, plusieurs dispositions intéressantes aussi bien le droit de l'Union que le droit des Etats membres sont apparues dont l'objet est d'assurer le contrôle des exécutifs des Etats membres du fait de leur action européenne¹⁰.

⁵ V. S. ROLAND, Quelques réflexions méthodologiques sur la qualification juridico-politique de l'Union européenne, in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blummann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 247 et s.

⁶ M. PAILLET, L'adaptation du droit parlementaire français à la construction communautaire, *RTDE*, 1981, n°4, p. 313.

⁷ D.C. n°92-308 du 9 avril 1992, *JO*, 11 avril 1992, p. 5354. Cf. J. RIDEAU, La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne, *RAE*, 1992, n°3, p. 7.

⁸ Cf. M.-F. VERDIER, 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, n°4, p. 1137.

⁹ Déclaration n°13 annexée au traité : cette revue, 2014, n°1, p. 7 et s.

¹⁰ V., P.-Y. MONJAL et C. GESLOT, *La responsabilité politique des exécutifs des Etats membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Larcier, coll. Rencontres européennes, 2016.

L'article 88-4 C traduit les craintes parlementaires d'une dépossession législative nourrissant le thème du déficit démocratique. Parcourant les débats institutionnels européens des années 1980-1990, sa dénonciation repose pour l'essentiel sur le rôle central d'une institution représentant les exécutifs nationaux, le Conseil, dans la production de normes de type législatif. Inversement, le Parlement européen, représentant des peuples des Etats membres et élu en cette qualité au suffrage universel direct, n'exerce alors qu'une fonction consultative. Si bien qu'il appartient aux Parlements nationaux et singulièrement en France à l'Assemblée nationale et au Sénat d'assurer une participation complémentaire conforme aux préceptes de la démocratie représentative. Cette volonté repose principalement sur deux fondements. D'une part, les assemblées souffrent d'une diminution de l'assiette de leurs prérogatives en raison des transferts de compétence opérés par les Etats membres au bénéfice des Communautés européennes et de l'Union européenne¹¹. D'autre part, le droit généré par les traités (droit primaire) et par les institutions (droit dérivé) présente des caractères propres en vertu desquels il prévaut sur celui des Etats membres et s'applique parfois directement dans les ordres juridiques nationaux. Ayant une raison d'être européenne pour corriger des effets se faisant sentir au plan interne, la signification de l'article 88-4 C passe par la pleine mesure de cette dualité. Les premières réflexions conduites à son endroit en témoignent, l'important colloque consacré à sa mise en œuvre s'intitule : *Le rôle du Parlement français dans l'élaboration de la norme européenne*¹², ce qui dit assez le passage de l'interne à l'européen. Par ailleurs, il traduit une hésitation quant à la fonction exercée par le Parlement français, oscillant entre une activité traditionnelle de contrôle de l'action gouvernementale et une activité tout autant traditionnelle d'édiction de la norme. Assurément le Parlement français n'est pas partie au processus législatif européen au terme de l'article 88-4 C. Parallèlement, le contrôle qu'il exerce sur le Gouvernement porte moins sur la conduite de sa politique européenne que sur sa capacité à répercuter au niveau européen les préoccupations défendues par les parlementaires. En d'autres termes, les assemblées parlementaires entendent moins contrôler le Gouvernement qu'exercer une influence *via* celui-ci sur le contenu et les orientations de la législation européenne.

Si le rôle exercé par les assemblées au titre de l'article 88-4 C se doit d'être qualifié, la moins mauvaise des formules est celle d'un *contrôle de la fonction législative européenne*. Il en découle pour l'article 88-4 C une triple signification : il met en œuvre une procédure d'information destinée aux assemblées ; il exprime un contrôle de l'action européenne en elle-même ou par la participation

¹¹ Cf. J. BOUDANT, La crise identitaire du Parlement français, *RDP*, 1992, n° 5, p. 1331 et s.

¹² H. ROUSSILLON (dir.), *L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 1995.

du Gouvernement à cette dernière¹³ ; il constitue une « expression du pouvoir législatif »¹⁴. De sorte que sur un plan général, l'analogie s'impose : de même que l'Union européenne est située entre l'organisation internationale et la structure étatique, l'article 88-4 C incarne un dispositif original en ce qu'il est placé au-delà de la fonction de contrôle reconnue aux assemblées mais demeurant en deçà de la fonction législative. Oscillant par son économie entre ces deux pôles de l'activité parlementaire, l'article 88-4 C « reflète la solidarité des fonctions de contrôle et de la législation »¹⁵ en subissant leurs influences réciproques. Après avoir ressenti l'attraction du domaine de la loi quant à la détermination de son champ d'application, celle-ci succombe définitivement avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (I). Cette dernière accède à l'une des plus anciennes revendications des délégations parlementaires spécialisées dans les affaires européennes : leur reconnaissance par la norme suprême. Longtemps, leur constitutionnalisation a été contrariée par la méfiance exprimée par les commissions permanentes à leur endroit, laquelle demeure à l'origine de leur exclusion persistante du travail législatif. Aussi, la création des commissions chargées des affaires européennes (ci-après CAE) s'est-elle réalisée sous le signe exclusif de la fonction de contrôle (II). Toutefois, la particularité de leur régime apparaît *in fine* dans la mesure où, depuis la réforme engagée en 2009 des règles internes aux assemblées, leur rôle dans l'application de l'article 88-4 C est à la hauteur de la centralité de leur action. La réglementation intérieure propre aux assemblées rejoint en cela le cadre constitutionnel, le droit français prend acte de la spécificité du système juridique européen (III). Si pour des raisons évidentes d'exposition les trois attractions sont distinguées, leur contemporanéité témoigne d'une évolution équivoque : faire de l'article 88-4 C l'incorruptible reflet de la construction européenne.

I – Le domaine de l'article 88-4 C : l'attraction contrariée de la fonction législative ou par-delà la domaine de la loi

Le domaine de l'article 88-4 C repose initialement sur un critère matériel : les textes européens sont obligatoirement soumis aux assemblées par le Gouvernement à la condition de relever du domaine de l'article 34 C. Appliquer à des textes européens un critère tiré du droit interne apparaît très vite comme particulièrement inadéquat (A). Cette détermination domaniale traduit la difficulté pour le constituant français d'appréhender les développements de l'intégration européenne hors de tout cadre juridique connu ; le mécanisme de l'article 88-4 C portant sur l'élaboration de la norme européenne,

¹³ V. J.-P. DEROSIER, La responsabilité de l'exécutif français du fait de son action européenne, in P.-Y. MONJAL et C. GESLOT, *La responsabilité politique des exécutifs des Etats membres...*, *op. cit.*, à paraître.

¹⁴ M. BLANQUET, Origines et significations de l'article 88-4, in *L'article 88-4 de la Constitution française...*, *op. cit.*, p. 29 et s.

¹⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2014, 5^{ème} éd., p. 340.

il raisonne dans le cercle fermé de la fonction législative. Sa familiarité croissante avec la « chose » européenne a pour effet de conduire à la disparition du critère attestant du tropisme de la fonction législative. La suppression en 2008 de toute référence au domaine de la loi achève un mouvement de dilution entamé dès la première révision de l'article 88-4 C, que reforme désormais la définition européenne de son champ d'application (B).

