

1 L'Union européenne devant le Parlement français : XV^e législature (2017-2022)

Sessions parlementaires 2021-2022

Didier BLANC,
professeur de droit public,
IRDEIC – université Toulouse I Capitole

La dernière session parlementaire de la XV^e législature confirme les tendances apparues depuis ses débuts : une moindre activité dans la fonction de contrôle du Parlement français sur les questions européennes et particulièrement de l'Assemblée nationale. S'agissant de sa fonction législative, le Parlement français le plus souvent en délègue l'exercice par la voie d'ordonnance ou adopte des lois dites « DDADUE » (portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne), soumis qu'il est à la fois à l'exigence constitutionnelle de transposition des directives et d'adaptation des règlements ainsi qu'à l'agenda législatif de l'Union. La mission européenne du Parlement français a bénéficié d'un éclairage particulier en raison de la présidence française, la 13^e, du Conseil de l'Union durant le premier semestre 2022.

1. Introduction

1. - La période sous chronique comprend la session ordinaire de la dernière année de la XV^e législature (2017-2022). Pour 2021-2022, les travaux en plénière de la session ordinaire (1^{er} octobre-30 juin) ont été suspendus à partir du 28 février en raison de la double perspective des élections présidentielles (10 et 24 avril) et législatives (12 et 19 juin). De fait elle a pris fin le 21 juin. Si bien que l'activité parlementaire en matière européenne est réduite, que ce soit s'agissant de la fonction de contrôle ou législative.

2. La fonction de contrôle du Parlement français

2. - Les assemblées peuvent adopter des résolutions sur tous les projets d'actes issus de l'Union européenne, qu'ils soient ou non législatifs « ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Dépourvues de portée contraignante, ces résolutions témoignent de l'exercice d'un contrôle-information parlementaire (A). Le cas échéant, elles deviennent définitives que ce soit à l'Assemblée nationale – dont 5 le 9 mars – ou au Sénat au terme de délais et conditions prévus aux articles 151-7 RAN et 73 quinquies du règlement du Sénat. Dans cette assemblée, la pratique du suivi de l'ensemble des résolutions inaugurée en 2016 se poursuit (RI n° 635, fait par J.-F. Rapin au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021, le 24 mai 2022). « Du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021, le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans plus de 66 % des cas » (RI n° 635, p. 6). Il reste que son activité comme celle de l'Assemblée nationale a été considérablement réduite, passant de 17 résolutions à 6. Plus largement le contrôle de l'Assemblée nationale en matière européenne est caractérisé par un niveau d'une faiblesse inédite que n'explique pas à elle seule la situation sanitaire en 2020 et 2021.

3. - Par ailleurs, cette législature a donné lieu à une pratique fluctuante, la commission des affaires européennes (ci-après CAE) de l'Assemblée nationale adoptant parfois des conclusions (*Europe 2019, chron. 12, pt 24 et 25*), au contenu semblable ou identique

aux résolutions de l'article 88-4 C, puisque cette session en est vierge. Elles se distinguent des résolutions par des modalités d'adoption allégées suivant les termes de l'article 151-2 de son règlement intérieur et parce qu'elles n'ont pour auteur que la CAE. Au Sénat, les avis politiques de la CAE en sont l'équivalent (nommés observations initialement, puis motions à partir de 2010, et donc avis politiques depuis juin 2012). Ces actes, dépourvus de toute portée contraignante, structurent le dialogue politique instauré entre les assemblées et la Commission depuis le 1^{er} septembre 2006 hors de tout fondement constitutionnel ou conventionnel. Il revient aux CAE des assemblées de se prononcer, le cas échéant, sur les textes directement transmis par la Commission, qui dispose en principe d'un délai de 3 mois pour y répondre. De sorte qu'elles sont informées de la position de la Commission à l'égard de leurs préoccupations. Il est à relever que le Sénat double presque systématiquement ces résolutions d'un avis politique, au contenu identique, afin d'instaurer un dialogue direct et précoce avec la Commission.

4. - Sur le modèle des résolutions de l'article 88-4 C, l'article 88-6 C permet aux assemblées d'effectuer un contrôle de la subsidiarité. Sur son fondement, chaque assemblée peut émettre un avis motivé – sous la forme d'une résolution – sur la conformité de tout « projet d'acte législatif européen » au regard du principe de subsidiarité tel que défini par l'article 5, § 3 TUE. La pratique concernant l'application de l'article 88-6 C a également fait l'objet d'une inflexion notable durant cette législature, puisque seules deux résolutions portant avis motivés ont été adoptées à l'Assemblée nationale en début de législature. Devant le Sénat cette activité est aussi déclinante, puisqu'au total 11 résolutions ont été adoptées contre 19 pour la précédente législature.

