

Fasc. 211-1 : Rôle du Parlement français dans le processus normatif européen

Première publication : 25 novembre 2023

Didier Blanc

Professeur des universités, agrégé de droit public, université Toulouse Capitole

Points-clés

- **Le Parlement français** ne peut se contenter d'exercer son rôle traditionnel en matière extérieure eu égard aux spécificités de l'intégration européenne. Dans la mesure où elle passe par une production normative s'imposant dans l'ordre juridique interne, les assemblées y ont vu une **atteinte à leur fonction législative**. Elles se sont efforcées d'y répondre par des dispositifs originaux (V. [n° 1 à 4](#)).
- La loi puis la Constitution ont pris en compte cette situation en dotant chaque assemblée d'un **organe spécialisé dans les affaires européennes** (V. [n° 5 à 13](#)). Délégations parlementaires, puis commissions chargées des affaires européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat, leur place dans l'organisation et le fonctionnement de leurs assemblées respectives témoigne de l'attention portée à l'intégration normative. Leur rôle est essentiel dans la mise en oeuvre des **prérogatives constitutionnelles du Parlement français en matière européenne** (articles 88-4 C à 88-7 C).
- **L'article 88-4 de la Constitution** permet l'adoption de résolution par chaque assemblée faisant part de leurs préoccupations au Gouvernement sur tout texte européen (V. [n° 14 à 24](#)).
- **L'article 88-5 de la Constitution** soumet la procédure de **ratification des traités d'adhésion** à un dispositif dérogatoire (V. [n° 25 à 28](#)).
- **Le rôle des parlements nationaux** dans l'Union passe par un **dialogue politique** avec la **Commission** dont use le Parlement français (V. [n° 29 à 37](#)).
- **L'article 88-6 de la Constitution** fonde le **contrôle parlementaire de la subsidiarité** exercé à titre **individuel** par les assemblées et pouvant participer d'un contrôle **collectif** des parlements nationaux (V. [n° 38 à 48](#)).
- **L'article 88-7 de la Constitution** fonde le **droit de veto du Parlement français** dans la mise en oeuvre des " **clauses passerelles** " prévus par les traités (V. [n° 49 à 52](#)).

Introduction

§ 1 Le rôle traditionnel du Parlement français en matière extérieure

Le rôle du Parlement français en matière européenne est longtemps resté cantonné à l'adoption de lois autorisant la ratification des traités suivant les termes de la Constitution, son article 27 pour celle du 27 octobre 1946, son article 53 pour celle du 4 octobre 1958. C'est ainsi que les traités instituant les Communautés européennes ont fait l'objet de lois nécessaires à leur entrée en vigueur (L. n° 52-387, 10 avr. 1952 , *autorisant le Président de la République à ratifier le traité signé à Paris le 18 avril 1951 et instituant une communauté européenne du charbon et de l'acier* : JO 11 avr. 1952, p. 3965 . - L. n° 57-880, 2 août 1957 , *autorisant le Président de la République à ratifier* : 1° *le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes* ; 2° *le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique* : JO 4 août 1957, p. 7716). L'Assemblée nationale en adoptant le 30 août 1954 une motion de procédure débouchant sur le rejet du projet de loi relatif à l'autorisation de ratifier le traité instituant la CED (Communauté européenne de défense) a exercé de façon retentissante ses attributions s'agissant de la construction européenne.

Toutefois, le rôle du Parlement français est à la fois tardif et passif, bien que perçoive ici et là une influence parlementaire lors des négociations préparatoires. La Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale tenait par exemple à ce que la Haute Autorité de la CECA soit politiquement responsable devant l'Assemblée commune. Tardif puisque les assemblées sont formellement saisies d'un accord international après sa signature. Passif dans la mesure où elles peuvent seulement autoriser ou non sa ratification. L'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale (ci-après RAN) et l'article 47 de celui du Sénat (ci-après RS) excluent le droit d'amendement de la procédure législative en matière d'accords internationaux.

Les parlementaires pouvaient se satisfaire du caractère fruste et limité de son intervention dans le cadre du système international classique. Dès lors que la Cour de justice affirme dans son célèbre arrêt *Costa* : " *À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres* " (CJCE, 15 juill. 1964, aff. 6/64, *Costa c/ ENEL* : Rec. CJCE 1964, p. 1158), l'intervention du Parlement français va revêtir une forme originale, propre aux Communautés européennes, puis à l'Union.

§ 2 La dépossession législative du Parlement français

Au début des années 1970, alors que les principaux objectifs fixés par le traité CEE sont atteints, la nature spécifique de la construction communautaire au regard des prérogatives parlementaires apparaît clairement. Dans des termes très actuels, le comité de réflexion présidé par Georges Vedel faisait en 1972 le constat suivant : " *il faut se rendre compte du fait que l'extension des compétences de la Communauté va de pair avec une perte du pouvoir juridique et du pouvoir de fait des parlements nationaux [...] [qui] se trouvent par conséquent dépossédés d'une partie croissante de leurs pouvoirs dont l'exercice par la collectivité des gouvernements représentés au Conseil échappe dorénavant en fait en majeure partie à leur contrôle* " (*rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen* : Bull. CE, supp. 4/72, p. 47).

Autrement dit, les transferts de compétences opérés par les États membres au profit des Communautés et relevant à cette échelle du Conseil des ministres vident une partie de la substance de la fonction législative des parlements nationaux. Le raisonnement de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Costa* précitée (V. [n° 1](#)) reposait en partie sur l'existence d'une CEE dotée " *de pouvoir réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté* ". Naturellement, la promotion institutionnelle du Parlement européen constitue par la suite une contrepartie du point de vue du respect des principes inhérents à la démocratie représentative. L'essentiel de ses revendications jusqu'au traité de Lisbonne prendra appui sur cet état de fait.

En attendant, en 1979 la rupture du lien existant entre les parlements nationaux et le Parlement européen à la suite de l'élection de ses membres au suffrage universel direct accentue le sentiment de dépossession que peuvent éprouver les parlementaires des États membres. La France n'échappe pas alors à ce phénomène sur lequel va prospérer de façon excessive la dénonciation du déficit démocratique. Il prend corps au milieu des années 1980 et tient en substance

dans l'exercice de compétences législatives des États au niveau européen par des institutions de nature exécutive, le Conseil des ministres et la Commission, sans que des institutions parlementaires puissent réellement y participer (V. C. Reich, *Qu'est-ce que... le déficit démocratique ?* : RMC, 1991, n° 343, p. 14 à 18).

Par la suite, à chaque révision des traités, de l'Acte unique européen (1986) jusqu'au traité de Lisbonne (2007), de nouvelles compétences seront transférées à l'échelon européen. Certaines d'entre elles jugées incompatibles avec la Constitution sont à l'origine de sa révision, précisément parce qu'elles relevaient jusqu'alors du législateur national (monnaie, droit de suffrage, visas et asile, coopération pénale, droit de la famille. V. D. Blanc, *Histoire juridique des traités de l'Union européenne de Maastricht à Lisbonne* : Rép. eur. Dalloz, 2023, spéc. n° 26, 57, 123 et 142). Le Parlement français a tiré profit à chaque fois de ces révisions pour, en sa qualité d'acteur du processus constituant dérivé, accroître son rôle en matière européenne.

§ 3 L'intégration normative

Sous la Cinquième République, le rôle législatif du Parlement français est non seulement affecté par le transfert de compétences pouvant relever du domaine de la loi, tel que défini à l'article 34 de la Constitution, mais de plus l'état des rapports entre le droit communautaire et le droit interne selon la Cour de justice affecte le législateur national.

En droit interne et en premier lieu, la question des rapports entre les traités internationaux, dont ceux relevant des Communautés européennes, et le législateur national est fixée par la Constitution. Son article 55 retient : " *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ". Ce dispositif ne pose pas en soi de difficultés, l'état des rapports hiérarchiques entre le droit communautaire et le droit national est réglé suivant les termes du droit constitutionnel. L'interrogation initiale porte alors essentiellement sur les destinataires de l'article 55 C chargés de veiller à la supériorité des traités sur la loi, et ayant à cet égard pour office le contrôle de conventionnalité des lois. À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975 ([Cons. const., 15 janv. 1975, n° 74-54 DC, loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse](#) - [Cons. const., 30 nov. 2006, n° 2006-543 DC, loi relative au secteur de l'énergie](#) : [JurisData n° 2006-400116](#) - V. L. Domingo, P. Gaïa, M. Guerrini, F. Mélin-Soucramanien, É. Oliva et A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* : Dalloz, 20e éd., 2022, n° 15, p. 213), tout doute est levé : il revient au juge ordinaire d'exercer ce contrôle de conventionnalité. De sorte que le législateur national est doublement soumis au contrôle juridictionnel exercé d'une part et alors *a priori* par le Conseil constitutionnel et d'autre part *a posteriori* par le juge ordinaire, qu'il soit issu de l'ordre judiciaire ou administratif (V. [JCL Administratif, fasc. 1003](#) : *Contentieux administratif et droit de l'Union européenne*).

Ce choix du constituant d'assurer une supériorité des traités sur la loi découle des attributions du législateur national puisqu'il est saisi de nombreux traités engageant la France à l'occasion de l'examen de projets de loi portant autorisation de ratification. Est ainsi porté à sa connaissance le contenu des traités l'emportant sur les lois qu'il est amené ensuite à voter. Or non seulement, cette supériorité vaut à l'encontre de toutes les lois, y compris postérieures, mais surtout elle bénéficie selon une jurisprudence constante au droit dérivé des Communautés puis de l'Union (V. par ex. [CJUE, gde ch., 22 févr. 2022, aff. C-430/21, RS](#), pt 49 : [JurisData n° 2022-004496](#) ; [ECLI:EU:C:2022:99](#)). De sorte que les normes de référence de ce contrôle de conventionnalité ne se limitent pas au respect des stipulations contenues dans les traités, mais concernent également l'ensemble de la législation européenne. La portée de l'article 55 C s'en trouve particulièrement étendue et contribue à transformer la primauté choisie en primauté subie en ce sens qu'elle bénéficie à l'ensemble du droit de l'Union et pas seulement aux traités. La soumission du législateur national au droit de l'Union devient ainsi générale et diffuse. Générale car elle concerne la totalité de ces sources juridiques ; diffuse parce qu'assurée par tout juge.

§ 4 L'obligation constitutionnelle de transposition et d'adaptation

L'affaiblissement du Parlement français est ainsi à la fois matériel, consécutif aux transferts de compétences toujours plus nombreux au fil des révisions successives des traités, et juridique, en raison de la primauté du droit de l'Union sur la législation nationale. L'effet direct reconnu par la Cour de justice au droit de l'Union constitue à l'évidence une menace supplémentaire pour le droit interne.

Sans compter que sans s'aligner totalement sur la jurisprudence de la Cour de justice, le Conseil constitutionnel s'est attaché depuis une quinzaine d'années à assurer la meilleure application possible du droit de l'Union. En vertu de l'article 88-1 C, socle fondamental de la " *Constitution européenne de la France* " (V. R. Barrué-Belou, *Les parlements nationaux dans l'Union européenne, vers un processus fédéralisant ? Autour des articles 88-1, 88-4, 88-6 de la Constitution*, in H. Gaudin (dir.) : Paris, Dalloz, 2017, p. 105 à 116), affirmant la participation de la République française et " à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ", le Conseil constitutionnel considère que le " *constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* " et de dégager sur ce fondement une exigence constitutionnelle de transposition des directives et d'adaptation du droit interne aux règlements européens pesant en particulier sur le législateur national ([Cons. const., 30 nov. 2006, n° 2006-543 DC, loi relative au secteur de l'énergie](#) : [JurisData n° 2006-400116](#) - *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, préc. n° 3, spéc. n° 20, p. 295). Certes, cette obligation est ancienne et a nourri une abondante jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, pour autant, reposant sur l'interprétation du Conseil constitutionnel, elle affaiblit davantage la position du Parlement français. En réaction, il a développé sur le temps long des possibilités d'action sur le processus normatif européen reposant d'une part sur le droit interne et d'autre part sur le droit de l'Union.

I. Le rôle du Parlement français fondé par le droit interne

§ 5 La translation d'une fonction législative en fonction de contrôle

Le Parlement français, sous réserve précisément de l'application de normes internationales, conservait la maîtrise de l'édiction des normes suivant l'habilitation constitutionnelle en vertu de laquelle il " *vote la loi* " (*Const., art. 24*). Or, progressivement et précisément en raison de l'intégration juridique de normes européennes dans le droit interne, sa fonction législative s'en trouve affectée. D'évidence, extérieur au système institutionnel européen il ne peut pas directement compenser cette affectation par une participation au processus normatif, si bien que c'est en vertu de sa fonction de contrôle qu'il entend exercer une influence. Là réside la limite inhérente au rôle du Parlement français, sans compter qu'il demeure un parlement national parmi les parlements d'autres États membres, bien qu'il puisse parfois tirer avantage de la place de la France dans la construction européenne.

La production normative européenne faisant progressivement ressentir ses effets sur le rôle du Parlement français, sa première réponse prend la forme d'une réforme législative puis, en sa qualité d'acteur de la révision de la Constitution. À chaque fois, il s'est agi de renforcer son rôle sur le plan organique et fonctionnel.

A. Les organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes

§ 6 Les agents du rôle européen du Parlement français

La connaissance des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes est essentielle pour appréhender le rôle du Parlement français dès lors qu'ils en sont les agents essentiels.

1° La création des délégations parlementaires pour les affaires européennes (1979)

§ 7 La réponse organique

La production normative européenne faisant progressivement ressentir ses effets sur le rôle du Parlement français, ce n'est qu'en 1979 que les assemblées vont créer un cadre juridique propre à la construction européenne. Jusqu'alors, le Parlement français considérait qu'elle relevait de la compétence du chef de l'État et du Gouvernement en vertu de leurs prérogatives extérieures. À cet égard, l'article 2 de la loi autorisant la ratification du traité de Rome se bornait à prévoir que le Gouvernement rend compte " *chaque année au parlement des mesures prises en exécution du Traité* ". Ce qui par ailleurs il ne fit guère, comme si les engagements pris sous la IV^e République ne valaient pas pour la Ve.

Deux événements survenus en 1979 changent la donne. D'une part, l'élection au suffrage universel direct des députés européens rompt le lien existant entre les parlements nationaux des États membres et le Parlement européen, auparavant composé de délégués des premiers. D'autre part, l'intégration normative est vivement ressentie par les parlementaires français à l'occasion d'une directive relative à la TVA, dont la grande précision vidait de sa substance la compétence du législateur chargé d'en assurer la transposition. Ce sentiment d'une double dépossession du Parlement français est à l'origine de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 (*JO 7 juill. 1979, p. 1643*) comme cela ressort clairement des travaux préparatoires. Elle insère un article 6 bis dans l'[ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958](#) relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui instaure dans chaque assemblée une délégation parlementaire.

Cette réponse organique s'exprime par la création d'une délégation parlementaire, solution déjà expérimentée en 1972 en matière audiovisuelle, en raison du nombre alors limité à 6 de commissions permanentes par l'article 43, alinéa 2, de la Constitution. Ces organes se distinguent des commissions permanentes par leur absence de participation à la procédure législative.

La création d'un tel organe spécialisé avait été évoquée en 1963 à l'occasion de la première conférence des présidents des Assemblées parlementaires des États membres (n° 32) tandis que ceux ayant rejoint les Communautés en 1973 comptaient pour certains d'entre eux (Danemark et Royaume-Uni) des commissions parlementaires spécialisées dans les affaires communautaires. Ainsi, à la suite de cette loi, l'Assemblée nationale et le Sénat se dotent de délégations parlementaires pour les Communautés européennes. Le refus d'un organe commun aux deux assemblées témoigne d'une volonté réciproque d'autonomie en la matière qui structure depuis leur positionnement. Comme tout organe parlementaire, ces délégations reflètent dans leur composition l'ensemble des groupes politiques de chacune des assemblées. Une particularité les caractérise cependant, tout membre des délégations appartient également à une commission permanente. Cette double appartenance qui perdure a pour effet d'éviter à la fois une trop grande spécialisation des délégations et d'isoler leurs membres des commissions permanentes.

À l'origine formées de 18 parlementaires, leur nombre va être doublé par la [loi n° 90-385 du 10 mai 1990](#) (*JO 11 mai 1990, p. 5619*) tandis que la [loi n° 94-476 du 10 juin 1994](#) (*JO 11 juin 1994, p. 8449*) adapte leur désignation en raison du traité de Maastricht fondant l'Union européenne : les délégations pour les Communautés européennes deviennent les délégations pour l'Union européenne. Réponse aux développements de la construction européenne il est naturel que ces organes parlementaires évoluent à son rythme.

§ 8 Les conclusions, mode d'expression des délégations

Le cadre constitutionnel exige du législateur qu'il ne permette pas aux délégations de s'exprimer autrement que par des actes non contraignants ([Cons. const. 27 juill. 1982, n° 82-142 DC](#) : *JO 29 juill. 1982, p. 2424*). Le droit parlementaire connaît justement un tel acte : la résolution, définie comme " *un acte unilatéral d'une assemblée par lequel celle-ci exprime son sentiment sans cependant, en droit strict, imposer sa volonté au gouvernement* " (B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel* : Paris, Éditions STH, 1988, n° 217). Toutefois, leur interdiction par deux décisions, 59-2 DC et 59-3 DC de juin 1959, a dissuadé le législateur d'en faire le mode d'expression des délégations. Le choix a été fait de l'adoption de " *conclusions* " ayant pour destinataires les " *commissions parlementaires compétentes* ". De sorte que l'expression des assemblées, dès l'origine et jusqu'à nos jours, dans le cadre interne est non contraignante.

§ 9 La mission générale d'information des délégations

Initialement, s'inspirant du modèle des *Selected Committees* britanniques la proposition de loi portée par M. Jean Foyer faisait des délégations un agent parlementaire ayant pour mission d'influencer la position du Gouvernement dans le processus normatif communautaire. Le texte finalement adopté est en deçà de cette ambition dans la mesure où il prévoit simplement que les " *délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission d'informer leur assemblée respective des activités exercées en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, et des textes subséquents par les institutions des communautés européennes. A cet effet, le Gouvernement leur communique dès réception tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés européennes ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours* ". La loi fait peser sur le Gouvernement une large obligation de communication, entachée toutefois d'une référence à l'utilité pour le moins maladroite en raison de son appréciation subjective et supprimée pour cette raison par la loi du 10 mai 1990 .

Trace de l'ambition initiale, cette obligation de communication suffit en soi pour permettre aux délégations de s'acquitter de leur mission d'information. Or, la loi précise : " *Le Gouvernement communique aux délégations [...] les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le conseil des communautés européennes* ".