A. L'inadéquation du critère législatif

En 1992, le constituant décide de relier l'article 88-4 C au domaine de la loi afin non seulement de conforter l'idée selon laquelle la nouvelle prérogative parlementaire s'attache à compenser la diminution du rôle législatif des assemblées, mais aussi pour s'assurer qu'elles seront saisies de textes importants ou supposés tels¹⁶. Cette relation témoigne du double défaut initial de l'article 88-4 C : apposer une qualification forgée par le droit interne sur un texte issu d'un système juridique ignorant une distinction équivalente ; mêler un critère législatif à une prérogative s'analysant en dernière instance comme relevant du contrôle de l'action gouvernementale. Quels que soient les défauts du critère législatif, la question du choix de l'instance l'appréciant se pose. Très rapidement, il apparaît naturel de désigner le Conseil d'Etat en sa qualité de conseiller du Gouvernement. Sa doctrine est tout aussi rapidement fixée, il examine la nature du texte au regard de l'article 34 C pour considérer que par « dispositions de nature législative », il faut entendre celles qui, prises en France, « entreraient dans le champ d'application de la loi »¹⁷. En dépit de sa diligence¹⁸ et de la transparence de son action¹⁹, « l'appréciation du Conseil d'Etat, qui n'est susceptible d'aucun recours, laisse parfois perplexe » les parlementaires²⁰. Ce constat accentue l'inadéquation du critère législatif dans la mesure où ils pourront être saisis de textes relevant indubitablement du domaine de la loi, mais présentant un intérêt politique limité, quand inversement des textes importants, en particulier ceux relevant de la politique agricole commune, leur échappent au motif qu'ils ne relèvent pas de l'article 34 C.

¹⁶ Rapport d'information (ci-après RI) n°1436, déposé par la Délégation pour l'Union européenne sur le suivi des affaires européennes à l'Assemblée nationale (ci-après DANUE), le 28 juin 1994, p. 66.

¹⁷ Avis CE n°355 254 du 18 novembre 1993, *rapport public 1994*, p. 330.

¹⁸ Cf. *Rapport public*, EDCE, Paris, La documentation française, 2009, p. 195.

¹⁹ La circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution (*JO*, 17 décembre 1999, p. 18800) consacre la pratique instaurée en 1995 de la publicité des avis du Conseil d'Etat rendus sur ce fondement.

²⁰ RI n°2024 sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, déposé par la DANUE et présenté par P. LEQUILLER, 15 janvier 2005, p. 43.

Dans ces conditions, les parlementaires ne vont pas cesser de dénoncer devant le Gouvernement la contrainte absurde que représente cette référence « législative ». Aussi, lui rappellent-ils qu'il n'est aucunement lié par les avis du Conseil d'Etat, qu'il peut leur transmettre les textes qu'eux jugent importants sans tenir compte de leur nature. Seulement, cette faculté de transmission n'autorise pas les assemblées à voter des résolutions sans se mettre en contradiction avec l'article 88-4 C²¹, sa reconnaissance par la révision constitutionnelle, rendue nécessaire par la ratification du traité d'Amsterdam, affaiblit la portée et la pertinence du critère législatif. Critère justement contesté en raison d'une triple argumentation : « la relativité de la séparation prônée par la Constitution dès lors que le Parlement légifère souvent en matière réglementaire » ; « l'inapplicabilité de ce critère à l'exercice d'une fonction de consultative » ; les « limites inhérentes aux avis du Conseil d'État »²². Il s'ensuit que les assemblées pourront adopter des résolutions portant sur des textes non législatifs au sens de l'article 34 C tels des accords interinstitutionnels ou des documents préparatoires. Parallèlement, le constituant entérine la pratique d'une transmission de textes relevant des anciens deuxième et troisième piliers²³, à la condition bien entendu qu'ils comportent « des dispositions de nature législative ». Le maintien du critère interne ne masque pas un assouplissement annonciateur de sa disparition au bénéfice d'une définition européenne du domaine de l'article 88-4 C.

B. La définition européenne du domaine de l'article 88-4 C

L'alignement du domaine de l'article 88-4 C sur la notion de projets d'actes législatifs européens s'opère lors de la révision constitutionnelle de 2005 conduite en vue de la ratification du traité constitutionnel²⁴. Hormis cette modification domaniale, le projet de loi constitutionnelle n'apporte aucun changement substantiel à l'article 88-4 C, il s'attache à tenir compte de la disparition des Communautés européennes en retenant une transmission des « projets ou propositions d'actes des institutions européennes » et à éviter toute confusion en substituant l'expression « du domaine de la loi » à celle de « nature législative », parce qu'elle signifie mieux que cette appréciation doit se faire en regard du droit interne alors que dans le « traité-constitutionnel » certains actes sont pareillement

²¹ En 1994 le législateur décidait que soit transmis aux délégations : « tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne ». Toutefois ce fondement législatif ne permettait pas l'adoption de résolution. Loi n°94-476 du 10 juin 1994, *JO*, 11 juin 1994, p. 8449.

²² Rapport n°1212 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle (n°1072) par H. NALLET, 18 novembre 1998, p. 32.

²³ Le deuxième pilier porte sur les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) tandis que le troisième est relatif à celles intéressant la coopération judiciaire.

²⁴ Cf. D. BLANC, Contribution à l'étude du « traité-constitutionnel » européen vu par le constituant : les pouvoirs du Parlement français entre continuités et ruptures, *RFDC*, 2005, n°64, p. 845 et s.

qualifiés²⁵. Il revient à la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale d'adopter un amendement transformant, en obligation la faculté dont dispose le Gouvernement de transmettre aux assemblées les documents sans incidence législative²⁶. L'initiative parlementaire est interprétée comme une menace pour l'équilibre institutionnel, assimilée qu'elle est à une remise en cause des prérogatives présidentielles en matière diplomatique. L'appréciation provient de la formulation extensive de l'amendement qui, en insérant la négociation des traités dans le champ d'application de l'article 88-4 C, entraine en contradiction avec l'article 52 C. Il reste que la substance du pouvoir reconnu au Président de la République n'en aurait pas été altérée, les résolutions étant dépourvues de caractère impératif. Seule la confidentialité des négociations aurait pu souffrir du dispositif envisagé. *Much about nothing*, l'amendement sera écarté devant la commission des Lois à l'Assemblée nationale tandis que le Sénat rejettera un amendement à l'objet comparable²⁷. L'abandon de l'amendement s'est accompagné d'une double contrepartie : outre l'engagement d'une modification de la circulaire d'application de l'article 88-4 C²⁸, les parlementaires obtiennent la possibilité d'adopter des résolutions sur les « projets d'actes législatifs européens ». Cette formulation établit une identité entre le domaine de l'article 88-4 C et celui de l'article 88-5 C²⁹. Leur définition se fait selon le droit de l'Union européenne en vertu d'un critère organique³⁰, tandis que le « domaine de la loi » visé par l'article 88-4 C suit un critère matériel. Il fallait donc éviter que les assemblées examinent un projet de texte européen au titre de l'article 88-5 C sans en être privées au titre de l'article 88-4 C, au motif qu'il ne répondait pas à la définition interne de la loi. Cet alignement domanial a pour effet de diluer davantage le critère législatif puisque des « projets d'actes législatifs » relevant du domaine réglementaire au sens du droit interne pourront faire l'objet d'une résolution.