A. - Le contrôle-information de l'article 88-4 de la Constitution

5. - À l'Assemblée nationale, avec 9 résolutions, on assiste sur une période aussi courte à un rebond à mettre sur le compte d'un regain d'intérêt, à la veille d'échéances électorales centrales, doublé d'une plus grande sensibilité à l'égard de l'actualité législative européenne en relation directe avec la présidence française. Pour preuve, alors qu'aucune résolution n'avait été adoptée en séance publique depuis les débuts de la législature – absence sans

précédent –, pour la première fois tel a été le cas ; au surplus à l'unanimité (*infra pt 9*). Pour autant, le nombre de résolutions adoptées durant la législature demeure faible au regard de la pratique des deux précédentes décennies (31 contre 77 lors de la XIV^e législature). D'autant que le nombre de textes transmis au titre de l'article 88-4 C demeure stable. Cette baisse tendancielle de l'activité de contrôle parlementaire ne s'observe pas au Sénat puisque 12 résolutions sont devenues définitives. Dans l'ensemble la pratique sénatoriale – c'est sa vertu autant que sa raison d'être – est marquée par plus de constance. Si l'on comptait 91 résolutions lors de la précédente législature contre 70 pour celle-ci, cette baisse s'explique largement par la situation sanitaire en 2020 et 2021.

1° Le domaine des résolutions européennes de l'article 88-4 C

6. - **Programme de travail de la Commission.** – Classiquement, le programme de travail de la Commission fait l'objet d'une résolution du Sénat ou d'un avis politique de sa CAE. Cette année, plutôt tardivement, le 7 mars, la résolution n° 121 (*avis politique du 2 février*) sur le programme de travail pour 2022 en reprend les thèmes, inchangés ou présents dans leurs grandes lignes depuis 2019 : le Pacte vert pour l'Europe, la politique agricole commune et la pêche ; une Europe adaptée à l'ère du numérique et sur l'Europe spatiale ; une économie au service des personnes et sur l'Europe sociale ; une Europe plus forte sur la scène internationale ; la promotion du mode de vie européen. Toutefois, en prévision d'une révision annoncée des traités, le Sénat demande « l'institution d'un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à la législation européenne ». En somme, les parlementaires appellent de leurs vœux la consécration du « carton vert » (*V. Rapp. annuel 2015, sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, Doc. COM (2016) 471 final, 15 juill. 2016*).

a) Citoyenneté et droits fondamentaux

7. - La lutte contre les violences faites aux femmes nécessite selon le Sénat un cadre juridique européen. Si bien que sa résolution n° 46 du 26 novembre 2021, vaut « carton vert » dès lors que « l'absence d'une législation européenne spécifique à la lutte contre les violences fondées sur le genre et notamment subies par les femmes » appelle « 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 ».

8. - La proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique et la refonte du règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, ont fait l'objet de la résolution n° 122 du 21 mars 2022 (*avis politique du 17 février*). De nombreux points sont abordés, pour lesquels le Sénat fait part de son inquiétude, comme le régime prévu pour « les parraineurs », ou encore la délégation à la Commission de la liste des « informations qui doivent être transmises par les prestataires de service de publicité politique et les responsables de traitement ayant recours à des techniques de ciblage et d'amplification ». En outre, dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la résolution demande le retrait du dispositif prévoyant que des contributions financières soient « versées par des partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe », dès lors qu'il « favorise un risque d'ingérence étrangère dans le fonctionnement et dans les positions publiques qu'ils défendent, au risque de menacer leur liberté d'action et leur indépendance ».

b) Les politiques internes

9. - **Marché intérieur.** – Au début de la présidence française, l'Assemblée nationale a décidé d'adopter en séance plénière à

l'unanimité la résolution visant à inscrire parmi ses priorités l'adoption d'une législation ambitieuse sur le devoir de vigilance des multinationales (*TA 757, 20 janv. 2022*). Il s'agit, à l'imitation de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (*JORF 28 mars 2017, texte n° 1*), de permettre aux individus d'obtenir réparation et aux salariés de participer « au processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de vigilance des entreprises justiciables ». La proposition de directive du 23 février 2022 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité relaie pour partie ces préoccupations (*Doc. COM (2022), 71 final*). De toute évidence, l'article 88-4 C est utilisé pour suggérer une initiative, déjà engagée de la Commission, et s'apparente à un « carton vert ».