Cette disposition appelle deux remarques. Elle souligne d'une part, une relation inédite entre les transferts de compétence des États vers le niveau européen relevant du domaine de la loi et la nécessité d'exercer une influence sur le processus normatif européen passant par l'intermédiaire du Gouvernement, siégeant

au sein du Conseil en sa qualité de représentant d'un État membre. Depuis 1979, le Parlement européen n'a cessé de s'inscrire dans ce sillon sans jamais véritablement l'approfondir, avec cette circonstance aggravante que les conclusions sont adressées aux commissions permanentes, et non au Gouvernement. Lesquelles dans le cadre de leurs attributions de contrôle devront le cas échéant en relayer la teneur auprès de ce dernier. Le cadre étroit de la Constitution en est la cause, si bien que seule sa révision pourra y remédier. D'autre part, preuve supplémentaire qu'il s'agit bien de permettre aux assemblées de peser sur le processus normatif européen, cette communication est astreinte au respect de délais puisqu'elle doit se faire " *avant leur examen pour adoption par le conseil des communautés européennes* ". Il reste qu'en l'absence de toute autre précision, la durée allouée aux délégations pour l'examen des textes transmis va s'avérer insuffisante au point de motiver une révision du dispositif initial par la loi de 1990 (" *le Gouvernement communique, dès leur transmission au Conseil des communautés* ").

La loi de 1979 pose ainsi une obligation de communication indispensable à une information à destination des commissions permanentes, prenant la forme de conclusions dépourvues de portée contraignante émises par les délégations.

§ 10 Un bilan insatisfaisant (1979-1990)

Le bilan dressé au bout de 10 années était jugé insatisfaisant en dépit de la forte activité des délégations parlementaires, celle de l'Assemblée nationale ayant publié 281 rapports quand celle du Sénat adoptait 217 conclusions. Trois grandes raisons, à cela, premièrement, le manque de coopération du Gouvernement dans la transmission des documents et la faiblesse des informations les accompagnant dans le dossier documentaire établi par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération européenne (SGCI), auquel s'est substitué en 2005 le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), à l'appellation plus parlante. Deuxièmement, jamais les délégations n'ont été saisies de propositions d'actes, règlements ou directives, relevant du domaine de la loi. Enfin, troisièmement, bien que la situation soit contrastée entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les travaux des délégations ne bénéficiaient pas d'une diffusion identique à celle dont pouvaient bénéficier ceux des commissions permanentes. La plus grande publicité dont a fait preuve le Sénat dès le début des années 1980 est aussi un trait persistant d'un plus grand intérêt porté aux affaires européennes. Par tradition, c'est une chambre de réflexion, habituée et familière de la conduite d'une fonction étendue d'information quand l'Assemblée nationale entend davantage se concentrer sur des tâches relevant de la fonction législative.

En revanche, un sentiment, lui aussi persistant depuis 1979, parcourt les deux assemblées : celui de commissions permanentes jalouses de leurs prérogatives et voyant une menace dans la promotion d'un organe parlementaire à la compétence par nature transversale. La transformation constitutionnelle des délégations en commission des affaires européennes atteste de ces résistances.

2° La transformation constitutionnelle des délégations en commission des affaires européennes (2008)

§ 11 Les tentatives de transformation des délégations en commissions permanentes (1993-2007)

La constitutionnalisation des délégations pour l'Union européenne a longtemps pris l'allure d'un serpent de mer du droit parlementaire. Cette transformation est le résultat d'une lente évolution. Les travaux du Comité consultatif constitutionnel présidé par Georges Vedel en 1993 en constituent le point de départ. Dans le prolongement du décret l'instituant (" *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 D. n° 92-1247. 2 déc. 1992](#), instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution : JO 3 déc. 1992, p. 16459), il envisageait une nouvelle rédaction de l'article 43, alinéa 2, de la Constitution. Était alors proposé : " *Une des commissions suit les travaux conduits dans le cadre de l'Union européenne et des Communautés européennes* " (*Propositions pour une révision de la Constitution : La Documentation française, coll. Collection des rapports officiels, 1993, p. 120*).

Toutefois nulle trace de cette proposition dans les projets de révision scandant le milieu des années 1990. La révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 dictée par la ratification du traité d'Amsterdam offre une occasion supplémentaire, aussi infructueuse que le dépôt à la fin de la XI^e législature (1997-2002) d'une proposition de loi constitutionnelle (AN n° 3686, 2 avr. 2002). Pourtant, la reconnaissance de l'importance de leur rôle en matière est incontestable comme l'atteste la désignation du président de chacune des délégations pour l'Union européenne en qualité de représentant du Parlement français au sein de la Convention européenne (2002-2003). 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 permanente. Sans davantage de succès.

En 2007, 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* ", ce " cloisonnement " est jugé " *préjudiciable à l'exercice par le Parlement d'un rôle efficace en matière européenne* " (*Une Vème République plus démocratique : Paris, Fayard, La documentation française, 2007, p. 58*).

§ 12 Les raisons du refus d'un alignement statutaire

Tout d'abord, depuis leur création, les délégations sont considérées comme des instruments d'information puis de contrôle. Or, pour s'y consacrer pleinement il convient qu'elles ne participent pas à l'élaboration de la loi, à l'imitation de ce qu'offre le statut de commissions permanentes. Ensuite, la transformation d'une délégation en commission permanente entraînerait la fin de la double appartenance, qui est perçue comme un des éléments forts de leur constitution car elle assure une relation originale entre délégations et commissions. Le travail parlementaire obéit à une répartition dictée par la nature des organes ; les phases d'instruction et de préparation incombant aux premières, la phase de proposition à soumettre à la plénière aux secondes. La fusion des statuts laissait redouter une confusion des fonctions. Toutefois, dans le prolongement des réflexions du Comité Balladur, les délégations vont faire l'objet d'une promotion statutaire ne les hissant cependant pas au niveau des commissions permanentes.

§ 13 La création de commissions chargées des affaires européennes

Suivant les propositions du Comité Balladur le projet de loi constitutionnelle avance la création d'un " *comité chargé des affaires européennes* ". D'évidence ce terme de comité est choisi pour éviter toute confusion possible avec les commissions parlementaires permanentes. Seulement, et l'influence européenne se fait sentir dans la désignation retenue à l'issue des travaux préparatoires, le comité des affaires européennes devient la commission des affaires européennes (CAE)

après l'adoption d'un amendement parlementaire. Cette appellation s'accorde mieux avec celle des organes spécialisés dans les affaires européennes au sein des autres parlements nationaux des États membres. En définitive, l'[article 43 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008](#) de modernisation des institutions de la Ve République (JO 24 juill. 2008, texte n° 2) prévoit à l'article 88-4 C : " *Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes* ". Il est intéressant de relever qu'en 1992 lors des travaux préparatoires à l'article 88-4 C (n° 15) on trouve trace d'une constitutionnalisation des délégations, suivant ce même procédé, c'est-à-dire leur mention dans le corps de la Constitution.

La précision en ouverture du dernier alinéa de l'article 88-4 C vise à assurer le respect de l'autonomie de chaque assemblée. Quant au terme retenu de commission, il ne doit pas tromper. D'une part, il s'agit moins de la fin d'une opposition quant à la promotion statutaire des délégations que d'un alignement terminologique sur leurs homologues européens. D'autre part, la transformation *a minima* des délégations en commission est la condition de sa réalisation en ce sens qu'elles ne participent pas au travail législatif à l'égal des commissions permanentes. En outre, leur mention à l'article 88-4 C et non à l'article 43 C conforte cette spécificité en même temps qu'elle consacre la centralité du rôle des délégations, devenues CAE, dans sa mise en oeuvre.

À la suite de la révision de la Constitution, la loi du 15 juin 2009 conforte l'autonomie des deux assemblées par le renvoi opéré à leur règlement interne s'agissant de leur composition, du mode de désignation de leurs membres et des règles de leur fonctionnement ([L. n° 2009-689, 15 juin 2009, tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le Code de justice administrative : JO 16 juin 2009, texte n° 1](#)). C'est ainsi que la CAE de l'Assemblée nationale compte 48 membres (RAN, art. 151-1) et celle du Sénat 41 (RS, art. 73 bis). Surtout, la loi supprime 30 ans après la référence originelle à leur mission d'information. Si les CAE ne sont pas alignées sur les commissions permanentes, elles ne pouvaient pour autant continuer à être réduites à ce rôle. Aussi est-il désormais prévu qu'elles " *suivent les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne* ". Par ailleurs, dans le prolongement de l'extension du domaine de l'article 88-4 C (n° 18) l'obligation de communication pesant sur le Gouvernement est étendue afin qu'elles puissent exercer leurs fonctions.

B. La fonction européenne du Parlement français en matière normative : la recherche d'une influence

§ 14 Une prérogative originale du Parlement français

Manifestation évidente de l'intégration normative, le constituant a doté le Parlement français d'un instrument original davantage fondé sur sa fonction de contrôle que législative. De sorte que si le Parlement français joue un rôle dans le processus normatif européen, il est nécessairement indirect et relève du registre de l'influence. En tout état de cause, c'est par le contrôle qu'il exerce sur le Gouvernement, inhérent au régime parlementaire, que le Parlement français entend participer à l'élaboration de la législation européenne. Ce qu'il est possible de qualifier de " *contrôle-participation* " (D. Blanc, *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique* : Paris, L'Harmattan, 2004, p. 361 et s.) a pour fondement l'article 88-4 de la Constitution. Son dispositif instaure un mécanisme propre à la fonction européenne du Parlement français, " *ni processus législatif ni processus formellement consultatif* " (J.-C. Gautron, *Rapport de synthèse, in L'article 88-4 de la Constitution française* : Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1995, p. 182-183). C'est dans ce cadre que le Parlement français est associé à la fonction législative européenne suivant en cela la déclaration n° 13 annexée au traité de Maastricht sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Elle encourageait " *une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne* ". Avec l'article 88-4 C ce ne sont plus des organes spécialisés qui expriment leurs préoccupations, mais l'assemblée tout entière.

1° L'article 88-4 de la Constitution au fondement de la participation du Parlement français au processus normatif européen

a) Genèse de l'article 88-4 de la Constitution

§ 15 Une initiative parlementaire à l'origine de l'article 88-4 C

En raison de sa contrariété avec la Constitution, le traité de Maastricht (1992) entraîne sa révision dès lors que suivant son article 54, si " *le Conseil constitutionnel [...] a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* ". Or, par sa décision du 9 avril 1992, il en a décidé ainsi ([Cons. const., 9 avr. 1992, n° 92-308 DC](#) : JO 11 avr. 1992, p. 5354). Le Gouvernement conformément à l'article 89 C présente un projet de révision constitutionnelle insérant un nouveau titre consacré aux Communautés et à l'Union, mais muet quant au rôle du Parlement. Dans la mesure où la voie parlementaire a été choisie, les deux assemblées vont tirer parti de la nécessité d'un vote " *par les deux assemblées en termes identiques* " pour amender le texte dans un sens favorable à leurs prérogatives. À côté de cette exigence constitutionnelle, sur le plan politique la majorité relative du gouvernement socialiste et une opposition sénatoriale majoritairement à droite ont eu pour effet de créer les conditions favorables à une véritable participation des assemblées au pouvoir constituant dérivé. C'est ainsi qu'après des débats parlementaires houleux, à l'issue de la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat, le Congrès réuni à Versailles le 23 juin 1992 approuve le projet de révision constitutionnelle n° 92-554, adopté en termes identiques par les deux assemblées. Promulgué le 25 juin 1992 (JO 26 juin 1992, p. 8406), l'article 5 de la révision constitutionnelle présente ainsi l'article 88-4 : " *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. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le Règlement de chaque Assemblée* ". Cette dernière précision atteste de la volonté persistante des assemblées d'exercer leur rôle de manière autonome. De sorte qu'elles considèrent qu'elles agissent au titre d'une fonction de contrôle plus que législative. Bien qu'en la matière le bicamérisme soit inégalitaire, l'adoption de la loi implique une articulation entre l'Assemblée nationale et le Sénat comme en atteste la navette législative ; d'évidence elle fait défaut à l'article 88-4-C et atteste de l'attraction du contrôle.

§ 16 La résolution, expression de la volonté parlementaire

Si lors des travaux préparatoires l'émission d'un avis était envisagée, elle fut écartée par le Sénat au motif que les assemblées parlementaires ne sont pas consultatives. Aussi le choix final fut-il porté sur les résolutions. Interdites par les décisions fondatrices du Conseil constitutionnel de 1959 ([Cons. const., 24 juin 1959, n° 59-2 DC](#) - [Cons. const., 25 juin 1959, n° 59-3 DC](#) : JO 3 juill. 1959, p. 6642-6643) prohibant leur inscription dans le règlement intérieur des assemblées - autrement que pour traiter de leur organisation et fonctionnement interne du Parlement - elles font un retour remarqué à l'article 88-4 C. Elles sont d'autant plus distinctes de l'avis, qu'il est le plus souvent émis à la suite d'une demande extérieure alors que l'initiative des résolutions est le fait exclusif des assemblées. Bien que plus fortement connotée que le terme d'avis, la portée des résolutions n'est pas pour autant contraignante. Leur regain dans la Constitution comme en atteste l'introduction par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de l'article 34-1 C établit sans aucun doute possible qu'elles ne peuvent en aucun cas

contenir d'injonction ([Cons. const., 9 avr. 2009, n° 2009-579 DC, loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, cons. 6 et 7 : JO 16 avr. 2009, p. 6530](#)). Si bien que les résolutions sont un instrument de l'influence que les assemblées entendent exercer auprès du Gouvernement afin qu'il se fasse le relais de leurs préoccupations au sein du Conseil.

§ 17 Extension du domaine de l'article 88-4 C

À l'imitation de la loi de 1979, 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 considérés comme tels. 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 de la distinction entre la loi et le règlement ; mêler un critère législatif à une prérogative relevant du contrôle de l'action européenne du Gouvernement. 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'État 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*" (*avis n° 355 254, 18 nov. 1993, rapp. public 1994, p. 330*). En dépit de sa diligence et de la transparence de son action, les députés et sénateurs sont loin de partager son appréciation. 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.

Dans ces conditions, les parlementaires ne vont cesser de dénoncer la contrainte absurde que représente cette référence "*législative*". Ils commencent par rappeler que le Gouvernement n'est aucunement lié par les avis du Conseil d'État et 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 C. Aussi, à la faveur de la révision constitutionnelle oeuvrent-ils en ce sens, et obtiennent que le Gouvernement puisse "*leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne*" ([L. const. n° 99-49, 25 janv. 1999, modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution : JO 26 janv. 1999, n° 21](#)). Il s'ensuit que les assemblées pourront adopter des résolutions portant sur des textes non législatifs 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 piliers ([JCl. Europe Traité, fasc. 105 : Union européenne](#)) 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.

Annoncée par la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, privée d'effet attachée qu'elle était à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004, elle intervient en deux temps dans le cadre de l'entrée en vigueur du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. Entretemps, la circulaire du 22 novembre 2005 anticipe pour une large part l'extension du champ d'application à venir (*Circulaire relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : JO 25 nov. 2005, p. 18281*). La [loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008](#) modifiant le titre XV de la Constitution suspend le nouveau dispositif à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ([JO 5 févr. 2008, p. 2202](#)). Effective au 1er décembre 2009 celui porté par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pose le droit applicable : "*Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée des résolutions européennes peuvent être adoptées le cas échéant en dehors des sessions sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne*". Disparaît ainsi du domaine de l'article 88-4 C la référence aux "*dispositions de nature législative*" suivant le droit interne dépourvue de pertinence au regard du droit de l'Union d'autant plus qu'au même moment la notion d'actes législatifs fait son apparition ([JCl. Europe Traité, fasc. 191-1 : Actes législatifs](#)). De plus, en retenant que le Gouvernement soumet des "*projets ou propositions d'actes*", l'article 88-4 C vise les textes émanant de la Commission (y compris les documents préparatoires tels les livres blancs et ceux adoptés en vertu de son pouvoir autonome de décision dans la mesure où ils sont transmis au Conseil) ainsi que les textes lancés à l'initiative d'un ou plusieurs États membres. L'ouverture de l'article 88-4 C aux "*projets*" ne limite pas le domaine de l'article 88-4 C aux propositions formelles de la Commission. Non seulement le constituant reprend fidèlement la suggestion du Comité Balladur favorable à ce "*que le Parlement puisse adopter des résolutions sur toutes les questions européennes*" (*rapp. préc., p. 61*) de plus il prend en compte les articles 1 et 2 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne prévoyant une transmission directe par les institutions politiques de l'Union. Moyennant quoi, 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. Précisons que cette notion d'institution n'exclut pas la transmission de documents émanant des organes ou agences de l'Union.

En vertu du dispositif rénové en 2008, l'Assemblée nationale et le Sénat reçoivent en moyenne 1 000 textes par an. Selon le bilan de la CAE de l'Assemblée nationale pour la XIVe législature (2012-2017), elle a examiné 4 664 textes. Un tel volume souligne la nécessité d'une procédure parlementaire conjuguant rapidité et efficacité. En attendant, cette révision constitutionnelle reforme l'extension du domaine de l'article 88-4 C en réalisant sa totale européanisation. Si bien que les assemblées peuvent adopter une résolution sur tout texte européen, législatif ou non, pourvu ou non d'effets juridiques.

Au terme de cette séquence, les révisions successives de l'article 88-4 C confortent d'une part l'analyse d'une Constitution à réaction dictée par les développements de la construction européenne. D'autre part, le constituant avançant à reculons, ce n'est que progressivement qu'il prend en considération la spécificité de l'Union européenne par l'abandon du prisme national du caractère législatif des textes relevant de l'article 88-4 C.

b) Application de l'article 88-4 de la Constitution

§ 18 Centralité des délégations/CAE dans la mise en oeuvre de l'article 88-4 C

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*" (RAN, art. 151-4, al. 1er). C'est ainsi que le régime des irrecevabilités posées par les articles 40 et 41 de la Constitution et des conditions de délai d'examen des initiatives législatives au sens de l'article 42, alinéa 3 C, ne s'appliquent pas aux propositions de résolution.

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 ou être soumise le cas échéant à la séance plénière après son inscription à l'ordre du jour (*RS, art. 73 quinquies*). Initialement, les délégations se voyaient confier un rôle d'instruction des textes européens transmis, les propositions de résolution émanant en principe des commissions permanentes. Au fil du temps, la centralité de leur rôle concernant l'application de l'article 88-4 C a conduit l'Assemblée nationale et le Sénat à adapter leur fonctionnement. C'est ainsi que 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 oeuvre de l'article 88-4 C.

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 organe auxiliaire d'information au service de leur assemblée. L'efficacité parlementaire réside dans la spécialisation des organes au point que les CAE sont *de facto* dans une situation de quasi-monopole pour les affaires européennes.

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 dominent très largement l'initiative des propositions de résolutions aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat (V. 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 P.-Y. Monjal, C. Geslot et J. Rosseto (dir.), *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne : Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 201-216*). Une fois adoptées suivant des procédures témoignant de l'autonomie des assemblées, chaque résolution est transmise au Gouvernement, ce qui à la lumière de l'article 88-4 C témoigne ici du rôle indirect du Parlement français dans le processus normatif européen.