Le sort du dispositif constitutionnel demeurant lié à celui du traité-constitutionnel, son abandon va s'avérer bénéfique pour les assemblées puisque le critère « du domaine de la loi » ne va pas résister à la révision programmée de l'article 88-4 C. L'opération aurait pu être réalisée par la révision constitutionnelle du 4 février 2008 préalable à la ratification du traité de Lisbonne³¹, mais curieusement le constituant préfère reprendre intégralement le dispositif mort-né de 2005. Si bien

²⁵ Cf. articles I-33 et I-34 du « traité-constitutionnel ».

²⁶ Cf. rapport n°2023 de la commission des Affaires étrangères, AN, par R. BLUM, le 12 janvier 2005, p. 37 et s.

²⁷ Cf. *JO* débats Sénat, 16 février 2005, p. 1006.

²⁸ Circulaire relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, *JO*, 25 novembre 2005, p. 18281. Cf. E. SAULNIER-CASSIA, La quatrième circulaire relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : une amélioration de l'association parlementaire aux questions européennes ? *Europe*, janvier 2006, p. 2.

²⁹ Devenu article 88-6 C, il autorise l'Assemblée nationale ou le Sénat à examiner la conformité des projets « d'acte législatif européen » au regard du principe de subsidiarité.

³⁰ Art. 289-3 TFUE : « Les actes juridiques adoptés par la procédure législative constituent des actes législatifs ». Il peut s'agir d'une procédure législative spéciale ou de la procédure législative ordinaire succédant à la codécision.

³¹ Loi constitutionnelle n°2008-103 du 4 février 2008, *JO*, 5 février 2008, p. 2202

qu'est ménagé un certain suspens quant au sort du critère législatif, comme si les titulaires du pouvoir de révision peinaient à s'en détacher, s'inscrivant ainsi dans la continuité des fondateurs de la V^{ème} République, marquant une profonde méfiance à l'égard de toute excursion du Parlement hors de son domaine naturel. Il est vrai que, d'une part l'entrée en vigueur du nouvel article 88-4 C demeurant suspendue à la ratification par l'ensemble des Etats membres de l'Union, il était plus sûr de supprimer la référence au domaine législatif dans la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. D'autre part, la circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 en prévoyant la transmission systématique de divers documents préparatoires (livres verts et blancs, programme de travail de la Commission...) et des projets d'actes relevant de la procédure de codécision, faisait une application anticipée du dispositif projeté.

Ainsi, il revient à l'ample réforme constitutionnelle de 2008 l'honneur d'enterrer « (enfin) la référence aux "dispositions de nature législative" qui n'avait aucun sens dans le contexte européen, et qui continuait de participer à la mise à l'écart de la voix des représentants du peuple sur des sujets d'importance »³². L'observation selon laquelle « la distinction entre domaine de la loi et domaine du règlement, (...) n'a pas grand sens en termes européens »³³ est désormais non seulement partagée par les parlementaires, mais elle est surtout inscrite dans le droit positif. Le constituant reprend fidèlement la suggestion du Comité Balladur favorable à ce « que le Parlement puisse adopter des résolutions sur toutes les questions européennes »³⁴. Parallèlement, la faculté de transmission offerte au Gouvernement concernant « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » disparaît dans la mesure où le protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne prévoit une transmission directe par les institutions politiques de l'Union³⁵. Il aurait pu en aller de même des « projets d'actes législatifs de l'Union », car leur transmission est également inscrite à la fois dans le corps du traité sur l'Union européenne³⁶ et dans le protocole n°1. La motivation du constituant n'est donc pas totalement convaincante. Au demeurant, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent adopter des résolutions sur tout document émanant d'une institution européenne et non plus sur les seuls documents que le Gouvernement a l'obligation de leur adresser.

³² L. BURGORGUE-LARSEN, Article 32, regards croisés, *Petites affiches*, 14 mai 2008, n°97, p. 97.

³³ Rapport n°892 fait au nom de la Commission des lois, AN, par J.-L. WARSMANN, 15 mai 2008, p. 498.

³⁴ *Une Vème République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2007, p. 61 (ci-après *rapport Balladur*).

³⁵ Art. 1 et 2 du Protocole.

³⁶ Art. 12-1 TUE.

Au terme de cette longue séquence, deux lignes de force se dégagent. En premier lieu, l'action du Parlement français, dictée par le syndrome du déficit démocratique, témoigne de sa complémentarité avec celle du Parlement européen puisque les actes adoptés au terme de la procédure législative ordinaire, faisant de l'assemblée européenne le colégislateur de l'Union, intègrent le domaine de l'article 88-4 C. Le parallèle peut être prolongé dans la mesure où son extension n'est que le corollaire de celle du domaine de la procédure législative ordinaire. D'une certaine manière les multiples révisions de l'article 88-4 C attestent d'une *Constitution à réaction*. En second lieu, le constituant avance à *reculons*, en prenant progressivement en considération la spécificité de l'Union européenne par l'abandon du prisme national du caractère législatif interne des textes relevant de l'article 88-4 C. Cette même spécificité l'a conduit simultanément à constitutionnaliser les organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes.

II – Les acteurs de l'article 88-4 C : l'attraction de la fonction de contrôle ou des organes parlementaires au-delà des délégations, en deçà des commissions permanentes

Les incertitudes initiales quant à la fonction parlementaire à laquelle rattacher l'article 88-4 C commencent à se dissiper à la lumière de la qualité des organes parlementaires placés au cœur de son application. Le chemin parcouru depuis 1979 est remarquable, de simples cellules d'information au service des assemblées (A), les délégations parlementaires spécialisées dans les affaires européennes ont vu leur promotion assurée par leur transformation en commission. Toutefois, ces commissions des affaires européennes sont d'une nature particulière par l'interdiction qui leur est faite de participer directement et positivement à l'élaboration de la loi (B).

A. Les délégations parlementaires spécialisées dans les affaires européennes : des organes d'information

Au moment de ratifier le traité instituant la C.E.C.A., certains parlementaires proposaient de « créer une commission parlementaire (...) chargée de veiller à la mise en place des institutions de la C.E.C.A. et à l'exécution des engagements pris par le gouvernement »³⁷. Cet amendement au projet de loi autorisant la ratification du traité de Paris fut retiré, car la création d'une commission *ad hoc* dépendait des règles de fonctionnement de chaque assemblée ; il était inutile de l'inscrire dans un texte de loi, une modification du règlement intérieur des assemblées suffisant. La question ressurgit

³⁷ *JO*, débats du Conseil de la République, 1^{er} avril 1952, p. 835.

lors des débats portant sur la ratification des traités C.E.E. et C.E.E.A. Le Gouvernement fit alors valoir sa compétence en matière internationale et la faculté laissée au Parlement de mettre en cause sa responsabilité s'agissant de sa politique européenne. En 1951, comme en 1957, l'idée de l'instauration d'un organe parlementaire chargé de contrôler l'action du Gouvernement en matière communautaire est formulée, sans prendre corps. Pour cela, il faut attendre que la loi n°79-564 du 6 juillet 1979, insérant un article 6 *bis* dans l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, instaure des délégations parlementaires pour les Communautés européennes³⁸.