10. - La résolution n° 71 du Sénat du 14 janvier 2022 (*avis politique du 8 décembre*) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, bien qu'adoptée sur le fondement de l'article 88-4 C, conteste « que la compétence de principe reconnue à la Commission en matière de contrôle des subventions étrangères est cohérente avec celle qui lui est attribuée en matière de contrôle des aides d'État et qu'elle permettra une application uniforme du contrôle des effets distorsifs de ces subventions sur le marché intérieur ». Sans toutefois y voir une atteinte au principe de subsidiarité, le Sénat demande à la Commission de s'appuyer davantage sur les autorités nationales compétentes. Pour autant, il demande un abaissement du seuil (5 millions d'euros sur les 3 dernières années) en deçà duquel les « subventions étrangères sont présumées n'avoir pas d'effets distorsifs sur le marché intérieur ». La proposition de la Commission est en cours de discussion et, sur ce point particulier, un amendement du Parlement européen a porté le seuil à 4 millions d'euros.

11. - **Marché intérieur numérique.** – Au regard des effets anti-concurrentiels des grandes plateformes et du risque de fragmentation du marché intérieur en découlant (*V. Europe 2021, alerte 1. – Europe 2022, alerte 9. – D. Fasquelle, DMA/DSA : une nouvelle et importante étape dans la régulation européenne des acteurs du numérique : Europe 2021, étude 2 ; Europe 2022, comm. 442*), la Commission a présenté une proposition de règlement relative aux marchés numériques (« Digital Market Act ») le 15 décembre 2020 (*Doc. COM (2020) 842 final*). L'Assemblée nationale s'en est saisie par la résolution n° 700 du 24 novembre 2021. Son objet est en substance double, il s'agit à la fois de militer en faveur d'une extension du champ d'application du règlement à venir et de souligner d'une « manière générale que la proposition de règlement souffre [...] d'un manque de précision et d'un manque de souplesse ». Par conséquent, la résolution avance, c'est peu courant pour être rapporté, avec force de détails un grand nombre de propositions s'apparentant au fond à des amendements (par ex. : « 28. Préciser à l'article 5a que le refus du croisement des données ne doit avoir aucune incidence sur la qualité du service offert, seulement sur son degré de personnalisation ; 29. Supprimer l'article 6 § 2, qui nuit à la lisibilité de l'article 6, et intégrer son contenu à l'article 6 § 1-a, qui deviendrait de ce fait l'article 6 »). Par son caractère très circonstancié, cette résolution dit assez la sensibilité des parlementaires à l'égard de la législation européenne en matière de marché numérique, puisque le Sénat a également adopté la résolution n° 32 du 12 novembre 2021 sur la proposition de règlement DMA, précédée d'un avis politique du 7 octobre. Pour l'essentiel, les préoccupations sont partagées, avec le même souci du détail et de la précision quant à l'énoncé des motifs. Le Sénat a approfondi ses investigations par le rapport d'information n° 34 du 7 octobre 2021, fait au nom de la commission des affaires européennes. Cet intérêt est confirmé, s'agissant de la proposition de règlement dite « législation sur les services numériques » (*Digital Services Act*), dès lors qu'elle a fait l'objet, à l'Assemblée nationale, de la résolution (*TA 822*) du 9 mars 2022 et, au Sénat, de la

résolution n° 70 du 14 janvier 2022 (*avis politique du 8 décembre*). Quatre grands thèmes composent la première : l'équilibre entre la nécessité de lutte contre les contenus illicites et la protection de la liberté d'expression des utilisateurs ; la précision et l'élargissement du périmètre des acteurs concernés ; le renforcement des obligations spécifiques aux places de marché en ligne ; le renforcement de l'efficacité des mécanismes de contrôle du DSA. Au Sénat, la proposition de règlement est jugée opportune, ce qui n'empêche pas ses membres d'en souligner, au terme d'une longue résolution, les lacunes méthodologiques, les imprécisions quant à l'utilisation de certains termes, ou encore les limites quant au champ d'application.

12. - **Transports.** – La lutte contre le réchauffement climatique et les nouveaux objectifs fixés par la Commission (« *ajustement 55* », n° 14), s'agissant de la réduction des gaz à effet de serre, sont à l'origine de propositions législatives et de communications en matière de transport, mais l'objectif est au fond environnemental. La résolution du 9 mars 2022 (*TA 820*), relative à la stratégie européenne de mobilité durable et intelligente, fixe la position des députés reposant sur le trépied suivant : soutenabilité sociale ; transition énergétique ; investissements. En la matière, l'Assemblée nationale, tout en étant soucieuse de la prise en compte des intérêts nationaux, appuie, plus qu'elle ne conteste, les initiatives de la Commission.