§ 19 Procédure d'adoption des résolutions à l'Assemblée nationale

En vertu des changements opérés depuis 2009, la procédure d'adoption des résolutions au titre de l'article 88-4 C à l'Assemblée nationale s'articule dans ses grandes lignes autour de trois étapes. Tout d'abord, la CAE examine l'ensemble des textes. À l'issue de cet examen elle peut décider d'adopter un rapport d'information assorti ou non du dépôt d'une proposition de résolution (*RAN, art. 151-2, al. 2*). C'est en général de cette façon qu'elle procède. Dans le cas inverse, la proposition de résolution n'émanant pas de la CAE est ensuite renvoyée pour examen préalable devant elle (*RAN, art. 151-5*). En d'autres termes, soit la proposition de résolution émane de la CAE, soit d'une commission permanente et dans ce cas, la CAE se prononce à son sujet. L'attribution de cet examen systématique souligne non seulement la pertinence de l'appellation de " *commission* " au regard de la centralité de son rôle, mais permet surtout d'apprécier la promotion considérable dont bénéficie la CAE. Rappelons que les délégations étaient exclues de l'examen des propositions de résolution. Ensuite, la commission permanente compétente au fond se prononce sur le texte ainsi adopté (*RAN, art. 151-6, al. 1er*). Pour éviter que son inertie débouche sur un abandon de la proposition de résolution introduite par la CAE, en cas de défaut de rapport au bout d'un délai d'un mois, le texte de la CAE " *est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond* " (*RAN, art. 151-6, al. 2*). Ainsi, la position de la CAE peut se substituer à celle de la commission saisie au fond dans l'hypothèse de son silence. Enfin, un même esprit guide l'adoption du texte adopté (TA). Cette éventualité, avérée en pratique d'une adoption tacite renforce considérablement la CAE puisque sa proposition devenue définitive engage l'Assemblée, en raison du maintien du dispositif antérieur prévoyant que le texte adopté est considéré comme définitif sans avoir fait l'objet d'un vote en séance publique (*RAN, art. 151-7*). En effet cette disposition prévoit : " *Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond, la Conférence des présidents, saisie par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la Commission des affaires européennes peut proposer à l'Assemblée d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour. Si aucune demande n'est soumise à la conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond est considéré comme définitif* ". Si en droit c'est le texte de cette dernière qui préfigure la résolution de l'Assemblée nationale, au vrai l'article 151-6, alinéa 2, RAN par la translation qu'il opère, offre à la CAE la possibilité à la CAE d'être à la fois à l'initiative d'une proposition de résolution, du texte adopté en commission, et de la résolution : son texte 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 ; juridico-politiques : la double appartenance des membres de la CAE, renforcée par l'article 151-6, alinéa 3, prévoyant que le rapporteur de la CAE participe aux travaux de la commission saisie au fond. Il en résulte l'impression d'une CAE devenue la " *sous-traitante* " des affaires européennes de l'Assemblée nationale. De fait, le nombre de résolutions adoptées en séance publique est tendanciellement faible : 3 en début de la législature (2017-2022) et une seule en fin (n° 21). Lors de la précédente législature 4 résolutions avaient aussi été adoptées après un vote en plénière.

§ 20 Procédure d'adoption des résolutions au Sénat

Le règlement du Sénat se prémunit à l'inverse contre l'éventuelle adoption d'une résolution forgée par la seule CAE et témoigne d'une plus grande ouverture. Suivant les trois temps précédemment identifiés (instruction/initiative, examen, adoption), le règlement du Sénat commence également par confier à la CAE un rôle d'instruction systématique (*RS, art. 73 quater 1*). À la suite de quoi une grande ouverture s'observe s'agissant de l'initiative puisque non seulement la CAE ou une commission permanente peut déposer une proposition de résolution, mais également tout sénateur (*RS, art. 73 quinquies 1 et 2, al. 1er*). Cependant, la pratique ne trompe pas, la grande majorité des résolutions ont pour origine la CAE. Ensuite, on rencontre un dispositif comparable à l'Assemblée nationale concernant l'examen des propositions de résolution. Dès lors qu'elles n'émanent pas de la CAE, elle procède à un examen préalable (*RS, art. 73 quinquies 1 et 2, al. 2*). En tout état de cause, la " *proposition de résolution est ensuite examinée par la commission permanente* " (*RS, art. 73 quinquies 2, al. 3*). À ce stade on retrouve le libéralisme de l'initiative puisque " *tout sénateur* " peut présenter des amendements. Enfin, une adoption tacite au nom du Sénat du texte de la CAE est également possible. Cette situation se rencontre lorsque " *dans un délai d'un mois suivant la transmission d'une proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, la commission permanente n'a pas déposé son rapport et si ni le Gouvernement ni un groupe minoritaire ou d'opposition n'a demandé que le Sénat se prononce sur cette proposition en séance dans le cadre de l'ordre du jour qui lui est réservé, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente* " (*RS, art. 73 quinquies 2, al. 5*). Toutefois, le règlement du Sénat ouvre une dernière possibilité entre la transformation de cette adoption tacite par la commission permanente en adoption par le Sénat. Au terme d'un délai de 3 jours une demande d'inscription à l'ordre du jour peut être formée afin qu'elle soit discutée en séance publique (*RS, art. 73 quinquies 3*). Au demeurant, à l'instar de l'Assemblée nationale, la discussion en séance de proposition de résolution est peu fréquente sans être exceptionnelle, et s'élève en moyenne à une ou deux par sessions.

L'adoption tacite permise à l'Assemblée nationale et au Sénat, à côté de la volonté bien comprise de ne pas encombrer la séance publique, tire sa pertinence de la réserve d'examen parlementaire. 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 juill. 1994, p. 10510](#)), le Gouvernement s'est engagé à attendre de recueillir l'expression des parlementaires en cas de dépôt d'une proposition de résolution, au besoin en s'opposant à l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de l'Union de la proposition d'acte européen sur lequel elle porte. Cette faculté prolonge l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui prévoit à cette fin, sauf urgence, un délai minimum de 8 semaines entre le moment où un texte est diffusé aux parlements nationaux et son inscription à l'ordre du jour du Conseil (*Circ., 21 juin 2010, relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen : JO 22 juin 2010, texte n° 1*). 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 assemblée.

§ 21 Inflexions quant à la mise en oeuvre de l'article 88-4 C par l'Assemblée nationale

L'autonomie garantie par l'article 88-4 C quant à sa mise en oeuvre par les assemblées autorise des pratiques sensiblement différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat. En premier lieu, le constat d'une banalisation très nette de l'exercice de l'article 88-4 C à l'Assemblée nationale s'impose. On en veut pour preuve que durant la XIV^e législature (2012-2017) 77 ont été adoptées alors que ce nombre s'élève à seulement 31 au cours de la législature suivante (2017-2022), sans que cette baisse soit corrélée par une diminution de textes examinés. Au contraire, une légère augmentation est observée, 1 000 textes étant en moyenne transmis par an aux assemblées. Elle n'est pas davantage justifiée par la situation sanitaire des années 2020-2021 dès lors qu'une pareille baisse ne se rencontre pas au Palais du Luxembourg. Sur une période plus longue une relative stabilité apparaît : 74 résolutions pour la Xe législature (1993-1997), 51 pour la XI^e (1997-2002), 41 pour la XII^e (2002-2007), 60 pour la XIII^e (2007-2012).

En deuxième lieu, ce phénomène s'accompagne d'une nette baisse du nombre de résolutions adoptées en séance publique à l'Assemblée nationale : 10 (2012-2017) et seulement 4, dont 3 lors de la session parlementaire 2017-2018 et une à la fin de la précédente législature (2017-2022). Cette dernière est exceptionnelle à plusieurs égards (*TA 757, 20 janv. 2022*). Adoptée au début de la présidence française du Conseil de l'Union au premier semestre 2022, elle l'a été à l'issue d'un vote en séance plénière à l'unanimité. Portant sur le devoir de vigilance des multinationales permettant aux individus d'obtenir réparation et aux salariés de participer " au processus d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des mesures de vigilance des entreprises justiciables " elle relaie une proposition de directive du 23 février 2022 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (*Doc. COM(2022) 71 final*). Si bien que l'article 88-4 C est davantage utilisé pour suggérer une initiative de la Commission et s'apparente dès lors à un " carton vert " (*n° 36*). Auparavant et à l'exception notable de la Xe législature où près de la moitié des résolutions avaient eu les honneurs de la séance publique (33 sur 74), lors des législatures suivantes cela concernait un peu plus du dixième des résolutions, proportion alors constante.

Enfin en troisième lieu la mise en oeuvre de l'article 88-4 C est parfois détournée de son objectif initial, à savoir exercer une influence auprès du Gouvernement en sa qualité de membre du Conseil. Au lieu de quoi, les députés y voient le moyen ainsi que la résolution du 20 janvier 2022 l'illustre, de nourrir le processus normatif européen au lieu de le contenir.

Cette approche nouvelle conforte les raisons - au nombre de trois - susceptibles d'expliquer l'inflexion observée. La première concerne aussi bien les députés que les sénateurs, et découle d'une plus grande familiarité avec la construction européenne. Cela est dû à la fois à ses développements et à un phénomène générationnel ; une majorité de parlementaires ayant eu une vingtaine d'années au moment précisément où l'Acte unique européen et le traité de Maastricht assuraient une large diffusion des idées européennes (l'âge moyen des membres de l'Assemblée nationale était de 51 ans au début de la XV^e législature). Ensuite, la majorité à l'Assemblée nationale est largement issue de la société civile, ce qui la rend probablement moins sensible au contrôle de la production normative européenne. D'autant que traditionnellement sous la Ve République le contrôle du Gouvernement par sa majorité parlementaire demeure relativement faible. Enfin et de manière décisive, ces députés ont été élus à l'issue d'une séquence électorale ayant porté à la Présidence de la République un candidat très largement acquis à la cause européenne. L'effet générationnel ajouté à une adhésion politique à l'intégration européenne constituent d'indéniables facteurs à l'origine de cette inflexion. Elle intervient paradoxalement au sein d'une assemblée composée de députés soumis à la loi de 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaires ([L. org. n° 2014-125, 14 févr. 2014, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur : JO 16 févr. 2014, texte n° 1](#)).

En revanche, au Sénat, dont la raison d'être est d'incarner une certaine tempérance, une plus grande continuité prévaut. C'est ainsi que pour s'en tenir aux trois dernières législatures (2007-2022), le Sénat en a adopté 63, au cours de la XIII^e (2007-2012), 91, lors de la suivante et enfin, 70 lors de la précédente (2017-2022). Cette continuité comptant au rang des vertus sénatoriales, témoigne de la conception qu'il se fait de son rôle depuis 1958. Ne rechignant pas à exercer une fonction de contrôle, quand celle législative vient se heurter au bicamérisme inégalitaire, les sénateurs entendent pleinement user des prérogatives que leur reconnaît la Constitution.

Ces pratiques divergentes rendues possibles par l'autonomie gouvernant la mise en oeuvre de l'article 88-4 C ont pour effet de réduire le nombre de résolutions portant sur un même texte à l'Assemblée nationale et au Sénat. On pourrait envisager qu'elles aient un poids supplémentaire auprès du Gouvernement dès lors qu'elles témoignent de positions convergentes, au surplus lorsqu'elles font l'objet d'une adoption en séance. Tel fut par exemple le cas lors des deux précédentes législatures de l'accord entre l'Union européenne et le Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA* du 30 octobre 2016 ; *AN, TA 906, 2 févr. 2017, résolution du Sénat, n° 57, 3 févr. 2015*) et de la réforme de la PAC (*AN, TA 150, 28 juin 2018, résolution du Sénat, résolution 116, 6 juin 2018*). S'il était possible d'en dénombrer 15 lors de la XIV^e législature, on en compte près de la moitié (8) au cours de la suivante alors que de 1993 à 2003 près de la moitié des résolutions du Sénat avait un objet identique à celles de l'Assemblée nationale (*V. D. Blanc, Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire..., préc., p. 459*). Une revendication parlementaire, contemporaine des débuts de l'article 88-4 C, porte l'ambition de donner un effet contraignant aux résolutions communes aux deux assemblées. Bien que cette perspective passant par une révision de l'article 88-4 C est assez peu probable, ces résolutions nous éclairent sur les préoccupations, partagées par chaque assemblée.

§ 22 Physionomie des résolutions de l'article 88-4 C : les passions françaises

Si il est autant hardi que risqué d'établir une synthèse des résolutions adoptées depuis 1993 pour en inférer de fortes conclusions quant au rôle du Parlement

français dans le processus normatif européen, il est possible de dégager quelques grandes lignes de leur physionomie, en nommant passions françaises, les matières suscitant itérativement des résolutions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Depuis, ses débuts, l'article 88-4 C témoigne d'un usage dévoilant la sensibilité de matières faisant l'objet d'une intégration normative. Naturellement, des variations sont perceptibles en raison de l'actualité de la législation européenne. Nombreuses furent par exemple les résolutions adoptées à partir du milieu des années 1990 traitant de la monnaie unique ou de la politique commerciale commune (PCC) au moment des négociations relatives au cycle de l'Uruguay et du millénaire de l'OMC. Plus près de nous, la prise en compte à titre spécifique des outre-mer français au sein de la catégorie des régions ultrapériphériques (RUP) forgées par le traité d'Amsterdam (1997) motive depuis les deux dernières législatures l'adoption d'un nombre significatif de résolutions. Pour autant, plusieurs domaines de compétence de l'Union attestent d'un intérêt constant des parlementaires français. Le premier d'entre eux à n'en pas douter concerne l'agriculture et la pêche. Invariablement à chaque programmation de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP), députés et sénateurs se font les hérauts de la défense des intérêts nationaux auprès du Gouvernement. Une autre programmation retient l'attention des parlementaires, celle relative à la politique de cohésion. Les questions environnementales font également régulièrement l'objet de résolutions. Deux domaines se distinguent par l'intérêt croissant qu'ils suscitent dans les deux assemblées : le numérique *latu sensu* et les aspects relevant de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Les enjeux économiques, sociaux, industriels et culturels affectés par le premier ont tôt motivé l'adoption de résolutions consacrées alors aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Le second recouvre des matières où les transferts de compétence, bien que limités font durablement ressentir leurs effets d'autant qu'ils s'opèrent à l'encontre d'aspects relevant du législateur et du droit pénal, droit de souveraineté par excellence (droit de la famille, état des personnes, coopération policière, coopération judiciaire civile et pénale). La sensibilité de l'ELSJ est telle qu'il concentre à la fois les coopérations renforcées engagées depuis le traité d'Amsterdam ([*JCI Europe Traité, fasc. 180 : Coopérations renforcées*](#)) et les résolutions européennes adoptées sur le fondement de l'article 88-6 C (n° 48). Plus généralement, la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission est souvent mentionnée dans les résolutions avec une préférence naturelle pour un exercice intergouvernemental. Les ressorts mobilisés ici sont proches de ceux du contrôle du respect du principe de subsidiarité conformément à l'article 88-6 C (n° 46 et s.). Il arrive parfois que sur le fondement de l'article 88-4 C, une assemblée souligne l'atteinte à la subsidiarité. Un exemple significatif nous est donné par le projet de création d'une circonscription électorale transnationale. Le Sénat a jugé son contenu contraire au principe de subsidiarité et de préférer " *que les droits électoraux nationaux évoluent progressivement pour mieux converger plutôt que d'établir un droit électoral spécifique aux élections européennes* " (rés. n° 127, 16 avr. 2016). Il est vrai que jusqu'à l'introduction d'un contrôle parlementaire spécifiquement dirigé vers le principe de subsidiarité, les parlementaires étaient vigilants à son endroit sur la base de l'article 88-4 C.

À côté de l'expression réitérée des préoccupations parlementaires dans ces domaines, les assemblées s'attachent à la préservation de spécificités nationales ou perçues comme telles et pouvant être affectées par l'intégration normative européenne. Il peut s'agir sans ordre de priorité du maintien d'un service public " *à la française* " tous secteurs confondus (énergie, transports, courrier postal...), de la défense de la langue française sur son territoire ou dans les institutions européennes ou du nucléaire civil.

§ 23 Mesure de l'influence de l'article 88-4 C : le suivi des résolutions

Bien que ne liant pas le Gouvernement, il est essentiel pour les assemblées de veiller au suivi des résolutions. Toutefois la pratique donne lieu à des situations également contrastées entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le règlement intérieur de la première retient : " *Les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée sont transmises aux commissions compétentes et à la Commission des affaires européennes* " (RAN, art. 151-8). Toutefois, cette possibilité n'a donné lieu qu'à la publication d'un seul rapport en 1995 et sans lendemain depuis (RI n° 2459 sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4, présenté par R. Pandraud, 20 déc. 1995). C'est seulement au cas par cas et à la lecture des différents rapports d'information que des informations sont accessibles et le cas échéant à l'occasion de rapport retraçant les travaux de la CAE au cours d'une législature (*si cet exercice n'a pas été fait pour la dernière législature, concernant la précédente : RI n° 4605 sur le bilan d'activité de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale présenté par D. Auroi, 4 avr. 2017*). Au contraire, la pratique du suivi s'est pérennisée au Sénat - sans habilitation expresse de son règlement intérieur - à partir de 2014. L'assemblée a décidé pour la première fois " *de dresser un bilan de la prise en compte et de la mise en oeuvre de ces différentes positions européennes* " (RI n° 441 sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques fait par M. Jean Bizet, 4 mars 2016, p. 5). Il ressort de ce précieux exercice que dans " *environ 83 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ces résolutions européennes ont été prises en compte. Cinq résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en quasi-totalité au cours des négociations à Bruxelles et/ou dans le texte définitif (règlement ou directive)* " (RI n° 427 sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques fait par M. Jean-François Rapin, 4 mars 2021, p. 7). Plus près de nous, la CAE estime que du " *1er octobre 2020 au 30 septembre 2021, le Sénat a été totalement ou très largement suivi dans plus de 66 % des cas* " (RI n° 635, fait par J.-F. Rapin au nom de la commission des affaires européennes sur le bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021, le 24 mai 2022 p. 6). Pour autant ces données reposent sur une appréciation quantitative plus que qualitative. Or, l'examen détaillé de chacune des résolutions démontre que bien souvent sur des aspects essentiels, en matière de PAC par exemple, le texte européen ne porte pas la marque de l'influence parlementaire nationale.

Pour sa part, le Gouvernement dans la circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus précise d'une part : " *Les propositions de résolution formulées par les députés ou les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du Premier ministre* ". Cette information en amont est bienvenue mais ne préjuge en rien du sort réservé à la résolution adoptée. D'autre part, elle indique que le " *SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française* ". Suivant la lettre de l'article 88-4 C la position française, entendre celle exprimée par le Gouvernement, est déliée de celle des assemblées. En définitive, le seul véritable engagement du Gouvernement réside au sens de la circulaire dans l'information fournie par ses services aux assemblées pour " *les projets d'actes en cours de négociation [...] de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes* ". Lorsqu'ils " *ont fait l'objet d'une adoption définitive par les institutions de l'Union européenne, d'un retrait ou encore d'une déclaration de caducité, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, en fait état au SGG pour information des assemblées* ". Ces informations servent de base à la mesure du suivi des résolutions.