Pendant plus de vingt ans, le Parlement a considéré la construction communautaire comme relevant exclusivement de la compétence exécutive. Le seul véritable instrument était l'Action Parlementaire Européenne, qui n'a pas - doux euphémisme - laissé de profondes traces dans l'esprit de nos représentants. Pourtant, en 1963, à la première conférence des Présidents des Assemblées Parlementaires des États membres et du Parlement européen, avait été envisagée la présence dans chaque Parlement « d'un organisme qui s'occupe spécialement des questions européennes, soit sous la forme d'une commission permanente, soit sous la forme d'un groupe de travail au sein des commissions existantes, chargé de suivre spécialement le développement sur le plan européen »³⁹. Les parlementaires étaient sceptiques quant à la réalité de ces commissions en vertu de « la tradition selon laquelle la conduite de la politique extérieure est l'affaire du chef de l'État et du Gouvernement »⁴⁰. En 1979, législateur revoit sa position sous l'effet de deux événements : la première élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct ; la transposition de la sixième directive relative à la T.V.A. dont l'extrême précision réduit considérablement la marge de manœuvre du législateur national. Le premier rompt « tout lien juridique entre l'Assemblée des Communautés européennes et les parlements nationaux »⁴¹, tandis que le second incite les parlementaires à ne plus considérer les affaires européennes comme étrangères tant leurs répercussions se font ressentir sur l'exercice de leur compétence législative, en l'occurrence celle sensible touchant à la fiscalité. Seulement, la voie qui s'offre aux parlementaires est étroite, l'article 43 al. 2 C fixait alors un nombre réduit à six de commissions permanentes. Pour s'en affranchir ils ont par le passé recouru à une nouvelle technique : celle de la délégation. Cet organe parlementaire est créé par la loi et à la différence des commissions d'enquête il possède un

³⁸ JO, 7 juillet 1979, p. 1643.

³⁹ Proposition de M. MOYERSOEN, Conférence des Présidents des Assemblées Parlementaires des pays membres des Communautés européennes et du Parlement Européen (Rome, 4 février 1963), Luxembourg, publications officielles des Communautés européennes. 1963, p. 21.

⁴⁰ J. FOYER, Le contrôle des parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires, *RMC*, 1979, n°226 p. 167.

⁴¹ Proposition de loi n°838 présentée par M. FOYER le 7 décembre 1978, p. 2.

caractère permanent. Autre motif de souplesse dans le choix de la technique de la délégation, chaque assemblée peut en être dotée, ce qui assure leur autonomie quant à la conduite de leurs travaux et à l'expression de leurs préoccupations.

Une fois créées, se pose la question de la nature des délégations. Commissions permanentes ou organe *sui generis* ? En général les délégations apparaissent comme « de véritables commissions parlementaires, d'une nature spéciale »⁴², cette spécificité ressortissant de leur non-participation à la procédure législative, alors que la marque des commissions permanentes réside précisément dans leur participation à l'élaboration de la loi. De plus formellement, les délégations, à la différence des commissions permanentes, n'ont pas d'existence constitutionnelle reconnue, ce qui pose bien entendu la question de leur conformité à la Constitution avec d'autant plus d'acuité que la loi de 1979 n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel.

La réponse à cette question interviendra quelques années plus tard, à l'occasion de l'institution par la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 d'une délégation pour la planification. Saisi de sa conformité à la Constitution, le Conseil constitutionnel considère : « que les dispositions de la loi relative à la création et au rôle des délégations parlementaires (...) ne sont pas contraires à la Constitution »⁴³. Cette décision écarte tout soupçon d'inconstitutionnalité des délégations pour les Communautés européennes. Pour autant, ces organes sont rattachés par le Conseil constitutionnel à « l'organisation du travail législatif », sans doute faut-il comprendre *l'organisation du travail du Législatif* dans la mesure où les délégations ne participent pas directement à l'élaboration de la loi. De nouveau, le rattachement à l'une ou l'autre des fonctions du Parlement est équivoque. Pourtant, l'intention du législateur est claire : la création des délégations ressort de la fonction de contrôle puisque leur mission consiste dans l'information des assemblées en matière européenne.

En dépit de la faiblesse initiale de leurs prérogatives, cantonnées qu'elles sont à une mission générale d'information, les délégations parlementaires obtiennent progressivement de se rapprocher dans leur composition, dans leur mission et dans la diffusion de leurs travaux, des commissions permanentes. En premier lieu, la loi du 10 mai 1990 porte leur effectif de 18 à 36 en vue d'accroître leur représentativité et d'améliorer leur capacité de travail⁴⁴. En deuxième lieu, cette même loi leur

⁴² M. PAILLET, *RTDE*, 1981, *op. cit.*, p. 313.

⁴³ D.C. n°82-142 du 28 juillet 1982, *JO*, 29 juillet 1982, p. 2424.

⁴⁴ Loi n°90-385 du 10 mai 1990 modifiant l'article 6 *bis* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. *JO*, 11 mai 1990, p. 5619.

confère une compétence consultative à titre facultatif et obligatoire à destination des commissions permanentes⁴⁵. Enfin, en troisième lieu, la loi du 10 juin 1994 prévoit que les travaux des délégations relèvent du droit commun des assemblées, ce qui ne manque pas également de les rapprocher des commissions permanentes⁴⁶. En revanche, elles n'obtiennent pas de reconnaissance constitutionnelle à la faveur de l'introduction de l'article 88-4 C. Si le texte adopté par l'Assemblée nationale plaçait les délégations au cœur du nouveau dispositif⁴⁷, le Sénat refusait qu'elles puissent avoir un statut constitutionnel. Trois séries de raisons en sont la cause : jalouses de leurs compétences les commissions permanentes n'ont pas voulu consacrer l'existence d'un organe rival dont le domaine d'intervention est transversal ; en faisant des délégations le pôle central de l'intervention du Parlement en matière européenne le texte adopté par les députés risquait de conduire à une spécialisation excessive et néfaste des membres des délégations⁴⁸ ; de nombreux sénateurs redoutaient que les délégations par nature trop « europhiles » ne marquent leur influence sur les résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 C. Sur des préventions identiques viendront se heurter jusqu'en 2008 les diverses tentatives de constitutionnalisation des délégations, jusqu'à ce qu'elles soient transformées en commissions d'une nature particulière par leur mise à l'écart formelle de la fonction législative.

B. La transformation constitutionnelle des délégations parlementaires en commissions des affaires européennes

La constitutionnalisation des délégations pour l'Union européenne a longtemps pris l'allure d'un serpent de mer du droit parlementaire. Le passage d'un état à un autre s'est fait au terme d'un long cheminement. Les travaux du Comité consultatif constitutionnel présidé par Georges Vedel en constituent le point de départ en se prononçant en faveur de l'attribution des affaires européennes à une nouvelle commission permanente⁴⁹, dans la continuité du décret instituant ce comité⁵⁰. Quelques

⁴⁵ Paragraphe V. al. 3 de l'article 6 *bis* de l'ordonnance 58-1100.

⁴⁶ Loi n°94-476 du 10 juin 1994 modifiant l'article 6 *bis* de l'ordonnance n°58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. *JO*, 11 juin 1994, p. 8449.

⁴⁷ Art. 88-3 : « 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. Selon des modalités déterminées par la loi, chaque assemblée émet un avis sur ces propositions, au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance ». Projet de loi constitutionnelle n°334, 13 mai 1992, p. 3.

⁴⁸ F. LUCHAIRE relevait : « C'est chaque Assemblée qui doit intervenir et non pas une délégation ». *L'Union européenne et la Constitution*, *RDP*, 1992, n°4, p. 950.

⁴⁹ Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par G. VEDEL, *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 62.