13. - **Emploi et politique sociale.** – La crise sanitaire ayant entraîné des répercussions sur la liberté de circulation des travailleurs frontaliers, le Sénat avait, lors de la session précédente, adopté une résolution à leur sujet (*Europe 2021, chron. 6, pt 9*). Il est rejoint par l'Assemblée nationale qui, dans sa résolution du 9 mars 2022 (*TA 819*), vise à développer le télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur leur statut en mettant en avant la nécessité d'adapter les règles applicables en matière de protection sociale et d'imposition.

14. - **Santé, protection des consommateurs et environnement.** – L'urgence climatique a incité la Commission à revoir à la hausse les ambitions européennes dans sa communication du 14 juillet 2021, intitulée « *Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique* » (*Doc. COM (2021) 550 final*). Il s'agit essentiellement de réduire les émissions des États membres de l'Union d'au moins 55 % d'ici à 2030. Pour atteindre cet objectif, de nombreuses propositions législatives ont été présentées par la Commission. Le Sénat a décidé de leur consacrer la résolution n° 124 du 5 avril 2022 après s'être intéressé à la « *loi européenne sur le climat* » (*Europe 2021, chron. 6, pt 12*). Cette résolution sur le paquet « *Ajustement à l'objectif 55* » ne concerne pas moins de 5 propositions de directive, 8 propositions de règlements et une proposition de décision, c'est dire l'ampleur du champ couvert. Pour s'en tenir à quelques points saillants, le Sénat renouvelle naturellement « *son soutien aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030, par rapport à 1990, et d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050* », tout en marquant une double préoccupation concernant « *le risque de contestation sociale, voire de rupture d'image de l'action de l'Union européenne* » et le rappel « *que les États membres doivent être pleinement souverains dans la définition de leur bouquet énergétique* ».

15. - 15. En réponse à la crise sanitaire, la Commission a présenté une proposition relative à la création de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA). Dans un schéma comparable, i.e. la crise nourrit l'intégration européenne, le Sénat avait déjà considéré que la Commission portait atteinte au principe de subsidiarité (*Europe 2021, chron. 6, pt 28*). En l'occurrence, il soutient au contraire cette création, dans sa résolution n° 62 du 17 décembre 2021 (*avis politique du 10 novembre*), tout en étant attaché au respect du « *rôle des États*

membres lorsque le cadre d'urgence est activé ». Cette Autorité européenne a été pour l'heure créée au sein de la Commission et n'a pas le statut d'agence de l'Union fondée par un acte législatif.

16. - **Éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport.** – L'arrêt en manquement de la Cour de justice rendu à l'encontre de la Hongrie, le 6 octobre 2020 (*CJUE, 6 oct. 2020, aff. C-66/18, Commission c/ Hongrie : JurisData n° 2020-017308 ; Europe 2020, comm. 389, note D. Simon*), relatif aux contraintes pesant sur les établissements d'enseignement supérieur étrangers situés en dehors de l'Espace économique européen, a conduit le Sénat à s'intéresser, dans sa résolution n° 72 du 14 janvier 2022, à la liberté académique (*avis politique du 9 décembre*). Il estime ainsi qu'elle « *doit, en tant que valeur démocratique, être défendue en toute occasion, à l'intérieur de l'Union comme hors de ses frontières* ».

17. - **Culture.** – La résolution du Sénat, n° 123, du 5 avril 2022 (*avis politique du 1^{er} mars*), pour une politique européenne du patrimoine renforcée au service de l'attractivité des territoires, prône « *à l'occasion de la présidence française, une relance de la politique européenne du patrimoine, résolument transversale, coordonnée au niveau des différentes directions générales concernées de la Commission européenne* ». Elle préconise « *que cette politique inclue, dans une même approche transversale et intégrée, le patrimoine culturel et le patrimoine naturel et paysager qui ensemble forment un puissant facteur de développement durable dans le cadre de la transition écologique* ». Parmi les diverses initiatives avancées, figure « *la création d'un Loto européen du patrimoine, dont les bénéfices seraient répartis par une Fondation européenne du patrimoine, susceptible d'exercer un effet de levier auprès du secteur privé et du mécénat* ».

18. - **Protection civile.** – Elle est une compétence coordonnée de l'Union, la privant de toute capacité d'harmonisation ou de réglementation. Pour autant, la crise sanitaire et, auparavant, les incendies frappant les pays du sud de l'Europe ainsi que les inondations frappant ceux du nord, ont souligné la nécessité d'une action concertée des États. C'est ainsi que la résolution de l'Assemblée nationale du 9 mars 2022 (*TA 821*) sur la protection civile milite en faveur d'une intégration, en appelant notamment à « *la création d'une force européenne de protection civile, constituant une force additionnelle aux effectifs nationaux* ».