Dans ces conditions, eu égard aux faibles assurances dont disposent les assemblées, la question de la transformation des résolutions se pose régulièrement. Deux catégories de propositions sont avancées : celle transformant leur nature, pour leur conférer un caractère impératif ; celle valant changement de degré. Ces propositions apparaissent de manière récurrente à l'occasion de débats constitutionnels contemporains d'une révision des traités dont la ratification emporte des adaptations constitutionnelles. Relève de la première catégorie une refonte de l'article 88-4 C retenant par exemple : " *Le Gouvernement est tenu de respecter*

les résolutions communes des assemblées " ([JO 25 nov. 1998, p. 9577](#), débats AN, 2e séance). De toute évidence, l'adoption d'un acte par une assemblée ou conjointement par les deux valant mandat impératif garantirait la prise en compte de leur expression singulièrement dans les cas où le Conseil se prononce à l'unanimité (lutte contre les discriminations, citoyenneté, Espace de sécurité de liberté et de justice, etc.). De manière moins radicale et bénéficiant d'une plus grande faisabilité, la portée des résolutions pourrait varier en fonction de leur domaine et de leurs modalités d'adoption : " *Le Gouvernement est tenu de respecter les résolutions communes des assemblées portant sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice adoptées en séance publique* " ([JO 17 déc. 1998, p. 6573](#), débats Sénat). En dernière analyse, le sort réservé à ces propositions de réforme dépend de la volonté des assemblées d'user de leurs prérogatives en matière constitutionnelle. Par le passé le Sénat a su user du droit de veto qu'il tient de l'article 89 C pour renforcer le rôle des assemblées. Sa préférence va à des formules préservant son autonomie constitutionnelle plus qu'à celles liant l'expression des deux assemblées, sauf à ce qu'elle traduise par un renforcement de ses attributions comme l'article 88-7 C l'illustre en réalisant ponctuellement un bicamérisme égalitaire (*n° 51*).

§ 24 Les limites inhérentes au processus normatif européen

Pour assurer la défense de leur fonction législative affectée par la construction européenne, les assemblées ont entendu mettre en place un contrôle spécifique sur le fondement de l'article 88-4 C. Cette conception éclaire son caractère paradoxal dans la mesure où le contrôle de l'action du Gouvernement ne conduit pas en principe à distinguer selon son champ d'action. Le recours à des instruments classiques (auditions, questions, missions d'information...) vaut généralement pour une fonction relevant de l'ensemble d'une assemblée. Dans le même temps, ces instruments paraissent inadaptés précisément du fait de leur généralité. Ainsi, la construction européenne amène à repenser les rapports entre le législatif et l'exécutif, au besoin par des prérogatives originales illustrées ici par l'article 88-4 C. Pour autant, la première limite inhérente à cette forme de contrôle tient dans l'impossibilité logique à compenser une diminution de la fonction législative nationale, consécutive aux transferts de compétences vers l'Union, par une fonction de contrôle.

D'autant plus que le contrôle exercé ne porte par définition que sur le Gouvernement qui, bien qu'occupant une place centrale due au rang et au poids de la France, ne peut à lui seul orienter le sens pris par telle ou telle proposition législative de la Commission. Pour le dire autrement, la démocratisation des procédures législatives européennes ne s'accorde guère avec la prise en compte des parlements nationaux. La procédure législative ordinaire ([TFUE, art. 289 et 294](#)) instaurée par le traité de Lisbonne en couplant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, où siège le représentant du gouvernement français, à la procédure de codécision, faisant du Parlement européen un véritable co-législateur, rend difficile la prise en compte au niveau européen de l'expression des assemblées. À supposer que le Gouvernement entende être politiquement lié par une résolution, et à supposer encore que les autres membres du Conseil soient sensibles à sa position, il faudrait au surplus que la majorité du Parlement européen la partage. Dans ces conditions, l'effort parlementaire doit porter, ce qui ne saurait être permis par la Constitution, sur la Commission dont le droit d'initiative est protégé par le traité ([TFUE, art. 293](#)). Dès lors, on perçoit tout l'intérêt pour les assemblées de faire partager en amont leurs préoccupations par la Commission. Ce que permet le dialogue politique formalisé par l'adoption d'avis politiques par la CAE de l'Assemblée nationale et par son homologue du Sénat (*n° 34*). Il va de soi que ces actes n'emportent aucun effet juridique.

Il est tentant de voir dans les procédures législatives spéciales de consultation et d'approbation la garantie d'une plus grande influence des assemblées dans la mesure où le plus souvent l'unanimité est requise. Toutefois, si elle garantit un droit de veto à un gouvernement en usant éventuellement à la suite d'engagements pris auprès des parlementaires elle n'emporte qu'un effet négatif, en rien constructif. Si bien que le rôle des assemblées constitue ici un obstacle au processus normatif européen en empêchant l'adoption d'un acte, mais ce dernier inexistant n'en porte pas la marque. Du point de vue des assemblées, cette preuve par l'absence n'est pas une absence de preuve mais plutôt la manifestation radicale de la prise en compte de leurs préoccupations.

En somme, plus qu'un moyen pour les assemblées de garantir leur participation à l'élaboration du droit de l'Union, l'article 88-4 C, incarne un instrument de contrôle de l'action européenne du Gouvernement au sein du Conseil et comme tel reste tributaire des relations entre ces deux institutions telles qu'elles sont fixées dans la Constitution et telles qu'elles ressortent de la discipline majoritaire. De sorte que leur rôle en matière européenne n'est que l'ombre projetée de leur place dans le système institutionnel interne. Forts à l'intérieur les parlements nationaux pèsent plus sur le processus normatif européen que lorsqu'ils sont faibles à l'intérieur. En France, le Gouvernement sera rarement malmené par sa majorité sur une question européenne comme il l'est si peu pour des sujets touchant aux affaires internes ou internationales. Il est d'ailleurs peu probable que les assemblées fassent obstacle à la volonté de l'exécutif s'agissant de l'autorisation de ratifier les traités d'adhésion. Alors qu'il détient traditionnellement cette prérogative, elle s'exerce désormais dans le cadre singulier de l'article 88-5 de la Constitution.

2° L'article 88-5 C : le Parlement français aiguilleur de la procédure de ratification des traités d'adhésion

§ 25 Un parlement aiguilleur

Le processus normatif européen s'entend en général de procédures menant à l'adoption d'actes unilatéraux constitutifs de la législation européenne. Toutefois, *lato sensu*, il peut désigner l'ensemble de la production de normes européennes, y compris relevant du droit primaire. Si la procédure autorisant la ratification des traités de fondation et de révision ne se distingue pas du droit commun aux traités internationaux tels que fixés à l'article 53 C, le dispositif de l'article 88-5 spécialement applicable aux traités d'adhésion à l'Union mérite de faire l'objet d'un traitement à part dès lors qu'il fait du Parlement français l'aiguilleur de la procédure de ratification des traités. Il accède à ce rôle destiné à lier la forme au fond à la suite de deux révisions de la Constitution. La première en 2005 érige la ratification référendaire des traités d'adhésion en principe. La seconde en 2008, aménage ce principe afin de rétablir, à titre dérogatoire, l'autorisation parlementaire de ratifier.

§ 26 Le principe de l'autorisation de ratification référendaire des traités d'adhésion

La ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 (traité-constitutionnel) en France a nécessité une révision de la norme fondamentale en raison une fois de plus, après les traités de Maastricht et d'Amsterdam, de contrariétés soulevées par le Conseil constitutionnel (*Cons. const.*, 19 nov. 2004, *n° 2004-505 DC* : [JO 24 nov. 2004, p. 19885](#) ; [JurisData n° 2004-400051](#)). À cette occasion, le constituant a inséré un article 88-5 en vertu duquel : " *Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République* ". La mention de " *tout projet* " ne doit pas tromper dans la mesure où elle est assortie d'une précision suivant laquelle ce dispositif vaut pour les traités d'adhésion à l'Union issus de négociations décidées après le 1er juillet 2004. Cette chronologie a une double motivation : exclure du domaine de l'article 88-5 les traités d'adhésion conclus au terme de négociations déjà entamées (Bulgarie et Roumanie) ou décidées (Croatie) ; soumettre l'adhésion de la Turquie à référendum (*V. D. Blanc, Contribution à l'étude du " traité-constitutionnel " européen vu par le constituant : les pouvoirs du*

Parlement français entre continuités et ruptures. À propos de la [loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005](#) : RFD const. 2005, p. 850 , n° 64). Cette dernière intention procède d'un engagement présidentiel pris par Jacques Chirac, lors d'une rencontre franco-allemande à Strasbourg, le 1er octobre 2004. Il est certain que donner effet à l'article 88-5 de la Constitution à partir de la date de révision, à savoir le 1er mars 2005, revenait à faire échapper le cas échéant le traité d'adhésion de la Turquie à l'article 88-5 puisque le principe de l'ouverture des négociations avait été arrêté par le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004. Or, son introduction dans la Constitution était justement dictée par cette perspective.

Suivant la première version de l'article 88-5 C, le pouvoir habituellement discrétionnaire du Président de la République quant au choix entre une autorisation de ratification délivrée par le législateur ou par référendum au titre de l'article 11 C est transformé en une compétence liée. L'intention du constituant est limpide. D'une part, éviter au chef de l'État d'endosser la responsabilité d'un choix politiquement risqué sur le plan intérieur et hasardeux sur le plan européen (choix précédemment fait en 1972 à l'occasion de la ratification du traité d'adhésion concernant le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni et l'Irlande). D'autre part assurer aux électeurs qu'ils auront en la matière le dernier mot, au moment où la perspective de l'adhésion de la Turquie était improprement liée à la ratification du traité-constitutionnel dans les débats entourant le référendum organisé à cet effet. Son issue négative au soir du 29 mai 2005 commandait la réforme d'un dispositif dont les effets par avance s'annonçaient dévastateurs.

Outre, le champ d'application dans le temps de l'article 88-5 C pouvant sans mal être interprété comme un amendement constitutionnel ciblant la Turquie, il débouchait sur ce résultat extravagant où un corps électoral comptant environ 45 millions d'électeurs était susceptible d'être mobilisé pour l'adhésion d'un État dont la population atteignait tout au plus un dixième de ce corps électoral. La probabilité qu'à l'avenir une telle situation advienne était forte au regard de la volonté des États nés de l'éclatement de la Yougoslavie de rejoindre à terme l'Union. Enfin, plus fondamentalement, l'outil référendaire présentait le risque de déboucher sur une campagne marquée par des dérives démagogiques portant sur une question aussi politiquement délicate que celle de l'adhésion de la Turquie. Dans ces conditions, l'échec du référendum du 29 mai 2005 a eu une influence déterminante sur la révision de l'article 88-5 C.

§ 27 Le retour d'une autorisation de ratification parlementaire

En raison d'un certain parallélisme entre la révision de la Constitution en 2005 en vue de la ratification du traité constitutionnel et celle consécutive aux motifs de contrariété à nouveau relevés par le Conseil constitutionnel au sujet du traité de Lisbonne ([Cons. const., 20 déc. 2007, n° 2007-560 DC : JO 29 déc. 2007, p. 21813](#)) il était permis de s'attendre à une modification de l'article 88-5 à l'occasion de révision constitutionnelle du 2 février 2008 ([L. const. n° 2008-724, 23 juill. 2008, de modernisation des institutions de la Ve République : JO 24 juill. 2008, p. 11890](#)). Pourtant, c'est à la faveur de l'ample réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 que l'article 88-5 C a été modifié par l'adjonction de l'alinéa suivant : " Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 ".

L'attraction première de l'article 89 C sur l'article 88-5 C est discutable parce que les assemblées interviennent non en leur qualité d'autorité participant au processus de révision de la Constitution (constituant dérivé) mais en leur qualité d'autorités législatives (pouvoir institué) autorisant ou non la ratification d'un amendement aux traités. Autrement dit, l'article 88-5 C aurait dû s'inspirer de l'article 53 prévoyant pour l'essentiel la ratification d'un traité selon la procédure législative ordinaire. En conséquence, l'Assemblée nationale aurait pu avoir le dernier mot. Or, l'article 88-5 C retient la formule d'un bicamérisme égalitaire qu'il réalise par la mention d'une " *motion adoptée en termes identiques* " par les deux assemblées. Une même formule gouverne l'article 88-7 C (n° 51). En dernière analyse, le Sénat a tiré parti de l'article 89 C exigeant que le " *projet ou la proposition de révision* " soit " *voté par les deux assemblées en termes identiques* ", pour imposer pareille exigence en matière de ratification des traités d'adhésion.

Sans remettre en cause le principe d'une autorisation de ratification référendaire des traités d'adhésion, le dispositif réformé ouvre une voie alternative au terme d'un procédé tortueux, aisément évitable par un retour au système en vigueur avant 2005. Quoi qu'il en soit, dans sa rédaction inspirée par le Comité Ballardur (*rapp. préc., p. 61*) l'article 88-5 C permet de redonner la main aux parlementaires, et ce à leur initiative.

§ 28 La mise en oeuvre de l'article 88-5 C devant les assemblées

Dans un premier temps, une motion favorable à une ratification parlementaire doit être votée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes. L'intention du constituant est claire. Par cette majorité renforcée il entend faire du choix de la procédure un objet de large consensus, dépassant le clivage politique habituel entre la majorité et l'opposition, dans la mesure où l'apport de cette dernière est indispensable ; au risque d'être pour elle un motif de division. Dès lors que les assemblées se prononcent seulement sur la procédure à suivre, la mise en oeuvre de l'article 88-5 C obéit à des modalités communes inspirées des motions déposées au titre de l'article 11 de la Constitution en retenant l'adoption d'une motion (*RAN, art. 126*). Au Sénat, l'article 73 septies RS retient également la motion comme acte exprimant la volonté parlementaire, mais à la différence de l'Assemblée nationale, la commission des affaires étrangères n'est pas la seule à intervenir dans la procédure, la CAE peut être saisie pour avis.

À l'Assemblée nationale l'article 126 RAN fixe le régime pour les motions relatives aux traités d'adhésion à l'Union. Présentée dans un délai de 15 jours à compter de la transmission automatique du projet de loi sans préjudice de la voie finalement choisie, l'unique motion " *doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée. Elle ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve, ni comporter d'amendement au texte transmis par le Gouvernement* ". Comme il en va pour tout projet de loi portant autorisation de ratification, il revient à la Commission des affaires étrangères de conclure à son adoption ou à son rejet. La motion est ensuite inscrite à l'ouverture de la plus prochaine séance. Pour être adoptée, elle doit ainsi recueillir suivant les termes de l'article 88-5, le seuil élevé de la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. En cas de " *rejet de la motion transmise par le Sénat ou d'adoption à une majorité inférieure* " aucune motion n'est plus recevable. Au Sénat, un délai identique est observé par l'article 73 septies concernant le dépôt d'une motion. Pareillement, elle " *ne peut être assortie d'aucune condition, ni comporter d'amendement au texte du projet de loi ou du traité* ". Elle est également renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avec cette précision que la CAE " *peut se saisir pour avis* ". La motion est discutée dans un délai de 3 mois suivant son dépôt. Chaque règlement intérieur établit les délais et formes de transmission à l'autre assemblée et au Président de la République suivant l'antériorité de la première motion adoptée. À la différence de l'ordre d'examen des projets de loi, il ne dépend pas du Gouvernement, mais de l'assemblée ayant d'abord adopté une motion. Pour autant, à ce stade, de toute évidence des contacts préalables auront été pris entre chaque assemblée pour s'assurer de la

réussite d'une procédure dictée par un seuil de voix particulièrement élevé, identique à celui requis à son terme. Il convient ici de préciser que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'information des parlements nationaux est prévue par l'[article 49 TUE](#) concernant toute demande d'adhésion. Au vrai, la portée de l'innovation est réduite, de fait les parlements nationaux avaient connaissance de ces demandes par divers canaux, internes ou européens.

Dans un second temps, l'article 88-5 C retient *in fine* que le Parlement réuni en Congrès peut se prononcer " *selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89* ", c'est-à-dire que les votes cumulés des deux assemblées doivent atteindre ce seuil de trois cinquièmes des suffrages exprimés. S'applique ici le régime prévu pour l'article 89 C.

L'identité des conditions de majorité au sein de chaque assemblée et au sein du Congrès a pour conséquence de faire dépendre l'autorisation de ratifier de la procédure suivie. En d'autres termes, la forme préjuge du fond, puisqu'il est hautement improbable que les parlementaires éprouvent la volonté de se saisir du processus de ratification pour rejeter un projet de loi portant autorisation de ratifier un traité d'adhésion. Au demeurant, et tel est sans doute la raison d'être de cet article 88-5 C, il exonère le président de la République du choix de la procédure de ratification.

Ainsi, plus qu'un renforcement des pouvoirs du Parlement français en matière européenne, l'article 88-5 C est dicté par la volonté de préserver la figure présidentielle de choix politiquement coûteux quel que soit le cas de figure : celui d'une adhésion de la Turquie face à une opinion publique estimée défavorable par tous les nombreux - mais anciens - sondages (en janvier 2010, plus de 64 % des électeurs français étaient opposés à l'adhésion de la Turquie à l'Union) ou celui d'un rejet d'une adhésion souhaitée par les institutions de l'Union et les autres États membres.

Le rôle du Parlement français dans le processus normatif européen ne dépend pas que du droit interne. Le droit de l'Union concourt tout autant à renforcer la place de l'ensemble des parlements nationaux dans l'Union.

II. Le rôle du Parlement français fondé par le droit de l'Union

§ 29 La place croissante des parlements nationaux dans l'Union

Pendant longtemps, le rôle des parlements nationaux en matière communautaire était limité à l'autorisation de ratification des traités et de certains actes qu'ils délivraient à intervalles réguliers. Puis au fur et à mesure que montait la dénonciation d'un double déficit démocratique frappant ces derniers et le Parlement européen au milieu des années 1980, leur place s'est régulièrement renforcée. Tout d'abord, ils figurent pour la première fois dans une simple déclaration annexée au traité de Maastricht (1992). Cette déclaration n° 13 affirme qu'il est " *important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne* ". Celle-ci passe par leur information " *ou par un éventuel examen* " des propositions législatives de la Commission. C'est sur ce registre, au fond inchangé depuis, que l'intervention des parlements nationaux est envisagée. À cet égard, l'article 88-4 C introduit quelques mois plus tard dans la Constitution s'inscrit parfaitement à la suite de la loi de 1979 dans ce sillon.

Le rôle des parlements nationaux est reconnu dans le droit positif par le traité d'Amsterdam (1997) moyennant un protocole en annexe. Le cadre de leur information est fixé autour de trois axes. Tout d'abord, ils bénéficient d'un accès facilité à l'ensemble des " *documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications)* " par leur transmission systématique. Ensuite, la communication des " *propositions législatives de la Commission* ", est faite " *suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient* ". Enfin, un délai minimal de 6 semaines est prévu " *entre le moment où une proposition législative [...] est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil [...] et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte* ", soit en vue de l'adoption d'une prise de décision au cours d'une procédure législative. Autrement dit, le processus normatif européen prend en considération sur un plan procédural les parlements nationaux. Cette reconnaissance demeure formelle, elle est sans effet quant au fond du rôle des parlements nationaux, lequel dépend de la constitution de chaque État membre.