⁵⁰ « Porter de six à sept dans chaque assemblée le nombre de commissions permanentes afin que l'une d'entre elles se consacre au suivi des affaires européennes ». Annexe au décret n°92-1247, *JO*, 3 décembre 1992, p. 16459.

années plus tard, sous la XI^{ème} législature, l'idée refait surface⁵¹. La révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 dictée par la ratification du traité d'Amsterdam offre une occasion supplémentaire⁵², aussi infructueuse que le dépôt à la fin de la législature d'une proposition de loi constitutionnelle⁵³. Sans surprise, les travaux préparatoires relatifs à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 fournissent à nouveau « une fenêtre de tir » aux partisans de la transformation des délégations en commission permanente⁵⁴. Toutefois, face au refus persistant que doit essayer toute suggestion en ce sens, deux propositions concurrentes mais unies par une même volonté de conciliation font leur apparition. La première, soutenue par les délégations chargées des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, visait à changer leur dénomination afin de l'aligner sur celle de leurs homologues, généralement nommés « commissions »⁵⁵. La seconde, émanant de la commission des Lois à l'Assemblée nationale, admettait la nécessité de donner une nouvelle appellation aux délégations, mais sans passer par la voie constitutionnelle, une modification législative étant jugée suffisante⁵⁶. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, aucune proposition ne fut adoptée.

À côté des obstacles traditionnels⁵⁷, de nouveaux arguments sont avancés quand la nécessité de la création d'une commission compétente exclusivement pour les affaires européennes se fait plus pressante. Tout d'abord, dans la mesure où les délégations se consacrent largement à l'application de l'article 88-4 C précisément parce qu'elles ne participent pas à l'élaboration de la loi, elles sont jugées mieux à même d'en assurer l'effectivité en restant extérieures au travail législatif, ce dernier restant l'apanage des commissions permanentes. Dès lors, une commission ayant à examiner à la fois les projets ou propositions d'actes européens et à participer à la confection de la loi prendrait le risque de la dispersion, donc de l'inefficacité. Ensuite, la transformation d'une délégation en commission permanente l'affaiblirait dans la mesure où, en vertu de la règle dite de la double appartenance, leur force « réside surtout dans le fait qu'elle comprend des membres de toutes les

⁵¹ L. FABIOUS, alors Président de l'Assemblée nationale, prônait la création d'« une commission de l'Europe, chargée de suivre quotidiennement à l'Assemblée, sur le fond, les dossiers européens ». Pour une nouvelle donne institutionnelle, *Pouvoirs*, 1998, n°87, p. 158.

⁵² Amendement n°1, *JO*, débats AN, 25 novembre 1998, p. 9545.

⁵³ Proposition de loi constitutionnelle n°3686 modifiant les articles 43 et 88-4 de la Constitution, en vue de renvoyer au Règlement de chaque assemblée la détermination du nombre des commissions permanentes et de créer, à l'Assemblée nationale et au Sénat, une commission chargée des affaires européennes, AN, présentée par A. BARRAU, 2 avril 2002.

⁵⁴ Voir l'amendement présenté par D. GARRIGUE, rejeté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale. RI n°2033 sur le projet de loi modifiant le titre XV de la Constitution présenté par P. CLEMENT, 19 janvier 2005, pp. 46-47 et *JO* débats AN, 26 janvier 2005, p. 424.

⁵⁵ Cf. RI n°176 sur L'évolution du rôle européen du Parlement français, par H. HAENEL, 3 février 2005, p. 21 et amendement de R. BADINTER : *JO* débats Sénat, 16 février 2005, p. 994.

⁵⁶ Position exprimée par le Président de la commission des Lois, favorable à un « Comité pour l'Union européenne » (rapport précité n°2033, p. 48) et par celui de la DANUE (*JO* débats AN, 25 janvier 2005, p. 314).

⁵⁷ Invariablement motivés par le caractère transversal des affaires européennes et par la nécessité de la double appartenance des parlementaires à une commission et à une délégation, ce que permet cette dernière, mais qu'exclut sa transformation en commission permanente, sauf à prévoir une dérogation en ce sens.

commissions, ce qui permet d'avoir une liaison avec chacune d'entre elles »⁵⁸. Enfin, la procédure interne d'adoption des résolutions est organisée selon une répartition organique : aux délégations l'instruction des documents européens ; à celles-ci ou aux parlementaires, l'initiative des résolutions ; aux commissions permanentes l'examen des propositions de résolution. En conséquence, une confusion des fonctions était à craindre.

Alors que les orientations présidentielles sont à la différence de celles exprimées à destination du Comité Vedel plutôt vagues en matière européenne⁵⁹, les travaux du Comité Balladur débouchent sur un même résultat : la création d'un *comité des affaires européennes*. Arguant du fait que les délégations « se comportent bien davantage en "commissions" de plein exercice, traitant de l'ensemble des questions européennes sans réussir à établir des liens étroits avec les commissions permanentes qui traitent, au fond, des dossiers sur lesquels l'influence des décisions prises à l'échelon européen est de plus en plus déterminante et, notamment, des transpositions de directives », le Comité Balladur juge ce « cloisonnement » « préjudiciable à l'exercice par le Parlement d'un rôle efficace en matière européenne »⁶⁰. Cependant, le changement de statut projeté ne s'accompagne pas de l'attribution de nouvelles prérogatives⁶¹. Sur ce point, comme sur d'autres, l'article 32 du projet de loi constitutionnelle suit les propositions du Comité et pour ce faire assure la constitutionnalisation d'un « comité chargé des affaires européennes ». Le terme de comité est choisi d'évidence pour éviter toute confusion possible avec les commissions parlementaires permanentes. Seulement, l'influence européenne va se faire sentir jusque dans cette appellation puisque les organes spécialisés dans les affaires européennes au sein des autres Parlements nationaux des Etats membres de l'Union sont en règle générale nommés « commission ». Le comité des affaires européennes devient ainsi la commission des affaires européennes (CAE) après l'adoption d'un amendement parlementaire. Cette modification est alors présentée comme adressant « un signe fort aux autres Parlements de l'Union européenne »⁶². En réalité, moins qu'un changement de statut intéressant les parlementaires des Etats membres, il s'agit de la manifestation par les parlementaires français de la fin d'une opposition quant à la promotion statutaire des délégations. Obtenue d'autant plus aisément que les commissions permanentes ont la garantie de ne pas subir leur concurrence, leur rôle est borné par la précision apportée lors des travaux préparatoires : « 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

⁵⁸ R. PANDRAUD, *JO*, débats AN, 25 novembre 1998, p. 9547.

⁵⁹ Le président de la République N. SARKOZY souhaite : « une association plus étroite des assemblées parlementaires à la détermination de la politique européenne, internationale et de défense de la France ». Décret du 18 juillet 2007 portant création du Comité et lettre de mission du Président de la République, annexe 2 du *rapport Balladur*, p. 104.

⁶⁰ *Id.*, p. 58.

⁶¹ *Id.*, p. 59.

⁶² J.-L. WARSMANN, *JO*, débats AN, 29 mai 2008, p. 2721.

permanentes »⁶³. Cette transformation *a minima* des délégations pour les affaires européennes en commission est la condition de sa réalisation, mais l'erreur serait de n'y voir qu'un alignement nominatif ; la fin de la minorité statutaire dans laquelle étaient tenues les délégations parlementaires est engagée.