2° Les passions parlementaires

19. - **Politique agricole commune.** – Les nombreuses résolutions adoptées durant la législature au sujet de la réforme de la PAC, dont 4 du Sénat, ont eu peu d'effets sur son contenu. Aussi ce dernier a-t-il mis en avant la guerre en Ukraine pour militer en faveur d'une réorientation de la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert, afin d'assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne. Dans sa résolution n° 126 du 6 mai 2022, le Sénat, en raison de « *ce nouveau contexte international* », souligne l'importance des « *objectifs de souveraineté alimentaire et d'autonomie stratégique pour l'Union européenne* ». Il s'ensuit « *que les exigences environnementales accrues que le "Pacte vert" imposerait aux productions agricoles dégradent la compétitivité de l'agriculture européenne et impliquent un surcroît inévitable d'importations alimentaires, dont la conformité aux normes de production agricole requises en Europe n'est pas garantie en l'état actuel* ». À ce paradoxe s'ajoute le fait que les « *importations de substitution extra-européennes* », alourdissent « *l'empreinte environnementale de notre alimentation à rebours des objectifs du "Pacte vert"* ». Dans ces conditions le Sénat demande de « *reconsidérer sans délai les termes des stratégies dites "De la ferme à la fourchette" et "Biodiversité à l'horizon 2030", afin de redonner priorité aux objectifs de production agricole garantissant l'autonomie et l'indépendance alimentaire de l'Union européenne* ».

20. - **Défense de l'emploi de la langue française.** – S'il est une passion assurément française, c'est bien celle de la défense de la langue. Au point que deux propositions de résolution sont à l'origine de la résolution du 21 novembre 2021, relative à la promotion du multilinguisme et à l'usage de la langue française au sein des institutions européennes, en particulier durant la présidence française du Conseil de l'Union (TA 697). Elle témoigne, là encore, d'un usage dévoyé de l'article 88-4 C, dès lors qu'elle ne porte pas sur des « *projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne* » ou « *sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ». La présidence française au premier semestre 2022 est le prétexte d'une résolution reposant sur le double constat – avéré par tout observateur de la chose européenne – d'un recul de la maîtrise et de la pratique de la langue française et de l'emploi généralisé de l'anglais. Toutefois, plus qu'une défense et qu'une promotion exclusive de notre langue, la proposition des députés, de créer un « *observatoire européen* », en favorisant « *une forte montée en puissance des formations à la langue française pour les agents des institutions européennes* », démontre leur souci du multilinguisme.

21. - **Taxonomie européenne, défense et nucléaire.** – Derrière l'expression de « *taxonomie européenne* » se cachent des enjeux financiers considérables liés au financement de la transition énergétique. Il s'agit, selon le Sénat, de définir « *ce qui est "vert" dans le contexte de la finance verte* » (RI n° 213, sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables, fait au nom de la commission des affaires européennes, 24 nov. 2021, p. 10). Suivant la législation européenne, il revient à la Commission, par un acte délégué, de déterminer les secteurs entrant dans cette taxonomie européenne. Dans ce cadre, deux résolutions adoptées à l'Assemblée nationale et au Sénat ont respectivement demandé l'inclusion de l'industrie de défense et de l'industrie nucléaire dans la liste de la Commission. D'une part, la résolution du 15 décembre 2022 (TA 750) visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable s'appuie en particulier sur « *les importantes retombées économiques, sociales, technologiques et fiscales découlant de l'industrie de défense et des activités associées* » et sur le fait que « *l'industrie de défense permet à l'Union européenne d'assurer sa propre sécurité face aux menaces et favorise l'autonomie stratégique dans ses décisions* ». En vain. En revanche, et d'autre part, le Sénat qui estimait dans sa résolution n° 47 du 7 décembre 2021 (avis politique du 24 novembre) « *que l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie contribue, en encourageant la réorientation des flux financiers vers des investissements durables, aux objectifs fixés par l'Union européenne dans le "Pacte vert pour l'Europe"* », a dû se féliciter de l'adoption en ce sens du règlement délégué (UE) 2022/1214 du 9 mars 2022 (JOUE n° L 188, 15 juill. 2022).