Le traité de Lisbonne s'intéresse à son tour aux parlements nationaux. Il est vrai qu'ils ont pris part de manière inédite à son écriture, ou plus exactement à celle du traité-constitutionnel dont l'essentiel des stipulations figure dans le texte soumis à la Conférence intergouvernementale (CIG) en 2007. À la suite de la déclaration de Laeken de décembre 2001 un changement de méthode intervient en vue de l'adoption d'un nouveau traité incarnée par la réunion d'une Convention européenne (2002-2003) chargée de préparer les travaux de la future CIG. La Convention européenne bénéficie d'une représentativité inédite en associant un nombre élevé d'acteurs institutionnels et politiques dont les représentants des parlements nationaux. Ainsi, parmi ses 105 membres, la Convention européenne compte 2 représentants des parlements nationaux (dualité destinée à mettre les parlements bicaméraux dans une situation d'égalité de représentation avec les monocaméraux) des 15 États membres (30), et des pays candidats (26). De sorte que plus de la moitié des participants ont la qualité de parlementaires d'un des États membres. Cette représentation ne pouvait pas être sans conséquence sur le contenu du texte final, lequel n'a pas eu à souffrir des péripéties entourant la ratification du traité-constitutionnel puis du traité de Lisbonne.

Il insère pour la première fois dans le corps même du traité, à l'[article 12 TUE](#), un dispositif présentant leur rôle, qui est de contribuer " *activement au bon fonctionnement de l'Union* ". Il reprend ensuite les grands axes de cette contribution. À commencer par le rappel des traditionnels pouvoirs d'information mentionnés au protocole no 1 sur les parlements nationaux. Il innove en faisant des parlements nationaux les gardiens du respect du principe de subsidiarité conformément au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le traité de Lisbonne prend en considération la sensibilité de l'ELSJ en leur conférant une série d'attributions inédites dominées par des mécanismes d'évaluation et de contrôle politique ([TFUE, art. 70, information générale quant à l'évaluation de l'ELSJ](#). - [TFUE, art. 71, information en matière de sécurité intérieure](#). - [TFUE, art. 85, évaluation d'Eurojust](#). - [TFUE, art. 88, contrôle d'Europol](#)).

Exceptionnellement, un rôle spécifique est prévu pour les parlements nationaux concernant les mesures " *relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière* " au sens de l'[article 81, paragraphe 3, TFUE](#). Il stipule qu'après la transmission de la proposition de la Commission aux parlements nationaux, ils disposent d'un délai de 6 mois durant lequel ils peuvent s'y opposer. En ce cas, " *la décision n'est pas adoptée* ". Ce veto législatif témoigne du fait que le rôle d'un parlement national ne saurait être abordé dans le processus normatif européen que sous l'angle d'une faculté d'empêcher et non de statuer, laquelle est réservée au législateur de l'Union. Cette faculté est l'origine de l'insertion de l'article 88-7 C (n° 50) dont la mise en oeuvre est prévue par les articles 151-12 RAN et 73 decies RS. Suivant la même technique tout parlement national peut individuellement s'opposer à une révision simplifiée des traités obéissant aux formes de l'[article 48 TUE](#). Toutefois, ces prérogatives à la portée contraignante pour les institutions de l'Union sont d'un usage par définition limité et ont à ce

titre moins retenu l'attention que le contrôle parlementaire du respect du principe de subsidiarité par la Commission fixé par l'[article 5, paragraphe 3, TUE](#) et le protocole no 2 . Enfin, l'[article 12 TUE](#) prévoit l'information des parlements nationaux des demandes d'adhésion et leur participation à la coopération interparlementaire suivant le cadre du protocole n° 1 . C'est à la lumière de l'article 12 que doit être lu le rôle du Parlement français.

§ 30 La coopération entre parlements nationaux

Au début des années 1960, les premières bases d'une diplomatie parlementaire sont lancées à la suite de rencontres organisées à l'initiative du Parlement européen entre ce dernier et les présidents des assemblées des États membres. Dix ans plus tard, en 1973 et à Strasbourg une nouvelle rencontre a lieu dans le contexte du premier élargissement. Les années suivantes, selon une périodicité annuelle des rencontres se tiennent entre le Parlement européen et les assemblées des parlements nationaux. Elles prennent le nom de petites conférences en 1981 pour les différencier des grandes auxquelles viennent se greffer à partir de 1975 l'Assemblée du Conseil de l'Europe, les assemblées des États parties à ce dernier et l'Assemblée de l'UEO. Les premières ont donné naissance à la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne (CPPUE). En son sein a pris forme l'idée à la fin des années 1980 d'une conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (COSAC).

Lors de la rencontre inauguratrice de 1963 (n° 7) était envisagée la présence dans chaque assemblée parlementaire des États membres " *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* ". Sceptiques dans un premier temps face à cette proposition, les parlements nationaux ont progressivement éprouvé la nécessité de se doter de tels organes au cours des années 1970. À la suite de leur généralisation, le Président de l'Assemblée nationale, M. Fabius, lors de la Conférence des présidents en mai 1989, lançait l'idée de rencontres semestrielles entre ces organes spécialisés dans les affaires communautaires et une délégation du Parlement européen : la COSAC était née !

La COSAC devient rapidement le lieu privilégié de la coopération interparlementaire. Son objectif principal vise à renforcer le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne. Tous partagent peu ou prou la nécessité de disposer d'un cadre d'échanges et de réflexion sur un ou plusieurs thèmes spécifiques fixés à l'avance. Se structurant et s'institutionnalisant tout au long des années 1990, le traité d'Amsterdam consacre l'existence de la COSAC en la mentionnant dans son protocole sur le rôle des parlements nationaux. Le traité de Lisbonne conforte doublement son positionnement. D'une part et cette fois dans le corps du traité, les parlements nationaux sont présentés par l'[article 12 TUE](#) comme " *participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ". D'autre part, le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux est enrichi d'un article 10 en vertu duquel la COSAC se voit assigner deux missions supplémentaires, sans la transformer en COSAE (Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes). Elle est en premier lieu chargée de promouvoir " *l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées* ". En second lieu, elle " *peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune* ". Le protocole n° 1 prend soin de préciser que les contributions de la COSAC ne lient pas les parlements nationaux, ce qui va de soi dès lors que sont seulement réunis des organes de ces parlements, dont les CAE de l'Assemblée nationale et du Sénat. Plus largement elles sont dépourvues de portée contraignante : l'office de la COSAC est bien d'offrir une tribune interparlementaire. Le Parlement européen indique qu'elle " *doit principalement rester un forum d'échange d'informations et de débat concernant les questions politiques générales et les meilleures pratiques en matière de contrôle des gouvernements nationaux* " (rés., 7 mai 2009, sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI) : JOUE n° C 212 E, 5 août 2010, p. 9, pt 21). Façon d'afficher sa distinction et son exclusivité comme assemblée représentative des citoyens de l'Union.

La COSAC a tardé à se saisir de la reconnaissance offerte par le traité d'Amsterdam. C'est seulement en 2004 qu'elle s'appuie sur un secrétariat à la faveur d'une réforme de son règlement. Il laisse inchangée sa composition en retenant : " *Chaque parlement national est représenté par six membres au plus de son organe spécialisé (de ses organes spécialisés) dans les affaires communautaires et européennes* ".

Sans aborder le large éventail des interventions de la COSAC, il convient de signaler quelques-unes des avancées à mettre à son crédit. Elle a grandement oeuvré en faveur de l'instauration d'un contrôle parlementaire du principe de subsidiarité par le traité de Lisbonne et à sa mise en oeuvre à titre expérimental. De plus, elle s'est saisie des divers débats parcourant l'actualité (crise économique et financière, élargissement, voisinage, retrait du Royaume-Uni, énergie, flux migratoires, politique de cohésion, Ukraine, accords de libre-échange, avenir de l'Europe, invasion de l'Ukraine, etc.). Elle examine de façon récurrente le programme de travail pluriannuel de la Commission.

§ 31 Les tensions entre le Parlement européen et les parlements nationaux autour du processus normatif européen français

La COSAC est régulièrement la chambre d'écho de la dénonciation de la mise à l'écart des parlements nationaux dans le processus législatif européen. Il s'agit là d'un point de friction qui fait régulièrement son apparition entre certaines délégations nationales et celle du Parlement européen (sur ce sujet : RI n° 84 " *Mieux légiférer avec les parlements nationaux* " présenté par les sénateurs J. Bizet et S. Sutour, 15 oct. 2015). Ayant accédé à la qualité de co-législateur de l'Union, le Parlement européen s'oppose fermement à toute immixtion des parlements nationaux dans l'élaboration du droit dérivé. Pour ce faire, il réitère régulièrement la complémentarité de leur représentation (V. rés., 16 avr. 2014, sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux). En 2013, " *la délégation du Parlement européen, en tant que représentante d'une institution de l'Union, a dû insister, à de nombreuses reprises, sur la nécessité de respecter les traités de l'Union. Elle a également dû rappeler aux parlements nationaux que, pour ce qui concerne l'adoption des contributions et des conclusions, le Parlement européen était également membre de la COSAC et que les textes adoptés devaient, à cet égard, être conformes au rôle et aux prérogatives conférés au Parlement européen en tant qu'institution de l'Union. Dans la mesure où cette approche n'a pas abouti, la délégation du Parlement européen a dû se désolidariser des décisions prises en soulignant qu'elle rejetait toute interprétation des propositions contenues dans la contribution [...] qui serait contraire à la lettre ou à l'esprit des traités [...] et à l'équilibre actuel entre les institutions parlementaires nationales et européennes* " (rapport sur les " Relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne " 2009-2014. Rapport annuel 2013/2014, p. 12) . Fort heureusement à côté de ces divergences, la COSAC oeuvre en faveur d'un meilleur fonctionnement institutionnel que ce soit au travers de la mise en

oeuvre d'un dialogue politique avec la Commission ("carton vert") en vue d'introduire de nouvelles propositions (n° 35) ou par le biais d'une amélioration du "carton jaune" brandi au titre du contrôle parlementaire du principe de subsidiarité (n° 41). Chacune de ces modalités ressort du rôle constructif ou au contraire défensif du Parlement français.

A. Le rôle constructif du Parlement français

§ 32 L'impossible faculté de statuer des parlements nationaux

L'article 88-4 C s'efforce d'associer les assemblées à l'élaboration du droit de l'Union, seulement son extériorité institutionnelle ne le place pas dans une position de nature à en faire un acteur du processus normatif disposant d'une faculté de statuer, ou si l'on préfère de disposer d'une prérogative familière de toute assemblée représentative : le droit d'amendement. Si tant est qu'une pareille reconnaissance soit possible au-delà de la complexité technique engendrée, elle ne saurait être fondée que par le droit de l'Union. Le Parlement français partage cette situation avec les 26 autres parlements nationaux de l'Union. Aussi, la tentation est-elle grande - et avérée - de les intégrer collectivement dans les circuits législatifs de l'Union. Elle a pour nom la création d'un Congrès des Parlements de l'Union, ou d'un Sénat européen. L'idée est déjà présente à l'article 11 du projet de Communauté politique du 10 mars 1953 : "La seconde chambre, le Sénat, est formée de sénateurs représentant le peuple de chaque État" et singulièrement portée à la charnière du millénaire par la France (V. RI 381 fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne, par M. Hoeffel, le 13 juin 2001). Au final, elle n'est guère partagée par ses homologues et à chaque fois dénoncée par le Parlement européen. Dernièrement au sujet de la perspective d'une assemblée parlementaire de l'Eurozone ce dernier rappelait invariablement qu'il existe déjà une représentation des peuples des États membres, dont il est le dépositaire exclusif. Par ailleurs, une chambre des parlements nationaux ajouterait à la complexité institutionnelle de l'Union. C'est donc sous une forme altérée que leur participation peut être envisagée au niveau européen.

1° Le dialogue politique descendant avec la Commission

§ 33 Le dialogue politique avec les parlements nationaux

À la suite du résultat négatif des référendums organisés en France et aux Pays-Bas s'agissant de la ratification du traité-constitutionnel, la Commission a lancé en 2006 un dialogue politique dirigé vers les parlements nationaux. Il consiste dans la transmission à la totalité d'entre eux de l'ensemble de ses propositions et documents de consultation, suivie d'une invitation à lui faire part de leurs réactions. De sorte que les parlementaires nationaux sont en mesure de faire connaître directement à la Commission leur position sur tel ou tel texte, pas nécessairement législatif d'ailleurs. Laquelle s'efforce en retour de leur répondre dans un délai de 3 mois. Cette initiative dépourvue de tout fondement juridique est une réaction politique à l'antienne du déficit démocratique. Elle repose au cours de cette période sur la dénonciation d'institutions européennes et principalement la Commission en raison de leur méconnaissance des préoccupations des peuples, qui ne sauraient être incarnés et défendus qu'à l'échelle nationale.

Sans soutenir cette approche, le Conseil européen "fait observer l'interdépendance qui existe entre les processus législatifs européen et nationaux" et de se féliciter "donc de l'engagement qu'a pris la Commission de rendre toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation directement accessibles aux parlements nationaux, et d'inviter ceux-ci à lui faire part de leurs réactions afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques" (Cons. eur. de Bruxelles, 15 et 16 juin 2006, pt 37 des conclusions). Hors de tout cadre juridique la Commission n'est aucunement liée par les avis émis par les assemblées des États membres. Il convient de préciser qu'ils sont portés à la connaissance du Conseil qui à son tour communique aux délégations des États membres les avis des parlements nationaux émis portant sur les propositions législatives de la Commission.

Plus de 15 ans après sa mise en oeuvre, ce dialogue politique appelle trois grandes remarques. Tout d'abord, les parlements nationaux ont une pratique fluctuante mais nettement orientée à la baisse du dialogue politique puisqu'en "2021, les parlements nationaux ont adressé 360 avis à la Commission, soit une augmentation significative par rapport aux deux années précédentes (255 en 2020 et 159 en 2019). Ce chiffre reste toutefois inférieur à ceux des années intermédiaires du mandat de la précédente Commission (569 en 2018, 576 en 2017 et 620 en 2016)" (rapport annuel 2021 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux : Doc. COM(2022) 366 final, 1er août 2022, p. 15). Ensuite, une très grande majorité d'avis émane de quelques assemblées, dont la plupart sont des chambres hautes et comme telles dotées au plan interne d'une fonction législative limitée. C'est ainsi que toujours en 2021, les "10 chambres les plus actives ont émis 285 avis, soit 79 % du total, ce qui correspond à la moyenne de ces dernières années" (Cortes Generales espagnoles (57 avis), Assembleia da República portugaise (54 avis), Senát tchèque (47 avis), Camera Deputatilor roumaine (27 avis), Bundesrat allemand (24 avis), Senat roumain (18 avis), Sénat français (17 avis), l'Eerste Kamer néerlandaise (17 avis), la Poslanecká snmovna tchèque (12 avis), la Camera dei Deputati italienne (12 avis), Doc. COM (2022) 366 final, préc., p. 16). Enfin, années après années, environ un peu moins de la moitié des avis porte sur des initiatives non législatives ce qui leur donne un caractère plus prospectif et tend à démontrer que les parlements nationaux ne sont pas exclusivement préoccupés par des considérations normatives. Ces deux observations expliquent pour partie l'activité importante de chambres hautes familières de l'exercice, dont le Sénat français.

§ 34 Le dialogue politique avec le Parlement français

Les assemblées peuvent s'exprimer dans le cadre de ce dialogue politique suivant des formes à la fois comparables et distinctes de celles prises par l'article 88-4 C. À la différence des résolutions adoptées sur son fondement par chaque assemblée, les avis politiques sont adoptés par la CAE de l'Assemblée nationale et par son homologue du Sénat. Cette manière de procéder illustre une volonté commune de donner de la souplesse par cette délégation fonctionnelle au bénéfice des CAE. Elle ne figure pas dans le règlement intérieur des assemblées en raison de sa probable contrariété avec la Constitution, cette habilitation étant dépourvue de base juridique, ce qui apparaît contraire au principe d'attribution des compétences gouvernant les assemblées. Les avis politiques de l'Assemblée nationale portent de fait la marque maladroite d'un visa renvoyant à l'article 88-4 de la Constitution.

Ne liant pas la Commission à l'imitation des résolutions adressées au Gouvernement et portant sur des textes européens, à l'ambition ou non législative, les avis politiques participent au fond de la même volonté pour une même finalité. Aussi, grande est leur proximité avec les résolutions de l'article 88-4 C au point de parfois partager le même contenu (V. D. Blanc : chron. Europe 2023, n° 1, pt 3). C'est ainsi qu'est très fréquente l'adoption d'avis politiques doublés de résolution portant sur le même texte. Au cours de la quinzième législature (2017-2022), la pratique s'est développée d'avis politiques au contenu identique aux résolutions de l'article 88-4 C. L'intérêt de ce maniement coordonné des résolutions de l'article 88-4 C et du dialogue politique - qui au demeurant atteste de la mainmise des CAE sur les premières - est double. D'une part, avoir l'assurance d'une information portée à la connaissance du Gouvernement et de la Commission. D'autre part, bénéficier le plus souvent d'une réponse de la Commission. Au demeurant, et sans attendre un tel dialogue, il est arrivé par le passé

que la Commission prenne position au sujet de résolutions à la suite d'un échange de lettres entre le commissaire concerné et les présidents des CAE. Pour autant, le dialogue politique avec la Commission est jugé " *inégal* " par le Sénat (*RI n° 635, préc., 24 mai 2022, p. 27*). Il est vrai qu'il a tardé à se développer, mais est désormais largement pratiqué aussi bien par la CAE de l'Assemblée nationale que par celle du Sénat comme en témoigne la proximité entre avis politiques et résolutions. Lors de la première session ordinaire de l'actuelle législature (2022-2027), l'Assemblée nationale a adopté 7 avis politiques tandis que d'octobre 2022 à juin 2023 le Sénat en a adopté 13.

En dépit d'une portée difficile à évaluer, le grand mérite de ce dialogue politique tient dans la faculté qu'il accorde aux assemblées d'agir sur un registre plus offensif que défensif en suggérant à la Commission de prendre une initiative dans tel ou tel domaine. Ce procédé a un nom : " *carton vert* ", par opposition au " *carton jaune* " (*n° 41*).