À la suite de la révision de la Constitution, la loi du 15 juin 2009 conforte d'une part l'autonomie des deux assemblées par le renvoi opéré à leur règlement interne⁶⁴, mais surtout d'autre part, elle supprime la référence à leur mission d'information par la mention générale d'un suivi des « travaux conduits par les institutions de l'Union européenne »⁶⁵. La neutralité de cette présentation souligne l'ambivalence du rôle des CAE, car si le suivi possède une connotation plus forte que l'information, il n'implique en aucun cas un contrôle de l'action européenne du Gouvernement. Cette prérogative appartient en propre exclusivement aux assemblées, non à ses organes, même si en la matière, comme on le verra, la position des CAE équivaut souvent de fait à celle de leur assemblée. Sans attendre cette loi, le règlement de l'Assemblée nationale (ci-après RAN) modifie les règles relatives à la CAE en les rapprochant de celles en vigueur pour les commissions permanentes. Qu'il s'agisse de sa composition avec l'augmentation du nombre de ses membres⁶⁶, imité en cela par le Sénat⁶⁷, ou de son fonctionnement, « la transposition des règles de fonctionnement des commissions permanentes »⁶⁸, se fait sentir au-delà sur l'ensemble des dispositions applicables à la CAE, « (règles de nomination, de convocation, d'organisation des réunions et de publicité des travaux identiques, bureau composé d'un président, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires) »⁶⁹.

Dès lors, un double mouvement caractérise le régime juridique applicable aux CAE, une fois tout risque écarté d'une assimilation aux commissions permanentes par leur exclusion formelle du processus législatif, elles peuvent s'en rapprocher par les règles gouvernant leur action, pensée

⁶³ *Id.* Pour autant, en vertu de son expertise, la CAE de l'Assemblée nationale peut formuler des observations sur un projet ou « proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne » conformément à l'article 151-1-1 du règlement de l'Assemblée nationale.

⁶⁴ Cf. L. BAGHESTANI, À propos de la loi du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le Code de justice administrative, *Petites affiches*, 21 août 2009, n°167, p. 6 et s.

⁶⁵ Art. 6 bis II de l'ordonnance de 1958.

⁶⁶ La révision de son règlement le 27 mai 2009 porte le nombre de ses membres de 36 à 48. Toutefois, leur nomination vaut pour la durée de la législature alors que les commissions permanentes sont renouvelées chaque année (article 151-1 al. 3 RAN).

⁶⁷ L'effectif de la CAE va être porté de 36 à 41 membres à partir de son renouvellement en 2017 suivant la résolution n°100 réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, adoptée le 13 mai 2015 (article 73 *bis* du règlement du Sénat).

⁶⁸ Rapport n°1630 fait au nom de la Commission des lois par J.-L. WARSMANN, 30 avril 2009, p. 280.

⁶⁹ RI n°4510 sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes (XIIIème législature, 2007-2012), déposé par la CAE et présenté par P. LEQUILLER, 14 mai 2012, p. 13.

comme complémentaire des commissions permanentes. Il reste que ce statut intermédiaire, au-delà des délégations parlementaires, mais en deçà des commissions permanentes, témoigne de leur nature *sui generis*. Ce caractère se rencontre pareillement pour les résolutions de l'article 88-4 C.

III – Le produit de l'article 88-4 C : l'attraction irrésistible de la spécificité du système juridique européen ou les résolutions au-delà de l'avis, en deçà de la loi

La réintroduction sous influence européenne de la résolution dans son milieu naturel par l'article 88-4 C en fait d'une certaine manière l'un des postes avancés de la revalorisation du Parlement. À la suite des recommandations du Comité Balladur⁷⁰, la révision du 23 juillet 2008 insère un article 34-1 C permettant aux assemblées de « voter des résolutions » à la condition qu'elles n'aient pas pour effet de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et qu'elles ne contiennent pas d'injonction à son égard⁷¹. Ce « retour restreint »⁷² des résolutions a ainsi été précédé d'un regain dû à l'article 88-4 C⁷³, faisant de la résolution le mode d'expression privilégié des assemblées parlementaires en matière européenne. La résolution, bien que familière du droit parlementaire, n'en demeure pas moins originale en véhiculant une expression non législative (A). Sa procédure d'adoption concourt à la distinguer du modèle législatif ; la réforme en 2009 du règlement de l'Assemblée nationale s'en écarte sensiblement (B) tout en renforçant le rôle de la CAE. Une appréciation comparable, dans une moindre mesure cependant, vaut pour le règlement du Sénat (ci-après RS).

A. Les résolutions de l'article 88-4 C : l'expression non législative de la volonté parlementaire

Interdites par les décisions fondatrices du Conseil constitutionnel de 1959, l'article 88-4 C pratique une sorte d'« exorcisme »⁷⁴, brisant un tabou vieux de plus de trente ans en retenant que l'expression parlementaire puisse prendre la forme de résolutions. Réduites jusque-là à l'organisation interne du Parlement, leur inclusion dans la norme constitutionnelle appelle de nouvelles interrogations sur leur

⁷⁰ « 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 « tribunitienne » utile au fonctionnement de toute démocratie, le comité recommande de lever l'interdit qui frappe les résolutions », *op. cit.*, p. 4.

⁷¹ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JO*, 16 avril 2009, p. 6528.

⁷² Anonyme, Résolutions : un retour restreint, *Petites affiches*, 19 décembre 2008 n° 254, p. 53

⁷³ Toutefois, les deux catégories de résolution sont bien distinctes, en particulier celles de l'article 34-1 C ne peuvent être adoptées hors session.

⁷⁴ M. GAILLARD, *RFDC*, 1993, *op. cit.*, p. 714.

nature. Celle-ci est rendue problématique en droit par son caractère incertain. Pour le Professeur Avril, les résolutions sont plus qu'un avis dans le sens où « le terme d'avis est impropre s'agissant d'un vote, c'est-à-dire d'une décision d'une assemblée représentative »⁷⁵. En conséquence, elles doivent en être distinguées d'autant plus que l'avis est émis en général à l'issue d'une demande extérieure alors que l'initiative des résolutions est le fait exclusif des assemblées. Cela dit, si elle n'est pas formellement un avis, « qu'est-ce qu'une résolution ? ». Cette question n'est pas sans réponse : « Il s'agit d'un texte qui invite, avec plus ou moins de force, le Gouvernement à agir dans tel ou tel sens »⁷⁶. « Elle n'aura donc pas de valeur normative, mais elle aura tout de même une signification politique essentielle »⁷⁷. Une telle définition s'accorde mal avec la science du droit ; il est vrai que les résolutions entretiennent avec elle des rapports complexes⁷⁸ ? La supériorité des résolutions sur les avis implique-t-elle pour autant qu'elles possèdent une force contraignante comparable à la loi ? Il n'existe pas de doutes à ce sujet. Les citations précédentes augmentées des réflexions doctrinales et des intentions du constituant⁷⁹ attestent que les résolutions ne peuvent « donner des instructions juridiquement obligatoires au pouvoir exécutif »⁸⁰. Au surplus, distinctes des résolutions prévues à l'article 34-1 C en dépit d'un objet qui peut être comparable⁸¹, celles de l'article 88-4 C ne peuvent pas davantage valoir en droit injonction, ce que rappelle la décision du Conseil constitutionnel relative à son application⁸².

Plus qu'un avis et moins qu'une loi, la résolution est condamnée à errer entre ces deux frontières, ces deux états où se joue finalement son sort. Dans cet entre-deux, la résolution est l'incorruptible reflet de l'Union européenne, entre l'organisation internationale et la structure fédérale. En somme, la sphère européenne conduit à une *supraconsultation* qui ne modifie en rien l'équilibre des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Jamais la résolution ne sera l'égale de la loi, d'autant plus que sa procédure d'adoption s'éloigne sensiblement du modèle législatif.