22. - **Lavandiculture.** – Eu égard au « *caractère patrimonial et l'attrait touristique que revêt la culture de la lavande en Provence* », la lavandiculture française peut sans mal intégrer les passions de même nature. La perspective d'une nouvelle réglementation REACH, concernant les huiles essentielles, mobilise les députés. Dans la mesure où « *des contraintes réglementaires sur la production d'huile essentielle de lavande* » font courir des risques à la filière de production, la résolution du 9 mars 2022 (TA 823), vise à sauvegarder la filière française des plantes à parfum aromatiques et médicinales. Pour ce faire, l'Assemblée nationale demande le maintien d'une exclusion du champ d'application du futur règlement pour les huiles essentielles, en fonction du tonnage de production (jusqu'à 10 tonnes). Il est à préciser que le Sénat, dans son avis politique du 31 mai 2022, partage les préoccupations des députés, et de rappeler que « *les produits à base de lavande et de lavandin sont utilisés depuis plus de 2000 ans et ne peuvent raisonnablement pas faire l'objet d'une application drastique du principe de précaution* ».

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

23. - Depuis la session ordinaire 2018-2019, l'Assemblée nationale n'a plus adopté de résolution portant avis motivé. Ce qui porte leur total durant l'ensemble de cette législature à 2, alors que pour la précédente il était de 5. En revanche, le Sénat fait un usage plus marqué de l'article 88-6 C. C'est ainsi que durant cette session deux résolutions ont été adoptées sur son fondement.

24. - La première résolution, du 8 novembre 2021, porte sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement modifiant deux règlements. Le premier règlement concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture. Le second règlement concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision (Doc. COM (2021), 554 final). Au terme d'une motivation particulièrement limitée (« *pour la période 2026-2029, la Commission européenne serait habilitée à prendre des actes d'exécution ayant un champ d'application potentiellement illimité, pour imposer à chaque État membre des niveaux contraignants de CO₂ applicables aux activités agricoles* »), le Sénat estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne sont pas respectés. Le parlement irlandais est le seul à avoir partagé cette appréciation. Au vrai, cette résolution témoigne de la défense constante de l'agriculture française par le Sénat.

25. - La seconde résolution, du 24 avril 2022, estime que la proposition de règlement sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, n'est pas conforme au principe de subsidiarité (Doc. COM (2021), 812 final). De nouveau, le titre à agir de la Commission est contesté en matière d'exécution et, en particulier, l'exigence de la « *mise en place d'une entité unique pour la construction et le pilotage de projets d'infrastructures transfrontaliers situés sur le RTE-T* » (réseau transeuropéen de transport). De plus, de manière circonstanciée, le Sénat pointe une série d'empiètements sur les compétences nationales, qu'il s'agisse de la mobilité urbaine, de la maintenance et du cycle de vie des infrastructures de transport, du fret ferroviaire et des lignes ferroviaires de voyageurs. Finalement, « *l'alignement des plans nationaux en matière de transport et d'investissement avec les priorités et délais fixés par le règlement RTE-T* » est perçu comme une remise en cause des compétences des États membres. Sur ce dernier point déterminant, la réponse de la Commission consiste à souligner que les « *mesures visant à mieux aligner la planification nationale sur la politique des transports de l'Union [...] ont déjà fait l'objet d'intenses discussions au sein du groupe de travail du Conseil sous la présidence française* » et qu'elles sont de nature à atteindre « *les objectifs du réseau transeuropéen de transport* ». Par ailleurs, le Sénat n'est pas la seule assemblée parlementaire à avoir examiné cette proposition à la lumière du principe de subsidiarité, mais elle demeure la seule à avoir adopté un avis motivé.

26. - Enfin, à la charnière des fonctions législative et de contrôle, l'Assemblée nationale a adopté trois résolutions, au titre de l'article 34-1 C, relevant de compétences exclusives et partagées de l'Union : celle du 25 novembre 2021, pour la conservation et l'utilisation durable de l'océan (TA 702), celle du 29 novembre 2021, relative à l'engagement de la France pour le renforcement d'une action internationale de lutte contre la pollution plastique (TA 718) et celle du 23 février 2022, invitant le Gouvernement à défendre l'exigence attachée à la certification européenne du sel biologique et à ses méthodes de production (TA 815). De son côté, le Sénat a adopté en séance publique, le 4 novembre 2021, une

résolution n° 26, demandant la mise en place d'un Agenda rural européen.

3. La fonction législative du Parlement français

27. - La perspective de la fin de la législature a conduit les assemblées à une forte activité législative. C'est ainsi qu'au cours de la session parlementaire 2021-2022, 69 lois, dont 13 relatives à des conventions internationales, ont été adoptées du 1^{er} octobre 2021 au 21 juin 2022, étant entendu que si les travaux de l'Assemblée nationale ont été suspendus à partir du 28 février, ils se sont poursuivis au Sénat. Un tel résultat a été possible par le recours à la procédure accélérée pour 45 textes. Pour autant, le nombre de textes ayant une dimension européenne est limité. À côté de lois de ratification ou d'approbation, on rencontre des lois de transposition ou d'adaptation.