2° Le dialogue politique ascendant : le " *carton vert* "

§ 35 Vers un droit d'initiative législative des parlements nationaux

Le dialogue politique de vertical et descendant s'inverse pour aller des parlements nationaux vers la Commission afin de lui soumettre des suggestions tenant dans la nécessité d'une législation européenne. L'[article 17, paragraphe 2, TUE](#) conférant à la Commission un droit d'initiative général en matière législative, elle est la destinataire d'avis politiques l'incitant à présenter telle ou telle proposition. Communément appelée " *carton vert* ", cette possibilité témoigne d'un changement de perspectives. Il ne s'agit plus de cantonner les assemblées dans un rôle défensif et réactif tel qu'il découle principalement du contrôle de subsidiarité prévu par le traité de Lisbonne et pouvant déboucher sur un " *carton jaune* ", mais de leur permettre de jouer une partition plus offensive (*V. RI n° 84, Union européenne : Mieux légiférer avec les parlements nationaux, de MM. Jean Bizet et Simon Sutour, fait au nom de la CAE du Sénat, 15 oct. 2015, p. 16*). Cette conception nouvelle prend sa source dans l'initiative lancée par la Commission " *EU Select* " de la House of Lords en mars 2014, relayée par la COSAC tenue à Luxembourg les 30 novembre et 1er décembre 2015. Pour sa part, le Sénat considérant au même moment " *qu'il convient de mettre en oeuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne* " (*rés. n° 71 du Sénat sur le Programme de travail de la Commission européenne, 10 mars 2015*). Par conséquent, le Sénat comme l'Assemblée nationale sont en mesure, hors de tout fondement juridique, de porter à la connaissance de la Commission la nécessité à leurs yeux de prendre une initiative en matière législative.

§ 36 Le " *carton vert* " constitutionnel

Comme encouragé par cette nouvelle orientation du rôle des parlements nationaux dans le processus normatif européen, le Parlement français, au vrai spécifiquement l'Assemblée nationale, a non seulement rapproché le dialogue politique des résolutions de l'article 88-4 C mais élabore celles-ci à la manière d'un " *carton vert* ". Cette inflexion du contrôle parlementaire est manifeste au cours de la XVe législature. En raison de l'identité de contenu entre résolutions et avis politiques, l'article 88-4 C fait l'objet d'un usage détourné de sa mission initiale en incitant la Commission à prendre une initiative législative. Certes, ayant pour destinataire le Gouvernement rien n'empêche qu'une résolution conclut à ce qu'il porte au sein du Conseil au titre de l'[article 241 TFUE](#) (initiative de l'initiative) une proposition de texte, mais à l'évidence là n'était pas l'intention du constituant. L'article 88-4 C n'a pas été conçu pour suggérer au Gouvernement de soutenir une initiative législative européenne (*n° 15*). En outre, les assemblées disposent auprès du Gouvernement d'autres canaux (politiques et juridiques) que celui de l'article 88-4 C pour appuyer une action en la matière.

Sans multiplier les exemples, il est possible de citer ici la résolution de l'Assemblée nationale relative à l'avenir de la politique agricole commune (*TA 560, 3 févr. 2021*). Les députés en appelant à " *une définition européenne des "circuits courts"* ", font un usage de l'article 88-4 C davantage tourné vers l'évocation d'un futur droit européen que d'un droit en construction passé au filtre constitutionnel. Une approche plus offensive de l'article 88-4 C - quoique compréhensive - comporte le risque d'en dénaturer l'exercice. Le risque est parfois avéré comme l'illustre la résolution du 1er novembre 2020 de l'Assemblée nationale relative à la protection du bien-être animal au sein de l'Union (*TA 493*). Deux communications de la Commission du 20 mai 2020 en sont à l'origine (*Doc. COM (2020) 380 et 381 final*). Alors même qu'il est très peu question de bien-être animal, cette résolution en fait son thème central, en invitant la Commission soit à proposer une révision des textes existants à cette aune, soit à prendre l'initiative d'une nouvelle législation. Ne pose pas tant problème qu'une résolution soit toute centrée sur la nécessité d'une initiative de la Commission, que les doutes qu'elle soulève s'agissant de sa compétence. Doutes levés par la réponse de la Commission précisant que le " *bien-être des animaux de compagnie n'est pas régi par la législation de l'Union. Celui-ci relève de la seule responsabilité des États membres* " (*Doc. COM(2021) 1384 final, 23 févr. 2021*). Cet épisode témoigne du regard nouveau porté par les parlementaires français sur le processus normatif européen ; non plus analysé comme une atteinte aux prérogatives des assemblées mais comme pouvant être utilisé à la manière d'un levier.

§ 37 La constitutionnalisation du " *carton vert* " ?

La faculté offerte aux assemblées d'avancer des initiatives législatives dans le cadre du dialogue politique pourrait être reconnue à l'occasion d'une prochaine révision des traités et singulièrement du protocole sur le rôle des parlements nationaux. D'autant plus que le Parlement européen se montre insistant concernant l'attribution d'un droit d'initiative législative, rejoignant ainsi les préconisations de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (*rapport sur les résultats finaux, mai 2022, p. 86*). À l'instar des autres prérogatives reconnues aux parlements nationaux, il suffirait de modifier à la marge l'article 88-4 C par un alinéa précisant qu'une résolution peut soutenir une initiative législative relevant des compétences de l'Union.

Cette possibilité d'associer davantage le législateur national à la confection de la législation européenne ne saurait occulter le principe selon lequel la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'initiative législative. Or, d'une part il semble difficile à entamer comme l'illustre notamment le droit d'initiative citoyenne tel que prévu à l'[article 11 TUE](#) et d'autre part, la décision finale revient au Conseil et au Parlement européen.

Apparaît au détour un paradoxe, car *in fine* non seulement le sens de la proposition d'initiative ne préjuge pas du contenu final du texte, mais surtout en matière de compétences partagées, elle aboutit à assécher la compétence du législateur national. Or, c'est précisément dans le cadre de leur exercice par la Commission qu'il s'est vu reconnaître un rôle défensif.

B. Le rôle défensif du Parlement français

§ 38 Faculté d'empêcher des parlements nationaux

Au-delà de l'évocation d'une coopération interparlementaire resserrée, la Convention européenne exerce une influence déterminante s'agissant de l'attribution

de véritables prérogatives aux parlements nationaux. Parmi les 6 premiers groupes de travail créés lors de sa troisième session (15 et 16 avril 2002), figure un groupe " *rôle des Parlements nationaux* ". Est ainsi relayée la Déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, indiquant que les réflexions sur l'avenir de l'Union européenne devaient porter entre autres sur " *le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne* ". Traditionnellement leur rôle est vu comme passif et négatif, s'analysant comme une faculté d'empêcher au regard des divers systèmes constitutionnels leur confiant la possibilité d'autoriser ou non la ratification d'un traité. Cet esprit caractérise les dispositions de l'[article 12 TUE](#) b) et d) stipulant respectivement qu'ils veillent " *au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* " et prennent " *part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité* ".

L'[article 12 TUE](#) b) consacre une revendication avancée lors des travaux préparatoires au traité d'Amsterdam. L'Assemblée nationale militait en faveur de la création d'un " *Haut Conseil consultatif de la subsidiarité* ". Cette préoccupation est commune à d'autres parlements nationaux (V. *Groupe parlementaire de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996, D.I.A.N., Relations interparlementaires*, n° 58/95, p. 99-100). Elle est édulcorée par le protocole n° 1 tel qu'annexé par le traité d'Amsterdam soulignant " *la compétence reconnue à la COSAC d'appeler l'attention des institutions européennes sur les questions de subsidiarité* " (*Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, pt II 6*). Bien que cette possibilité n'ait jamais donné lieu à la moindre réalisation, les parlements nationaux demeuraient attachés au principe de subsidiarité. La déclaration de Laeken porte la trace de cet intérêt en s'interrogeant à leur sujet : " *Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?* ". Le président de la délégation du Sénat français, membre de la Convention européenne apportait une contribution en ce sens (*Secrétariat de la Convention européenne, 10 sept. 2002, CONV 255/02, Contrib 89, Le rôle complémentaire des parlements nationaux et européen*). Le projet de nouvelle rédaction du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité recevait un accueil favorable. Pour l'essentiel inchangé, à l'exception de son article 7, ce texte annonce le protocole tel qu'annexé au traité de Lisbonne.

L'article 12 d) procède de la généralisation de procédures de révision simplifiée des traités. Le projet de traité élaboré par la Convention européenne était muet quant au rôle des parlements nationaux en raison de propositions retenant une majorité renforcée pour réviser le traité (*Secrétariat de la Convention européenne, 7 oct. 2002, CONV 325/2/02, Rev. 2. Contrib 111, présentée par E. Brok, La Constitution de l'Union européenne, p. 123*). Au regard du caractère révolutionnaire de ces propositions la CIG 2003 avance l'idée d'une révision simplifiée prenant la forme de " *clauses passerelles* " (n° 49). C'est durant la quatrième rencontre interministérielle de la mi-novembre 2003, que la présidence italienne souhaitait : " *inclure une disposition semblable aux procédures prévues dans le protocole relatif à la subsidiarité, stipulant que la clause ne pourra être utilisée qu'à la condition qu'aucune objection n'ait été soulevée dans un délai donné par au moins un tiers des parlements nationaux* " (*Conférence des représentants des gouvernements des États membres, 11 nov. 2003, CIG 46/03, PRESID 9, p. 3*). Cette procédure, tout en étant moins lourde se devait d'offrir des garanties aux parlements nationaux. De sorte que les rédacteurs du traité ont raisonné par analogie avec le droit positif en imaginant un système permettant aux parlements nationaux de s'exprimer sans que cela soit automatique, tout en sachant qu'ils disposent du pouvoir de s'opposer à une révision des traités. Une fois le principe d'une révision simplifié retenu, ses modalités ont été précisées par l'article IV - 444 du traité-constitutionnel préfigurant pour l'essentiel l'[article 48, paragraphe 7, TUE](#).

Quel que soit le cas de figure, le traité de Lisbonne confie aux parlements nationaux un veto suspensif dans leur expression collective sous la forme la plus aboutie s'agissant du contrôle du principe de subsidiarité et un veto définitif en matière de révisions simplifiées des traités. Une fois de plus, les contrariétés relevées entre la Constitution et le traité de Lisbonne par le Conseil constitutionnel ont créé les conditions favorables à la révision constitutionnelle du 4 février 2008 insérant les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution cantonnant le Parlement français dans un registre défensif. Le premier a été façonné sur le modèle de l'article 88-4 C tandis que la confection du second est plus originale.

1° Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité

§ 39 Domaine du contrôle parlementaire

Par définition, le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité a pour champ d'application celui du principe de subsidiarité (*JCl. Europe Traité, fasc. 175 : Compétences de l'Union - Exercice des compétences - Régulation*). C'est-à-dire qu'il porte en substance sur des actes législatifs relevant des compétences partagées de l'Union telles que déterminées à l'[article 4 TFUE](#). Il est rendu possible par le droit à l'information tel que stipulé par le protocole n° 1 et par la référence à un " *projet d'acte législatif européen* " par l'article 2 du protocole visant " *les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen* ". Cette définition renvoie à son tour à une autre définition figurant à l'[article 289, paragraphe 3, TFUE](#) : " *Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs* ".

Autrement dit, le protocole n° 2 insère les parlements nationaux dans le processus normatif européen en leur accordant la qualité de gardien du principe de subsidiarité soit à titre collectif, soit à titre individuel.

a) Le contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux

§ 40 Le contrôle individuel de la subsidiarité par les parlements nationaux

Tel que décrit par le protocole n° 2, le contrôle parlementaire se décompose en trois temps, indépendants les uns des autres et non nécessairement successifs. Le premier suivant son article 6 alinéa 1er réside dans la faculté pour " *tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements [...] dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif [...] adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité* ". Le délai de 8 semaines (6 dans le texte annexé au traité-constitutionnel) correspond au délai minimum prévu par l'article 4 du protocole n° 1, durant lequel le Conseil doit s'abstenir de se prononcer. Les institutions destinataires " *tiennent compte des avis motivés* ", ce qui préserve leur liberté d'appréciation.

Ce contrôle individuel exercé pour des raisons à la fois politiques et juridiques peut se doubler dans un deuxième temps d'un contrôle collectif.

§ 41 Le contrôle collectif des parlements nationaux : le " carton jaune "

Dans l'hypothèse où les avis motivés " *représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux [...] le projet doit être réexaminé* ". L'article 7 alinéa 3 du protocole précise à cet effet que le seuil est baissé à " *un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base* ".

de l'article 76 " TFUE relatif à l'ELSJ. Sans attendre le protocole n° 2 , la sensibilité de l'ELSJ ressort de l'[article 69 TFUE](#) stipulant : " *Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ". Ces chapitres traitent respectivement de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Or, l'[article 76 TFUE](#) pose précisément un régime spécifique aux actes relevant de ces deux formes de coopération ainsi qu'aux " mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés " par ces chapitres 4 et 5.

Le mode de calcul des voix attribué aux parlements nationaux permettant d'activer ce contrôle collectif a divisé les membres de la Convention européenne. Son calcul reposant sur le nombre de voix attribué à chaque parlement national, la question s'est posée du déséquilibre entre les parlements monocratiques et bicratiques. Accorder une voix par chambre aurait assuré une plus grande représentation des parlements bicratiques, mais dans l'Europe élargie dominée par les parlements monocratiques, le choix a été fait d'attribuer deux voix à chaque parlement, quelle que soit sa composition. De fait, ce calcul donne un avantage aux parlements monocratiques, accorder 3 voix aux parlements bicratiques (soit 1 par assemblée et 1 supplémentaire) semble plus équitable tout en évitant de leur accorder le double de voix que les monocratiques. Actuellement, dans l'Union formée de 27 États membres, on compte 12 parlements bicratiques et 15 monocratiques, soit 39 assemblées comptant pour 54 voix (au moins 18 voix pour le seuil d'un tiers et 14 pour le seuil d'un quart).

Lorsque les conditions de seuil d'un tiers ou d'un quart de ce contrôle collectif sont réunies, l'habitude a été prise de parler de " *carton jaune* " dans la mesure où il ne s'agit que d'un avertissement sans réelle conséquence autre que de suspendre le processus législatif en vue d'un nouvel examen. Dans ce cas, l'institution concernée, en général et en pratique la Commission " *peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer* ". L'article 7, paragraphe 2, du protocole précise que la " *décision doit être motivée* ". L'appréciation définitive au cours du processus normatif revient ainsi à l'institution de l'Union. Ce " *carton jaune* " fonde ainsi une obligation de moyen, non de résultat. Malgré tout, les positions des parlements nationaux rejaillissent nécessairement sur les rapports de force au sein du Conseil, intervenant a minima comme co-législateur avec le Parlement européen. De tels seuils ont été atteints à 3 reprises depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à chaque fois le " *carton jaune* " n'a eu qu'un effet suspensif, obligeant la Commission à réexaminer sa proposition et à motiver sa position au regard de la subsidiarité.

§ 42 Pratique limitée du " *carton jaune* "

En 2012, la proposition de la Commission relative à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (*Doc. COM(2012) 130 final, 21 mars 2012*) a inauguré la mise en oeuvre d'un " *carton jaune* ". À l'origine de cette proposition on trouve deux arrêts de la Cour de justice prononcés en décembre 2007 et abondamment commentés ([CJCE, 11 déc. 2007, aff. C-438/05, Viking](#) - [CJCE, 18 déc. 2007, aff. C-341/05, Laval](#)). Traitant de l'exercice du droit de grève, dont la réglementation est autant politiquement sensible que différente selon les États membres, 12 parlements nationaux pesant 19 voix dont celle du Sénat français (parlements monocratiques : Riksdag suédois, 2 voix, Folketing danois, 2 voix, Eduskunta finlandais, 2 voix, Assembleia da República portugaise, 2 voix, Saeima letton, 2 voix, Chambre des députés luxembourgeoise, 2 voix, Kamratad-Deputati maltaise, 2 voix ; Sejm polonais, 1 voix, Chambre des représentants belge, voix, House of Commons Royaume-Uni, 1 voix, Tweede Kamer néerlandaise, 1 voix) ont pour la première fois, déclenché la procédure du " *carton jaune* ". Le silence du traité a conduit la Commission à fonder sa proposition législative sur l'[article 352 TFUE](#) permettant une adaptation des compétences. Conformément au protocole n° 2 elle a procédé à son réexamen et de conclure à " *l'absence de violation du principe de subsidiarité* ". Mais prenant " *acte des avis exprimés par les parlements nationaux, ainsi que de l'état d'avancement des discussions sur la proposition de règlement entre les parties prenantes. Elle a admis que sa proposition était peu susceptible de recueillir le soutien politique nécessaire à son adoption au Parlement européen et au Conseil* " (*rapport annuel 2012 sur la subsidiarité et la proportionnalité : Doc. COM (2013) 566 final, 30 juill. 2013, p. 10*). Soumise à la procédure législative spéciale de consultation requérant l'unanimité du Conseil, l'adoption du règlement, déjà difficile en soi, devenait illusoire. Pour autant, le retrait de sa proposition ne valait pas pour la Commission reconnaissance de la violation du principe de subsidiarité. Comment pourrait-il en aller autrement dès lors que seule la Cour de justice de l'Union européenne est à même de définitivement en juger ?

L'année suivante en 2013, un nouveau " *carton jaune* " était brandi au sujet du projet de création d'un " *Parquet européen* ". La chose est plus surprenante car l'[article 86 TFUE](#) prévoit expressément l'institution d'un tel organe juridictionnel destiné à faciliter la coopération pénale. Dans ces conditions et par avance, ce n'est pas tant le principe de sa création qui est discuté que les modalités de celle-ci.

Prévu à l'[article 86 TFUE](#) relevant du chapitre 5 du titre consacré à l'ELSJ, le seuil d'un quart des parlements nationaux est cette fois requis dans un contexte particulier puisque la proposition, de la Commission s'inscrit dans le cadre d'une coopération renforcée envisagée dans son paragraphe 1, alinéa 2. Suivant le mode de calcul prévu au protocole, ce seuil va être atteint, outre le Sénat français (1 voix), de la manière suivante : parlements néerlandais (2 x 1 voix), chypriote (2 voix), irlandais (2 x 1 voix), hongrois (2 voix), suédois (2 voix), slovène (2 voix), maltais (2 voix), britannique (2 x 1 voix), Sénat tchèque (1 voix), et Chambre des députés roumaine (1 voix). Ces 19 voix sur 56 possibles représentent plus du quart de voix (14) exigé pour dénoncer une violation du principe de subsidiarité. Dans ce décompte des voix, la Commission a pris en considération le vote des Parlements britanniques et irlandais alors qu'en principe suivant l'article 1er du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : " *le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ". En tout état de cause le seuil minimal par le traité était atteint.

Les griefs exprimés par les parlements nationaux peuvent être classés en quatre catégories (*V. communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux relative au réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2 Bruxelles : Doc. COM(2013) 851 final, 27 nov. 2013*). Premièrement, la motivation de la proposition est considérée comme insuffisante. Deuxièmement, la majorité des parlements nationaux considère que l'action de l'Union n'est pas nécessaire dans la mesure où celle exercée au niveau des États est suffisante d'autant plus qu'elle est adossée à des instruments européens de coordination tels qu'Eurojust, Europol et l'OLAF. Troisièmement, et telle est en particulier la position du Sénat français, la structure centralisée du Parquet européen inquiète les parlementaires. La préférence pour une plus grande collégialité est exprimée par les députés roumains et maltais tandis que le Parlement hongrois juge trop restrictif le droit exclusif d'instruction du Parquet européen. Enfin, quatrièmement, la nature et l'étendue des compétences du Parquet européen inquiètent les parlementaires nationaux, le caractère exclusif de la compétence du Parquet européen concentrant les reproches adressés à la proposition de la Commission.