⁷⁵ In *L'article 88-4 de la Constitution française...*, *op. cit.*, p. 95.

⁷⁶ J.-C. LEFORT, *JO*, débats AN, 18 novembre 1992, p. 5700.

⁷⁷ J. LARCHE, *JO*, débats du Sénat, 15 décembre 1992, p. 4072.

⁷⁸ L. HAMON relevait : « La résolution a été le fait d'une pratique avant d'être une notion juridique, laquelle s'est dégagée très lentement : on chercherait vainement une définition générale de la résolution dans le *Traité de droit parlementaire* d'Eugène Pierre ». Quand les Assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959, *D.* 1959, chron. p. 256.

⁷⁹ « Autant il est souhaitable et nécessaire de laisser au Gouvernement une pleine liberté d'action pour les négociations internationales (...) autant on peut se demander si, pour ces actes communautaires (...) il n'y aurait pas lieu de considérer que le Parlement, sous une forme à déterminer, indique au Gouvernement dans quelles limites il entend situer ses prérogatives et le contraint à agir dans tel ou tel sens (...). Finalement, à la majorité nous avons pensé qu'il n'était ni souhaitable ni nécessaire d'aller jusque-là ». J. LARCHE, *JO*, débats du Sénat, 18 juin 1992, p. 1729.

⁸⁰ F. BOUDET, La force juridique des résolutions, *RDP*, 1958, n°2, p. 289.

⁸¹ Cf. C. LE BRIS, Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation, *RDP*, 2012, n°4, p. 947 et s.

⁸² Considérants 6 et 7, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JO*, 16 avril 2009, p. 6530.

B. La procédure d'adoption des résolutions de l'article 88-4 C : la mise à l'écart du modèle législatif

Le règlement de l'Assemblée nationale ne cache pas l'inspiration de la procédure applicable aux résolutions : « 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 »⁸³. Moins explicite, le règlement intérieur du Sénat prévoit également une procédure d'adoption se rapprochant de celle de la loi : après un examen en commission, la proposition de résolution peut être modifiée ou non, rejetée ; être soumise le cas échéant à la séance plénière après son inscription à l'ordre du jour⁸⁴.

Toutefois, une série de divergences existent, certaines dictées par des considérations constitutionnelles, d'autres éclairant les particularités de l'article 88-4 C, outre l'évidente exclusivité de l'initiative parlementaire. Les premières, peu nombreuses, procèdent de la différence de nature entre la loi et la résolution. Il s'agit des irrecevabilités telles que posées par les articles 40 et 41 de la Constitution ainsi que des conditions de délai d'examen des initiatives législatives au sens de l'article 42 al. 3 C qui ne peuvent être appliquées aux propositions de résolution. Concernant les secondes, les réformes du règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 et du règlement du Sénat du 2 juin 2009 consacrent la place centrale des CAE dans la mise en œuvre de l'article 88-4 C⁸⁵. Toutes deux prennent simultanément acte de leur consécration constitutionnelle, elles accentuent les particularités de la procédure en l'éloignant du modèle législatif annoncé. En agissant de la sorte, les parlementaires reconnaissent à l'imitation du constituant la singularité des CAE. L'inspiration procédurale n'est plus à chercher du côté de la loi mais dans la pratique de l'article 88-4 C, particulièrement éloignée des choix initiaux ne voyant dans les délégations parlementaires qu'un

⁸³ Art. 151-4 al. 1 RAN.

⁸⁴ À l'Assemblée nationale la procédure pertinente est visée aux articles 151-2 et s., au Sénat à l'article 73 *quinquies*. Ajoutons à cela le droit d'initiative reconnu à tout parlementaire duquel découle un droit d'amendement individuel. Toutefois, la faculté d'amender une proposition de résolution ne suffit pas à l'assimiler à la procédure législative, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel. Décision précitée n°92-314 DC du 17 septembre 1992, septième considérant.

⁸⁵ Respectivement : « L'article 127 de la proposition de résolution propose une rénovation d'ampleur de la procédure d'adoption des résolutions européennes à l'Assemblée nationale, qui passe par un renforcement du rôle de la commission chargée des affaires européennes, dont l'existence est désormais reconnue par l'article 88-4 de la Constitution », rapport 1630 précité, p. 286 ; « la proposition de résolution donne à la commission des affaires européennes une responsabilité plus grande que celle qu'avait la délégation », P. GELARD, rapport n° 427 fait *au nom de la commission des Lois* sur la proposition de résolution, présentée par G. LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, 20 mai 2009, p. 83.

organe auxiliaire d'information au service de leur assemblée. Pour se convaincre de l'importance prise par ces organes dans l'application de l'article 88-4 C, il suffit de noter que les délégations/CAE dominent très largement l'initiative des propositions de résolutions. Ainsi, depuis le début de son application⁸⁶, l'article 88-4 est marqué par la part considérable prise par leurs membres dans le dépôt de résolutions, que conforte l'actuelle législature⁸⁷ ; un phénomène comparable s'observe au Sénat, toutefois dans une moindre proportion⁸⁸.

En vertu des changements opérés depuis 2009, les éléments distinctifs de la procédure devant l'Assemblée nationale et le Sénat sont articulés autour de deux axes. En premier lieu, toutes les propositions de résolution sont préalablement examinées par la CAE à l'exclusion évidente de celles, nombreuses, émanant d'elle⁸⁹. L'attribution de cet examen systématique légitime non seulement l'appellation de « commission »⁹⁰, mais permet surtout d'apprécier la promotion considérable dont bénéficient les CAE. À cet égard, rappelons que les délégations étaient exclues de l'examen des propositions de résolution et précisons que la position de la CAE peut désormais se substituer à celle de la commission saisie au fond dans l'hypothèse de son silence. En second lieu, l'absence de dépôt d'un rapport dans un délai d'un mois par la commission permanente compétente vaut désormais acceptation du texte de la CAE⁹¹. À l'Assemblée nationale cette possibilité d'adoption tacite renforce considérablement la CAE puisque sa proposition devenue définitive l'engage dans son ensemble⁹², en raison du maintien du dispositif antérieur prévoyant que le texte adopté par la commission compétente est considéré comme définitif sans avoir fait l'objet d'un vote en séance publique⁹³. À défaut de rapport de cette commission, le texte de la CAE à l'Assemblée nationale vaut bien résolution au terme de cette double acceptation tacite. Ce dispositif est dicté par des considérations pratiques (éviter un ordre du jour encombré aussi bien en commission qu'en séance) et juridiques

⁸⁶ Pour un bilan d'ensemble : D. BLANC, La responsabilité politique du gouvernement français du fait de son action européenne : vingt ans de résolutions européennes de l'article 88-4 C (1993-2013), in *La responsabilité politique des exécutifs des Etats membres...*, *op. cit.*, à paraître.

⁸⁷ Au 1^{er} janvier 2016, pour 46 résolutions adoptées durant la XIV^{ème} législature, 10 ne sont pas issues de propositions déposées au nom de la CAE. Ces initiatives portent le plus souvent sur des projets sensibles tels que la réforme des droits de plantation de vigne (proposition de résolution n°906 du 8 avril 2013), sur le projet l'accord de libre-échange entre les États-Unis et l'UE (proposition de résolution n°2010 du 7 mai 2013), sur la création du parquet européen (proposition de résolution n°1616 du 13 décembre 2013), ou encore sur le calcul des déficits publics (proposition de résolution n°2737 du 21 avril 2015).