28. - **Généralités.** – Cette dernière année de la législature a été marquée par un texte opérant une vaste et profonde intégration législative : la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (*JORF 9 oct. 2021, texte n° 1*). Cette loi poursuit trois objectifs : réaliser la transposition de directives ; assurer l'adaptation de règlements et éviter l'ouverture de la phase contentieuse d'un recours en manquement après une mise en demeure par la Commission. C'est ainsi que la loi n° 2021-1308, du 8 octobre 2021, s'est attachée à transposer 12 directives et à mettre le droit interne en conformité avec 15 règlements. En outre, les articles 35 et 36 de la loi visent respectivement deux objectifs. Ils visent d'abord 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, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*JOCE n° L 206, 22 juill. 1992*). Ils visent ensuite un accès élargi du public aux informations relatives à l'environnement, suivant la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 (*JOUE n° L 41, 14 févr. 2003*). Par ailleurs, la loi n° 2021-1308 autorise le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la prise en compte de plusieurs règlements. Il s'agit du règlement (UE) 2018/1042 de la Commission, du 23 juillet 2018, concernant les exigences techniques et les procédures administratives applicables à l'introduction de programmes de soutien, l'évaluation psychologique des membres de l'équipage de conduite, ainsi que le dépistage systématique et aléatoire de substances psychotropes (*JOUE n° L 188, 25 juill. 2018*). Il s'agit également du règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2018, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (*JOUE n° L 212, 22 août 2018*). Il s'agit enfin du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil, du 7 octobre 2020, relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs (*JOUE n° L 347, 20 oct. 2020*). De même, en vertu de l'article 38 C, le Gouvernement est autorisé à transposer, par l'article 37 de la loi, « la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, y compris les actes délégués et les actes d'exécution prévus par la même directive ». Il est autorisé, par l'article 43, la directive (UE) 2021/338, du 16 février 2021, concernant « les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement ». Il est à relever qu'à la suite de divergences persistantes 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 disposent d'une marge de manœuvre et ne sont pas réductibles à des chambres d'enregistrement. Au total, cette loi est un puissant vecteur d'intégration normative adoptée dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union. Au regard de son importance, elle a motivé le dépôt, le 11 octobre 2022, d'un rapport d'information (n° 332) de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale consacré à la mise en application de la loi.

29. - La loi permet également d'abroger des dispositions devenues contraires à la suite de l'entrée en vigueur d'un texte de droit dérivé de l'Union. Tel est l'objet de l'article 25 de la loi n° 2022-52, du 24 janvier 2022, relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (*JORF 25 janv. 2022, texte n° 1*). Est supprimé l'article L. 235-1 du Code de la défense devenu incompatible avec le règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs. Dans le même esprit, pour éviter tout futur conflit de norme, la loi prévoit parfois une mise en œuvre réglementaire « après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation » qu'elle contient. C'est ainsi que l'article 13 de la loi n° 2021-1357, du 18 octobre 2021, vise à protéger la rémunération des agriculteurs (*JORF 19 oct. 2021, texte n° 1*). Il permet à cet effet, s'agissant de l'origine des bières, « un étiquetage mettant en évidence » « le « nom du brasseur » et le « lieu de brassage des bières ». Une inspiration comparable guide la rédaction de l'article 4 de la loi n° 2022-300, du 2 mars 2022, visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet (*JORF 3 mars 2022, texte n° 6*).

30. - Sans être un traité de l'Union, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, du 2 mars 2012, et particulièrement son article 3, a motivé l'adoption de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (*JORF 29 déc. 2021, texte n° 1*). Également établi sous la forme d'un traité intergouvernemental, celui instituant le Mécanisme européen de stabilité a fait l'objet d'un accord modificatif signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021. Sa ratification est autorisée par la loi n° 2021-1677, du 17 décembre 2021 (*JORF 18 déc. 2021, texte n° 2*). Quatre changements ont été introduits : la création d'un filet de sécurité (*backstop*) ; la possibilité d'ouvrir une ligne de crédit de précaution assortie de conditions ; le renforcement du statut du MES ; la réforme de la procédure pour les situations de restructuration de l'endettement public d'un État membre.