Cette dernière conformément à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 a motivé le maintien de sa proposition après s'être acquittée de l'obligation de réexaminer celle-ci. Après avoir rappelé, et le point est décisif, que la création du Parquet européen étant prévue par l'[article 86 TFUE](#), cela " *donne fortement à penser que la création du Parquet européen ne peut être considérée en tant que telle et abstraitement comme contraire au principe de subsidiarité* " (Doc. COM(2013) 851 final, préc., p. 4). La Commission va répondre à l'ensemble des arguments soulevés par les parlements nationaux. Tout d'abord, s'appuyant en particulier sur la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission considère que sa proposition est suffisamment motivée, en s'appuyant sur son exposé des motifs et sur l'analyse d'impact annexée à sa proposition. Au vrai, on a connu un exposé des motifs plus substantiels que celui de cette proposition, et justification du respect de la subsidiarité plus argumentée. Aussi convient-il d'en déduire que le fondement du traité ([TFUE, art. 86](#)) soutient l'évidence de l'instauration d'un tel organe. Ensuite, la Commission s'appuie sur les données fournies par l'OLAF pour souligner la faible effectivité de la protection des intérêts financiers de l'Union dans les États membres et sur le caractère administratif de ses pouvoirs alors que des poursuites pénales sont précisément nécessaires au niveau européen. Puis, concernant la question de l'organisation collégiale ou non du Parquet européen, elle est appréciée à raison par la Commission comme intéressant davantage le principe de proportionnalité que celui de subsidiarité. Enfin, la Commission justifie la compétence exclusive du Parquet européen, avec cet argument de bon sens : " *qu'il s'agit de la manière la plus efficace d'assurer la cohérence de la politique en matière d'enquêtes et de poursuites dans l'ensemble de l'Union et d'éviter des actions parallèles au niveau de l'Union et au niveau national, ce qui entraînerait des doubles emplois et un gaspillage de ressources précieuses* " (Doc. COM(2013) 851 final, préc., p. 12). Si la Commission maintient sa proposition, le texte adopté leur fait une petite place (V. Cons. UE, règl. (UE) 2017/1939, 12 oct. 2017 : JOUE n° L 283, 31 oct. 2017, p. 1).

La dernière manifestation d'un " carton jaune " a porté sur la révision de la directive concernant le détachement de travailleurs dans l'Union (Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (Doc. COM(2016) 128 final, 8 mars 2016)). Elle a mis en lumière une opposition entre les États selon qu'ils étaient schématiquement situés à l'ouest de l'Union et ceux situés à l'est ; opposition clairement relayée par les parlements nationaux.

Le seuil d'un tiers de voix a été atteint suivant les avis motivés exprimés par 14 chambres appartenant à 11 États membres, tous ayant adhéré à l'Union après 2004 à l'exception du Danemark toujours suspicieux en matière de compétence sociale (2 voix) et des îles méditerranéennes, Chypre et Malte. Quand on sait qu'ils comptent pour la plupart des parlements monocaméraux, le mode de calcul du protocole n° 2 a grandement facilité le déclenchement d'un " carton jaune " : assemblée nationale bulgare (2), diète lituanienne (2), parlement croate (2), diète lettone (2), assemblée nationale hongroise (2), parlement estonien (2) et conseil national slovaque (2). Pour les parlements bicaméraux : Roumanie, chambre des députés et Sénat (2), République tchèque, chambre des députés et Sénat (2), Pologne, Diète et Sénat (2). Au total, ces avis motivés représentaient 22 voix alors que dans l'Europe des 28, 19 suffisaient. D'un autre côté, la césure est-ouest était patente dans la mesure où six assemblées, dont le Sénat français, estimaient dans le cadre du dialogue politique que la proposition était compatible avec le principe de subsidiarité (Cortes Generales espagnoles, Camera dei Deputati italienne, Assembleia da República portugaise, House of Commons britannique, Senato della Repubblica italienne). Dès lors que la proposition de la Commission réformait le régime en vigueur, il était moins question de violation du principe de subsidiarité que de son opportunité et de son contenu, jugés défavorables aux pays d'Europe de l'Est.

Par conséquent, la Commission estimait sans mal qu'elle était " *conforme au principe de subsidiarité consacré à l'[article 5, paragraphe 3, du TUE](#) et qu'il n'est pas nécessaire de la retirer ou de la modifier. Elle la maintient donc* " (communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2 : Doc. COM(2016) 505 final, 20 juill. 2016, p. 9). Cette séquence ne contrarie pas l'adoption du texte présenté par la Commission (PE et Cons. UE, dir. (UE) 2018/957, 28 juin 2018 : JOUE n° L 173, 9 juill. 2018, p. 16).

Ces trois applications d'un contrôle collectif de la subsidiarité par les parlements nationaux sont riches d'enseignements. Tout d'abord, ils confortent l'analyse du caractère politique du contrôle parlementaire et l'inadaptation de son prolongement juridictionnel, aucun parlement, aucune assemblée n'ayant décidé de le doubler par un " carton rouge " (n° 45). Ensuite, le protocole n° 2 est assez peu réaliste quand il prévoit qu'une institution, en l'occurrence la Commission, pourra d'une certaine façon se déjuger en reconnaissant une atteinte au principe de subsidiarité alors que son article 5 fixe précisément à sa lumière une obligation de motivation des projets d'actes législatifs soutenue par " *une fiche contenant des éléments circonstanciés* ". Quand bien même l'institution concernée aurait un doute réel, elle s'en remettrait avec sagesse et opportunité, à la saisine de la Cour de justice par d'autres qu'elle. Enfin et en dernière analyse, le Conseil, en sa qualité de représentant des États membres, est l'arbitre suprême quant à l'appréciation politique du respect de la subsidiarité. De sorte que l'action des parlements nationaux est suspendue à celle de leur gouvernement respectif. Plus largement ce contrôle parlementaire de la subsidiarité méconnaît une certaine vérité de la construction européenne. Les transferts de compétence opérés des États membres vers l'Union pour les partager repose sur le postulat que le niveau européen est plus adapté. Certes, la présomption peut être renversée, mais elle est ignorante du processus conduisant la Commission à présenter une proposition législative. Son droit d'initiative subit l'influence croissante du Conseil européen qui " *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit, les orientations et priorités politiques générales* " au sens de l'[article 15, paragraphe 1, TUE](#), quand ce n'est pas celle d'un groupe d'États. En toute hypothèse, elle procède à de nombreux échanges et contacts, formels ou informels, avant d'user de cette prérogative. Au point que selon toute vraisemblance, le contenu de sa proposition, plus que sa raison d'être est susceptible de soulever des difficultés d'ordre juridique.

L'ensemble de ces considérations est sans doute à l'origine d'une baisse tendancielle de la mise en oeuvre du contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux soit à titre collectif, aucun " carton jaune " depuis 2016, ou individuel. La dernière livraison du rapport annuel de la Commission nous apprend à cet égard : " *En 2021, la Commission a reçu 16 avis motivés de la part des parlements nationaux. C'est plus qu'au cours des deux dernières années (9 avis motivés en 2020 et aucun en 2019), mais moins que les années précédentes (2016-2018), en chiffres absolus et en proportion du nombre total d'avis envoyés par les parlements nationaux* " (rapport annuel 2021 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux : Doc. COM(2022) 366 final, 1er août 2022, p. 8). Il n'est pas possible de relier ce constat à l'absence de coopération interparlementaire dans l'application du protocole n° 2. Tout au contraire elle se caractérise autant par son ancienneté que par son intensité.

§ 43 Nécessité de la coopération interparlementaire dans la mise en oeuvre du contrôle de la subsidiarité

Avant que le traité de Lisbonne ne prévoie une action collective des parlements nationaux, la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne (CPPUE) s'accordait en septembre 2000 à Rome sur le principe d'un instrument d'échanges d'information entre les parlements nationaux. Sa réalisation

intervient en 2004 à La Haye avec la création d'un réseau IPEX (*The platform for EU InterParliamentary EXchange*). Cette plateforme d'échange d'information sur l'Union entre les parlements nationaux et le Parlement européen est opérationnelle depuis le 30 juin 2006. Elle a pour le modèle le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) établi en 1977 par le Parlement européen et son homologue du Conseil de l'Europe. Si IPEX est devenu l'instrument central de la coopération interparlementaire en permettant l'échange et le suivi des questions liées aux affaires européennes, qu'elles soient en relation avec des procédures législatives ou non, il apparaît initialement pour faciliter le contrôle de la subsidiarité. Il s'agit de la conséquence directe du rôle reconnu en la matière à la COSAC par le protocole sur les parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam (n° 38). C'est ainsi que le réseau s'est naturellement mobilisé s'agissant du contrôle parlementaire de subsidiarité. Il permet de recenser les avis motivés émis par chaque parlement et assemblée des États membres et de les rendre facilement accessibles sur un plan technique et linguistique (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/>).

Du reste, la CPPUE est particulièrement attachée à la mise en oeuvre du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux. En juin 2008 à Lisbonne elle a réactualisé les objectifs de la coopération interparlementaire - à nouveaux revus en 2010 à Stockholm - dans trois directions : promouvoir l'échange d'information et des meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen en vue de renforcer leurs fonctions de contrôle et d'évaluation à tous les niveaux ; veiller à l'exercice efficace des compétences parlementaires en matière européenne, en particulier s'agissant du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ; promouvoir la coopération avec les pays tiers.

À côté de ce réseau, des échanges nourris sous formes de communications entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont pour objet la mise en oeuvre du protocole n° 2. Elles comprennent à la fois des avis motivés et de simples contributions. Par exemple en 2020, le Parlement européen "a reçu 124 communications des parlements nationaux de l'UE au titre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, dont 13 avis motivés et 111 contributions" (rapport annuel 2020, Direction des relations avec les parlements nationaux, 18 mars 2021, p. 45). L'ensemble de ces avis motivés est examiné par la commission des affaires juridiques du Parlement européen, quant aux contributions elles sont acheminées vers les commissions permanentes matériellement compétentes. Le Parlement européen est intéressé par le respect de la subsidiarité au titre de sa qualité de co-législateur de l'Union, susceptible d'être associé au "carton orange" prévu par le protocole n° 2.

§ 44 Le contrôle collectif des parlements nationaux dans la procédure législative ordinaire : le "carton orange"

Absent du traité-constitutionnel, le protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne comporte un carton d'une couleur supplémentaire : orange. Son l'article 7, paragraphe 3, établit un lien entre la procédure législative ordinaire et la procédure de vérification du respect du principe de subsidiarité. L'atteinte au principe de subsidiarité relevée par les parlements nationaux peut conduire le Parlement européen et le Conseil, législateur de l'Union, à rejeter la proposition de la Commission. Cette situation ne peut se rencontrer au sens de l'article 7, paragraphe 3, que "dans le cadre de la procédure législative ordinaire" et lorsque "les avis motivés [...] représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux". Comme dans le cas précédent d'un seuil d'un tiers ou d'un quart, "la proposition doit être réexaminée" et il revient à la Commission de "décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer". C'est ensuite que la procédure change d'une certaine manière de couleur puisque dans le cas - hautement probable - du maintien de la proposition par la Commission, le législateur, précocement, c'est-à-dire avant la fin de la première lecture, "examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission". L'effet du "carton orange" est ainsi de conduire le Parlement européen et le Conseil de se prononcer au regard du respect du principe de subsidiarité avant l'examen au fond de la proposition. En vertu de quoi, l'une ou l'autre branche du législatif de l'Union respectivement à la majorité des suffrages des députés européens ou à la majorité "de 55 % des membres du Conseil", peut décider de mettre un terme à "l'examen de la proposition législative".

Jusqu'à présent une telle situation ne s'est pas présentée, mais au regard des relations entre les trois institutions politiques du triangle législatif la probabilité qu'elle advienne est presque nulle. D'une part, la Commission s'efforce de présenter des propositions législatives destinées à être adoptées par le Parlement européen et le Conseil, au besoin en les modifiant selon les termes de l'article 293, paragraphe 2, TFUE : "Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union". Aussi peine-t-on à concevoir d'une part qu'elle maintienne une proposition manifestement contraire au principe de subsidiarité. D'autre part, les États membres représentés au Conseil sont par nature soucieux du respect du principe et sans attendre cette première lecture ils sont en mesure d'exercer une influence sur le statut de la proposition législative de la Commission et ne pas y donner suite sans attendre que les conditions visées au protocole n° 2 soient réunies. Autrement dit le passage par un "carton orange" n'est pas indispensable pour que le législateur de l'Union voit "rouge" en matière de subsidiarité. En tout état de cause, le changement de couleur échappe totalement aux parlements nationaux. Aussi la mise en oeuvre du contrôle juridictionnel par ces derniers est-elle curieusement présentée comme caractéristique d'un "carton rouge" marquant le troisième temps du contrôle.

§ 45 La mise en oeuvre du contrôle juridictionnel par les parlements nationaux : le "carton rouge"

La mise en oeuvre de ce "carton orange" bénéficiant également aux parlements monocaméraux, la Convention européenne a reconnu en contrepartie à chaque chambre de mettre en oeuvre le contrôle individuel préventif et de brandir "un carton rouge" (Secrétariat de la Convention européenne, 27 févr. 2003, CONV 579 /03, note du Praesidium à la Convention, *Projet de protocoles sur : - l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité - le rôle des parlements nationaux*, p. 3). La métaphore sportive est ici mal choisie dès lors que l'article 8 du protocole n° 2 permet seulement à un "parlement national" ou "une chambre de celui-ci" d'être à l'origine de la saisine de la Cour de justice d'un recours en annulation suivant les conditions de l'article 263 TFUE et motivé par la violation par un acte législatif du principe de subsidiarité. Saisir une juridiction au titre du contrôle de légalité d'un acte n'a jamais signifié sa disparition de l'ordonnancement juridique. De plus, le "rouge" évoque une graduation dans la mise en oeuvre des cartons, or, l'engagement de l'action contentieuse est indépendant de l'expression ou non d'un avis motivé, le contrôle juridictionnel n'étant pas conditionné par son adoption.

Au surplus, si le principe de subsidiarité est justiciable, la jurisprudence antérieure au traité de Lisbonne nous enseigne que la Cour de justice exerce un contrôle minimum (V. B. Bertrand, *Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne* : RTDE 2012, p. 329-354, n° 2). Si bien que pour l'heure elle n'a jamais prononcé l'invalidation d'un acte de l'Union au motif de son non-respect. De manière surabondante, le caractère flagrant de la violation attendue par le juge laisse à penser qu'il est difficile d'imaginer qu'il apparaisse aux yeux des parlements nationaux et échappe

à ceux des institutions de l'Union participant au pouvoir normatif. Dans ces conditions nulle surprise à relever qu'à ce jour, aucun " *carton rouge* " n'a été présenté devant la Cour de justice. Le contrôle parlementaire de la subsidiarité, qu'il soit mené dans un cadre collectif ou individuel par le parlement d'un État membre est avant tout politique. Le Parlement français n'échappe pas à ce constat.

b) Le contrôle de la subsidiarité par le Parlement français en application de l'article 88-6 de la Constitution

§ 46 L'article 88-6 C à l'imitation de l'article 88-4 C

Une nouvelle catégorie de résolution fait son apparition dans le cadre de l'article 88-6 C fixant les modalités du contrôle de la subsidiarité par le Parlement français : " *L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé [alinéa 1]. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement [alinéa 2]. À ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée [alinéa 3]* ". L'attraction de l'article 88-4 se fait doublement ressentir : les assemblées se prononcent de façon autonome ; la résolution est le siège de leur expression, qu'elles considèrent par un avis motivé qu'une atteinte est portée au principe de subsidiarité ou qu'elles décident de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un " *carton rouge* ".

En revanche, il s'en distingue en premier lieu et naturellement par un champ d'application nécessairement plus étroit puisque le contrôle de subsidiarité concerne des textes à portée législative relevant des compétences partagées de l'Union. Par conséquent, l'article 88-4 C peut servir de fondement à une résolution soucieuse du respect de la subsidiarité dans tout autre domaine. Le Sénat s'est par exemple inquiété de l'étendue des droits d'enquête du Parlement européen (*rés. n° 107, 5 mars 2013*). En deuxième lieu, toutefois le Gouvernement est le destinataire de ces résolutions, alors qu'au titre de l'article 88-6 C il s'agit des institutions européennes et au premier rang d'entre elles, de la Commission.

En troisième lieu, ce contrôle politique de la subsidiarité se double d'un contrôle juridictionnel limitant l'imitation au respect de l'autonomie des assemblées et la rendant impropre quant aux résolutions. Autrement dit, le constituant a pleinement utilisé la marge d'appréciation laissée par le protocole n° 2 puisqu'il laisse ouvert la qualité de l'autorité à l'initiative du contrôle juridictionnel : un parlement ou chacune de ses chambres. Quant au choix de la résolution comme instrument de l'activation de ce " *carton rouge* ", il est bien plus discutable dans la mesure où de toute évidence le Gouvernement a une compétence liée, il doit saisir la Cour de justice. C'est sur ce seul aspect procédural que les assemblées peuvent contraindre le Gouvernement en matière européenne. En dépit de ces effets variables, la résolution reste l'acte à tout faire de l'expression européenne du Parlement français. En définitive, la différence la plus radicale réside dans l'ajout fait par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Alignant la saisine indirecte de la Cour de justice de l'Union européenne sur celle directe du Conseil constitutionnel, le constituant reforme l'article 88-C C sur cette précision : " *à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit* ". L'accès à cette voie juridictionnelle bien qu'ouvert à l'opposition n'a donc pas à ce jour été emprunté. Pour le reste, le parallèle avec le dispositif de l'article 88-4 C s'impose également en raison du renvoi au règlement intérieur de chaque assemblée.

§ 47 La procédure d'adoption des résolutions portant avis motivé

De même que l'article 88-6 C est largement inspiré de l'article 88-4 C, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale reprend la procédure en vigueur pour les résolutions adoptées conformément à ce dernier. Ainsi, l'article 151-9, alinéa 1er, RAN prévoit que les " *propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent article et de l'article 151-10 du présent Règlement, suivant la procédure applicable aux propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution* ". Le renvoi fait à l'article 151-10 RAN résulte de la différence de destinataire des résolutions portant avis motivé. À cet effet, il confie au Président de l'Assemblée leur transmission " *aux Présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne* " lorsqu'elles sont " *adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives* ". Parallèlement, il " *en informe le Gouvernement* ". Précision complétant la communication de tout avis motivé par le Conseil aux délégations nationales. L'article 73-6 octies RS contient un dispositif similaire.

Le Président de l'Assemblée transmet cette fois " *au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité formé, dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés* " selon l'article 151-10 RAN. Une disposition comparable est aussi prévue à l'article 73-1 nonies RS.