⁸⁸ Sur 169 propositions de résolutions déposées de 2004 à 2014, 107 émanaient de la délégation/CAE.

⁸⁹ Art. 151-5 RAN et art. 73 *quinquies* 3 RS. Pour éviter que le défaut d'examen par la CAE ne conduise à l'abandon de la proposition de résolution, l'article 151-5 RAN prévoit *in fine* : « 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 ». Dans le cas où la CAE ne satisfait pas à cette demande la proposition de résolution est soumise directement à la commission compétente.

⁹⁰ Rapport n°1630 précité, p. 278.

⁹¹ Art. 151-6 RAN et art. 73 *quinquies* 4 RS.

⁹² Depuis l'entrée en vigueur du nouveau RAN, en moyenne une résolution sur deux devient définitive à l'issue du silence gardé par la commission permanente compétente. RI n°3327 précité, pp. 133-134.

⁹³ Art. 151-7 RAN.

(l'appartenance obligatoire des membres de la CAE à une commission permanente⁹⁴). À l'inverse, le règlement du Sénat se prémunit contre l'éventuelle adoption d'une résolution forgée par la seule CAE⁹⁵. Cette impossibilité traduit la persistance d'une conception différente de son rôle, davantage envisagée comme au service de l'ensemble du Sénat que comme la « sous-traitante » de ses affaires européennes. Au demeurant et *in fine*, une adoption tacite au nom du Sénat du texte retenu en commission est également possible. Cette dernière règle distingue radicalement les résolutions des lois – à l'exception notable de l'article 49-3 C – puisqu'elles sont réputées adoptées alors même qu'elles ne sont pas présentées en séance publique⁹⁶. À côté des fondements tirés d'un allègement du travail parlementaire, l'adoption tacite tire sa pertinence de la réserve d'examen parlementaire⁹⁷. Celle-ci oblige le Gouvernement à attendre de recueillir l'expression des parlementaires en cas de dépôt d'une proposition de résolution et pour ce faire elle confère au besoin au Gouvernement le droit de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de l'Union de la proposition d'acte européen sur lequel elle porte⁹⁸. L'adoption tacite évite ainsi tout détournement de la réserve d'examen parlementaire à des fins dilatoires ; l'examen du Conseil n'est pas suspendu à l'adoption formelle d'une résolution par une assemblée⁹⁹.

Si les débuts de l'article 88-4 C ont été marqués par une proportion importante de propositions de résolutions soumises en séance¹⁰⁰, en vertu d'un « incontestable engouement initial »¹⁰¹, un net fléchissement s'observe depuis¹⁰², que n'infirme pas l'actuelle législature puisque pour 46 résolutions adoptées, 5 l'ont été en séance publique¹⁰³. Dans ces conditions, il n'est pas excessif de

⁹⁴ Règle de la double appartenance renforcée par l'article 151-6 al. 3 prévoyant que le rapporteur de la CAE participe aux travaux de la commission saisie au fond. Inversement, depuis 2007 à l'Assemblée nationale les commissions permanentes ont désigné des correspondants européens. Par ailleurs, au Sénat conformément à l'article 73 *quater* 2 un représentant d'une commission permanente peut participer à l'examen par la CAE d'un projet ou d'une proposition d'acte, ou d'un document émanant d'une institution de l'Union européenne.

⁹⁵ Art. 73 *quinquies* 5.

⁹⁶ Dans un délai de 15 jours selon l'article 151-7 RAN et de 3 jours francs selon l'article 73 *quinquies* 5 RS.

⁹⁷ Réserve reconnue par la circulaire du 19 juillet 1994, relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires. *JO*, 21 juillet 1994, p. 10510.

⁹⁸ L'article 4 du protocole annexé au traité de Lisbonne sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne prévoit à cette fin, sauf urgence, un délai minimum de huit semaines entre le moment où un texte est diffusé aux Parlements nationaux et son inscription à l'ordre du jour du Conseil.

⁹⁹ La réserve peut être levée dans certaines conditions. Cf. D. BLANC, *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 441 et s.

¹⁰⁰ 33 résolutions sur un total de 74 ont été adoptées en séance publique lors de la X^{ème} législature. Pour les XI^{ème} et XII^{ème} législatures cela concerne un peu plus du dixième des résolutions ; cette proportion est constante depuis.

¹⁰¹ T. S. RENOUX et M. de VILLIERS ET X. MAGNON, *Code constitutionnel. Edition 2016*, Paris, Litec, 2015, p. 1191.

¹⁰² Le nombre de résolutions adoptées en séance publique est passé de 6 à 3 de la XII^{ème} à la XIII^{ème} législature.

¹⁰³ Résolutions n° : 155 sur le respect de l'exception culturelle et de la diversité des expressions culturelles, 12 juin 2013 ; 284 sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, 30 janvier 2014 ; 339 sur le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique, 22 mai 2014 ; 522 relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, 8 juin 2015 ; 523 appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac, 8 juin 2015.

considérer que bien souvent les résolutions d'une assemblée doivent tout à leur CAE, que ce soit en raison de leur emprise sur l'initiative ou de la règle de l'adoption tacite. Au final, cette désaffection à l'égard de l'adoption en séance des résolutions, quoique compréhensible, est manifestement un frein à leur portée¹⁰⁴.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des modalités procédurales en vigueur a pour résultat d'accroître le fossé séparant les résolutions des textes législatifs¹⁰⁵. La divergence marquée entre la procédure d'adoption des résolutions et celle des lois rend compte d'une spécialisation accrue au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cependant, elle n'est plus perçue comme une possible dérive constitutive de deux catégories de parlementaires, mais comme la condition de l'efficacité de l'article 88-4 C et partant du rôle des assemblées s'agissant de l'Union européenne. L'indétermination de sa nature juridique, située sur un point mobile entre l'organisation internationale et l'Etat contamine l'ensemble de l'article 88-4 C, aussi bien son domaine, que ses acteurs et les actes qu'il génère. Son domaine se situe tantôt en deçà de celui de la loi au sens de l'article 34 C, tantôt au-delà. Les commissions des affaires européennes sont bien plus qu'une délégation parlementaire, agent auxiliaire des commissions permanentes, tout en possédant un statut moindre que ces dernières. Quant aux résolutions, plus qu'un avis mais moins qu'une loi, leur procédure d'adoption est à l'image de l'Union européenne, un objet juridique *sui generis*.

¹⁰⁴ Selon J.-L. SAURON : « L'autorité des Parlements sur les matières européennes dépend en effet beaucoup moins de la nature juridique des avis qu'ils votent que de leur poids politique. Important dès lors, de manière décisive, la qualité de l'appropriation par les parlementaires des enjeux européens et, surtout, la solennité des avis qu'ils adoptent. Un avis adopté en séance publique sous le feu des médias lie probablement plus le gouvernement qu'un mandat, même impératif, adopté discrètement dans le cénacle policé d'une commission parlementaire ». Le nouveau rôle des Parlements nationaux après le traité de Lisbonne, *Gaz. Pal.* 19 juin 2008, n°171, p. 60.

¹⁰⁵ L'absence de navette entre les deux assemblées, l'exclusion du gouvernement de la procédure ainsi que le défaut d'instruments relevant du parlementarisme rationalisé en constituent les principales illustrations.