31. - Par ailleurs, sept projets de loi portant ratification d'ordonnance procédant à l'intégration européenne ont été déposés devant le Sénat, respectivement le 8 septembre 2021, le 29 septembre 2021, le 7 octobre 2021, le 23 février (deux projets de loi), le 2 mars et le 28 avril 2022. Six de ces projets sont demeurés en l'état. Il s'agit de l'ordonnance n° 2021-1165, du 8 septembre 2021, portant transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires ; n° 2021-958 du 19 juillet 2021 modifiant le Code de l'environnement.

Il s'agit de l'ordonnance n° 2021-958, du 19 juillet 2021, transposant la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019.

Il s'agit de l'ordonnance n° 2021-1518, du 24 novembre 2021, complétant la transposition de la directive 2019/790 du Parlement

européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

Il s'agit ensuite de l'ordonnance n° 2021-1652, du 15 décembre 2021, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des obligations d'information, de la gouvernance des produits financiers et des limites de position des investisseurs destinées à faciliter le financement des entreprises ;

Il s'agit aussi de l'ordonnance n° 2021-1843, du 22 décembre 2021, portant partie législative du Code des impôts sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne ;

Il s'agit enfin de l'ordonnance n° 2022-414, du 23 mars 2022, portant adaptation des dispositions du Code de la santé publique et du Code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux. à ces projets s'ajoute le projet de loi n° 621 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement des articles 3 et 4 de la loi n° 2021-1308, du 8 octobre 2021, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, déposé le 28 avril 2022.

A. - Lois de ratification ou d'approbation

32. - **Accords de siège entre la France et des agences de l'Union.** – La loi n° 2022-91 du 31 janvier 2022, autorise l'approbation de l'accord, passé entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Valenciennes le 15 avril 2019 (*JORF 1^{er} févr. 2022, texte n° 2*).

33. - **Sécurité sociale.** – Une autre loi, relative aux relations entre la France et les agences de l'Union, a été adoptée durant la période sous chronique : celle du 21 décembre 2021 (*L. n° 2021-1715, 21 déc. 2021*), autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, signé à Paris les 7 et 10 janvier 2019, dont l'intitulé dit tout le contenu (*JORF 22 déc. 2021, texte n° 1*).

B. - Lois de transposition

34. - **Lanceurs d'alerte.** – À la suite d'une proposition législative, la loi n° 2022-401, du 21 mars 2022, vise à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (*JORF 22 mars 2022, texte n° 2*). Elle a pour objet, après la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, la consolidation du régime des lanceurs d'alerte suivant la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre

2019, sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (*JOUE n° L 305, 26 nov. 2019. – V. Europe 2021, alerte 55*). Lors des débats parlementaires, plusieurs divergences sont apparues entre l'Assemblée nationale et le Sénat, au point de nécessiter la réunion d'une commission mixte paritaire. Le même jour, de manière complémentaire, a été adoptée la loi organique n° 2022-400, du 21 mars 2022, visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (*JORF 22 mars 2022, texte n° 1*).

35. - **Médias audiovisuels.** – De manière accessoire, l'article 33 de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021, relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, prend en compte la transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018, modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché (*JOUE n° L 303, 28 nov. 2018*).

C. - Lois d'adaptation

36. - **Fiscalité.** – L'article 30 de la loi de finances pour 2022, du 30 décembre 2021, assure la mise en conformité du droit français avec le droit de l'Union en matière de TVA (*L. n° 2021-1900, 30 déc. 2021 : JORF 31 déc. 2021, texte n° 1*).

Tableaux récapitulatifs

Nombre de résolutions adoptées durant la XV^e législature au titre de l'article 88-4 C

Assemblée nationale	31 (1)
Sénat	70
(1) 4 sous la X ^e législature, 51 sous la XI ^e , 41 sous la XII ^e , 60 sous la XIII ^e , 77 sous la XIV ^e	

Résolutions adoptées en séance publique au titre de l'article 88-4 C

	Domaine	Date
Assemblée nationale	Devoir de vigilance des multinationales	TA 757, 20 janvier 2022

Résolutions portant sur un texte identique au titre de l'article 88-4 C

Domaine	Assemblée nationale	Sénat
Marchés numériques (Digital Market Act)	TA 700, 24 novembre 2021	Résolution 33, 12 novembre 2022
Services numériques (Digital Services Act)	TA 822, 9 mars 2022	Résolution 70, 14 janvier 2022

Lois portant ratification d'accords, transposition ou adaptation du droit de l'Union

Session	Lois adoptées (dont conventions)	Ratification (accords)	Transposition	Adaptation
2021-2022	69 (13)	Loi n° 2021-1715 Loi n° 2022-91	Loi n° 2021-1308 Loi n° 2021-1382 Loi n° 2022-401	Loi n° 2021-1308 Loi n° 2021-1900 Loi n° 2022-52