L'article 151-9 RAN fixe un régime sensiblement différent en matière de délai. D'une part, les " *propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité* ", " *sont recevables dans le délai de huit semaines à compter respectivement, de la transmission dans les langues officielles de l'Union du projet d'acte législatif européen ou de la publication de l'acte législatif européen sur lequel elles s'appuient* ". Une fois expiré, ces effets sont radicaux puisque la " *procédure d'examen est interrompue* ". Ce délai reprend la durée fixée par l'article 6 du protocole n° 2 (n° 40). D'autre part, le délai d'un mois laissé à la CAE pour examiner les propositions de résolutions dont elle n'a pas l'initiative est ramené " *à quinze jours francs* ", comme celui laissé à la commission permanente compétente saisie au fond. Cette réduction des délais doit être lue à l'aune du délai total de 8 semaines. L'adoption tacite d'une proposition de résolution portant avis motivé est facilitée comme celle " *tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne* ". Dans cette hypothèse, l'examen d'autres propositions de résolution portant sur le même acte législatif est éventuellement interrompu, il en va de même au Sénat (RS, art. 73-2 nonies).

Au Sénat, l'initiative individuelle est permise comme pour l'article 88-4 C par l'article 73 octies. De plus, et sans surprise, la CAE peut être à l'origine d'une proposition de résolution. Elle suit un parcours comparable en étant " *transmise à la commission compétente au fond qui statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition éventuellement amendée* ". Les conséquences d'un défaut de prise de position de cette dernière sont identiques : " *le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission compétente au fond* ". La proposition de résolution portant avis motivé devient ainsi définitive et engage le Sénat. Cependant, à " *tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut procéder à la demande d'examen en séance publique* " selon la procédure prévue pour les propositions de résolution de l'article 88-4 C. Toutefois, et la différence est significative, le nombre et la qualité des titulaires de cette demande sont considérablement limités puisque pour celles-ci il peut s'agir, en outre, du Président du Sénat, du président d'une

commission permanente, du président de la CAE ou du Gouvernement (RS, art. 75-3 *quinquies*). Au total, le dispositif du règlement du Sénat a été conçu pour faciliter le caractère définitif de propositions de résolutions, qui comme celles de l'article 88-4 C émaneront le plus souvent de la CAE, mais échapperont davantage à la plénière. Cette approche distincte entre l'Assemblée nationale et le Sénat quant à l'application de l'article 88-6 C n'est pas sans conséquence dans leur pratique respective.

§ 48 La pratique divergente entre les assemblées quant aux résolutions portant avis motivé

La première résolution sur le fondement de l'article 88-6 C a été adoptée par l'Assemblée nationale en 2011 (D. Simon, *Subsidiarité : l'Assemblée nationale sur la voie du carton jaune ?* : [Europe 2011, repère 11, n° 12](#)) et à la fin de cette année au Sénat. Par la suite, chaque assemblée a développé son propre usage de l'article 88-6 C. L'Assemblée nationale a atteint un rythme de croisière durant la 14^e législature avec en moyenne une résolution par session parlementaire (5 au total de 2012 à 2017). Durant ce même laps de temps, il est possible de dénombrer 4 fois plus de résolutions au Sénat (21). Au cours de la législature suivante (2017-2022), les divergences entre les deux assemblées se sont confirmées dans les mêmes proportions, soit un rapport de 1 à 5, on compte 11 résolutions du Sénat portant avis motivé et 2 à l'Assemblée nationale.

Cette différence de sensibilité à l'égard du contrôle de la subsidiarité n'a pas échappé à la CAE de l'Assemblée nationale quand elle souligne à la fin de la XIV^e législature qu'elle " s'est efforcée de ne pas détourner le contrôle de subsidiarité de son principe " (RI n° 4605 sur le bilan d'activité de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale présenté par D. Auroi, 4 avr. 2017, p. 12), et de laisser entendre que la tentation existe au Palais du Luxembourg. De fait de 2011 à 2020, un rapport du Sénat recense 30 résolutions portant avis motivés (RI 310 (2019-2020), *L'impact des positions européennes du Sénat dans les négociations à Bruxelles*, présenté par J. Bizet, 7 févr. 2020).

L'analyse des résolutions sénatoriales durant plus d'une dizaine d'années témoigne d'un fort activisme ne pouvant en toute logique trouver son origine dans de fréquentes violations du principe de subsidiarité par la Commission (V. [Europe janv. 2023, chron. 1](#), *L'Union européenne devant le Parlement français*). Deux observations s'en dégagent. D'une part, celui d'une convergence *a minima* avec l'Assemblée nationale dès lors que ses résolutions portant avis motivés sont peu nombreuses, elles portent le plus souvent sur une proposition législative également objet d'une prise de position au Sénat. D'autre part, le nombre élevé de résolutions du Sénat le distingue de la plupart des parlements des autres États membres. Vient nuancer le propos le fait que par 2 fois sur 3, il ait partagé l'appréciation d'une dizaine d'entre eux, au point de réunir les conditions d'un " carton jaune " (n° 42). Ces deux résolutions ont respectivement porté sur la réglementation de l'exercice d'actions collectives (rés. n° 509, 25 avr. 2012) et sur le parquet européen (rés. n° 26, 28 oct. 2013). En sens inverse à ce sujet, l'Assemblée nationale a accueilli " favorablement la présentation par la Commission européenne d'une proposition de règlement visant à créer un parquet européen " (TA 285, 31 janv. 2014). Cette proposition a permis de nourrir une réflexion collective. C'est ainsi que la CAE de l'Assemblée nationale a organisé " une rencontre interparlementaire - associant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen - sur la création du Parquet européen et sur la protection des données personnelles, le 17 septembre 2014. Outre les commissions des Lois de l'Assemblée et du Sénat, 19 chambres de 16 parlements nationaux de l'Union européenne ont débattu avant d'adopter des positions communes sur chacun des deux sujets à une large majorité " (RI n° 4605, 4 avr. 2017, p. 53). Une telle appréciation éclaire les conceptions divergentes quant au contrôle de la subsidiarité.

2° Le Parlement français censeur des " clauses passerelles "

§ 49 Les " clauses passerelles " : la simplification des processus normatifs européens affectant le droit primaire

La gamme des instruments à la disposition des parlements nationaux est enrichie d'une prérogative originale, comparable à un droit de veto : tout parlement national peut s'opposer à une révision simplifiée des traités. Cette technique destinée à assouplir leur mode de révision dans certains cas est conditionnée par la volonté contraire d'un ou de plusieurs parlements nationaux. Ce dispositif ne figurait pas dans le projet de la convention, il a été ajouté par la CIG sous présidence italienne. Il figure désormais à l'[article 48, paragraphe 7, TUE](#) tel que modifié par le traité de Lisbonne.

Cet article est présenté comme permettant au Conseil européen à l'unanimité d'activer une " clause passerelle " générale, en autorisant le passage d'un mode décisionnel à un autre. Il revient au Conseil européen de décider soit d'accorder le droit au Conseil de statuer à la majorité qualifiée alors que le TFUE ou le titre V du TUE prévoient qu'il se prononce à l'unanimité, soit plus largement de substituer la procédure législative ordinaire à une procédure législative spéciale. C'est à l'unanimité que le Conseil européen peut décider de son abandon par le Conseil. Toutefois, son initiative " est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision ". La fin de l'unanimité au Conseil concerne doublement les parlements nationaux. D'une part, ce mode de votation est plus respectueux de la souveraineté des États membres et par conséquent du rôle des parlements nationaux qu'ils peuvent exercer auprès de leur gouvernement disposant d'un droit de veto. D'autre part, dans la mesure où le caractère simplifié de la révision résulte en l'occurrence de la suppression de la phase nationale de ratification par l'ensemble des États membres, les parlements nationaux ne peuvent pas faire totalement les frais de cette simplification. En d'autres termes, l'autorisation systématique de ratification requise pour la procédure de révision ordinaire des traités est remplacée par une révision simplifiée des traités suspendue à l'expression d'un veto d'un parlement national.

Une inspiration comparable guide l'[article 81, paragraphe 3, TFUE](#) afin de remplacer la procédure législative spéciale de consultation par la procédure législative ordinaire et donc un vote à l'unanimité du Conseil par la majorité qualifiée. Aussi retient-il : " Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. La proposition visée au deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil peut adopter ladite décision ". L'identité de délai facilite la rédaction des dispositions de mise en oeuvre des deux " clauses-passerelles ", générale entre les mains du Conseil européen, comme spécifique, entre celles du Conseil. Toutes deux ont bien trait au processus normatif affectant le droit primaire.

§ 50 Le régime indifférencié du veto parlementaire au titre de l'article 88-7 de la Constitution

L'article 88-7 C procède d'une inspiration différente de celle ayant présidé à l'instauration des articles 88-4 C et 88-6 C. Il dispose : " Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union

européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ". La première remarque qui s'impose est l'absence de régime différencié selon que la " clause passerelle " est générale suivant l'[article 48. 7 TUE](#) ou spécifique en matière de " coopération judiciaire civile ". La technique, quels qu'en soient les acteurs, Conseil européen ou Conseil, est identique ; l'issue comparable, l'abandon décidé à l'unanimité de l'unanimité. La deuxième tient dans les effets attachés à l'expression parlementaire, il s'agit d'un véritable droit de veto mettant un terme à l'activation d'une " clause-passerelle ". Par conséquent le choix du terme " motion " est indiscutablement plus adapté que celui de " résolution ". Il renvoie à l'article 88-5 C, le constituant ayant au fond choisi d'aligner les dispositifs propres à l'autorisation de ratifier les traités d'adhésion (n° 27) et les révisions simplifiées des traités en retenant un bicamérisme égalitaire.

§ 51 Le choix du bicamérisme égalitaire

À nouveau il faut voir dans le bicamérisme égalitaire contenu à l'article 88-7 C la marque du veto sénatorial découlant de l'article 89 C, alinéa 2 (n° 27). D'un veto constitutionnel découle un veto reconnu aux parlements nationaux par les traités. Toutefois, ce bicamérisme égalitaire peut reposer sur un argument de texte. L'[article 48. paragraphe 7, TUE](#) et l'[article 81 TFUE](#) visent " l'opposition d'un parlement national " et non celle d'un parlement national ou de l'une de ses chambres, comme il est possible de le voir dans le protocole n° 2 (n° 45).

Cette interprétation a divisé les parlementaires. Fallait-il accorder une prépondérance à l'Assemblée nationale et prévoir le cas échéant qu'elle ait le dernier mot ? Au contraire, le Sénat devait-il être dans une position d'égalité ? La réponse à ces questions parcourant les débats constitutionnels dépendait largement de la qualité des participants. Les députés mettaient en avant la nécessité d'avoir le dernier mot tandis que les sénateurs penchaient naturellement en faveur d'une égalité entre les deux chambres. À la faveur des discussions en commission, plusieurs députés de la majorité et de l'opposition ont soutenu des amendements rétablissant, contre l'avis du rapporteur, " la prééminence constitutionnelle de l'Assemblée nationale " (*Rapp. n° 2033, sur le projet de loi (n° 2022) modifiant le titre XV de la Constitution fait par M. le député P. Clément, 19 janv. 2005, p. 68 et 76*). Cette prévalence succombait en séance publique devant l'opposition conjointe du rapporteur de la commission des lois et du garde des Sceaux (*JO 27 janv. 2005, p. 468, débats AN, 2e séance*). Ces derniers ont privilégié l'interprétation selon laquelle la mise en oeuvre de l'[article 48. paragraphe 7, TUE](#) pouvait avoir une incidence sur la Constitution en affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Inutile de préciser que cette conception allait dans le sens des sénateurs, au point d'exprimer un vote conforme sur le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. La mise en oeuvre de l'article 88-7 par les règlements des assemblées porte ainsi la marque du bicamérisme égalitaire.

§ 52 Le régime indifférencié de la mise en oeuvre de l'article 88-7 de la Constitution

Le bicamérisme égalitaire gouvernant l'application de l'article 88-7 C et le régime indifférencié qu'il pose s'agissant des " clauses passerelles " ont guidé la rédaction du règlement intérieur de chaque assemblée.

À l'Assemblée nationale " les initiatives visées à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'[article 48 du traité sur l'Union européenne](#) ou des propositions de décision visées au deuxième alinéa du 3 de l'article 81 " du TFUE sont examinées " par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes ses analyses, assorties ou non de conclusions, ou déposer un rapport d'information " (*RAN, art. 151-12, al. 1er et 2*). La CAE se retrouve en première ligne dans l'application de l'article 88-7 C à la différence de l'article 88-5 C alors que s'agissant des révisions simplifiées, la commission des affaires étrangères aurait pu être compétente, comme elle l'est en principe en matière de loi portant autorisation de ratification. Il appartient sur la base de cet examen à " un dixième au moins des membres de l'Assemblée " de présenter " dans un délai de six mois à compter de la transmission " des projets de texte européen une motion (*RAN, art. 151-13, al. 3*). Point ici l'influence des motions référendaires déposées au titre de l'article 11 C (*RAN, art. 122*), laquelle guide également la mise en oeuvre de l'article 88-5 C par l'article 126 RAN (n° 28). Dans la mesure où l'Assemblée nationale détient un droit de veto, réduit à l'alternative réductrice du pour ou du contre elle " ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve. Elle ne peut faire l'objet d'aucun amendement ". Elle comporte formellement " le visa de l'initiative ou de la proposition de décision à laquelle elle s'oppose ". Par ailleurs, la motion ne requiert aucune motivation, trait commun aux deux assemblées.

Ensuite, la motion est renvoyée à la commission permanente compétente, qui sera selon les cas, celle des affaires étrangères ou celle des lois. " Elle rend son rapport dans un délai d'un mois. Le rapport conclut à l'adoption ou au rejet de la motion " (*RAN, art. 151-12, al. 4*). Enfin, la motion " est inscrite à l'ouverture de la plus prochaine séance ", sous réserve des dispositions prévues à l'article 48 C. Le règlement de l'Assemblée nationale se préoccupe également de fixer le régime des motions d'abord adoptées par le Sénat. Soumises au même parcours procédural à l'exception de la phase d'initiative il va de soi, qu'en " cas de rejet de la motion " aucune autre " n'est plus recevable " (*RAN, art. 151-12, al. 9*). Une disposition symétriquement inverse figure dans le règlement du Sénat (*RS, art. 73 decies 8*).

Au Sénat, quelques traits distinctifs - à l'imitation d'autres vus ailleurs - parcourent la mise en oeuvre de l'article 88-7 C. Tout d'abord, l'initiative de la proposition de motion peut être individuelle (*RS, art. 73 decies 1*). Ensuite, si aucune condition de délai n'est exigée par l'Assemblée nationale alors que le droit de l'Union le fixe à 6 mois quant à l'expression d'un veto, au Sénat " un délai de quatre mois à compter de la transmission de l'initiative ou de la proposition de décision " est exigé par l'article 73 decies 2. À l'instar cette fois du RAN, la proposition de motion " ne peut faire l'objet d'aucun amendement ". Enfin, la commission des affaires étrangères est seule compétente et dispose pareillement d'un délai d'un mois pour établir un rapport concluant " à l'adoption ou au rejet de la motion " (*RS, art. 73 decies 3*). Pour le reste, la " motion est discutée dès la première séance suivant la publication du rapport, sous réserve " des mêmes priorités définies à l'article 48 C et en " cas de rejet, aucune autre motion portant sur une même initiative ou proposition de décision n'est recevable " (*RS, art. 73 decies 4*).

Au-delà de ces considérations réglementaires, la mise en oeuvre de l'article 88-7C - inédite à ce jour par défaut d'initiative de l'Union la rendant possible - est susceptible de rencontrer divers obstacles. Outre le " veto au veto " détenu par le Sénat, le fond du pouvoir reconnu au Parlement français est d'un maniement délicat à la fois pour des raisons internes et externes. Sur le plan intérieur, l'adoption par les deux assemblées d'une motion désavouant le Président de la République ou un membre du Gouvernement, lesquels ont pris part à un vote unanime respectivement au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union est peu probable. Sur le plan européen, l'intensité du pouvoir accordé aux parlements nationaux peut les retenir d'en faire usage, ayant à supporter la responsabilité

d'un éventuel blocage institutionnel et d'une position contraire à la collectivité des États membres. A-t-on jamais vu un parlement national refuser d'autoriser la ratification d'un traité de révision ? Le Parlement français, comme tout autre parlement national, hésitera sans doute d'être à la fois à l'origine d'une crise institutionnelle et suspecté de constituer un obstacle isolé à l'intégration européenne.

En réalité, en usant du registre défensif, le moyen le plus radical que détient le Parlement français est de ne pas approuver la décision relative aux ressources propres de l'Union. Celle-ci ne peut entrer en vigueur " *qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* " selon l'[article 311 TFUE](#). En droit interne cela passe par l'adoption d'une loi parce qu'elle emporte de puissants effets à l'égard du législateur national en l'engageant durablement en raison du cadre financier pluriannuel de l'Union ([L. n° 2021-127, 8 févr. 2021, autorisant l'approbation de la décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne : JO 9 févr. 2021, texte n° 1](#)).

Bibliographie

Ouvrages

D. Blanc

Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique : Paris, L'Harmattan, 2004, 527 p

C. Blumann

Droit institutionnel de l'Union européenne : Paris, LexisNexis, 2023, 1134 p

D. Fromage

Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne - La participation des parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens : Paris, L'Harmattan, 2015, 460 p

H. Gaudin

La Constitution européenne de la France : Paris, Dalloz, 2017, 324 p

D. Jamot

Annuaire des engagements internationaux ayant fait l'objet d'une loi d'autorisation sous la Ve République : Paris, L'Harmattan, 2019, 426 p

J.-D. Nuttens

Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution : Paris, LGDJ, 2001, 424 p

F. X. Priollaude et D. Siritzky

Le traité de Lisbonne, texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE, TFUE) : Paris, La Documentation française, 2008, 523 p

T. Renoux , M. De Villiers et X. Magnon

Code constitutionnel : Paris, LexisNexis, 2000 p

J. Rideau

Droit institutionnel de l'Union européenne : Paris, LGDJ, 2010, 1470 p

H. Roussillon

L'article 88-4 de la Constitution française : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la norme européenne. Journée d'études du 24 mars 1994 : Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales, 1995, 292 p

E. Saulnier

La participation des Parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne : Paris, LGDJ, 2002, 920 p

E. Zoller

Droit des relations extérieures : Paris, PUF, 1992, 368 p

Articles

D. Blanc

Le rôle du Parlement français dans l'élaboration et la mise en oeuvre du droit de l'Union européenne : [JCP G 2023, doctr. 260, p. 399-405](#), n° 7

Le contrôle parlementaire des propositions de directives en France sous la XIVème législature (2012-2017) : Rev. UE 2017, p. 462-472, n° 611

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 P.-Y. Monjal, C. Geslot et J. Rosseto (dir.), *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne* : Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 201-216

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 : RAE 2015, p. 497-510 , n° 3

Contribution à l'étude du " traité-constitutionnel " européen vu par le constituant : les pouvoirs du Parlement français entre continuités et ruptures. À propos de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 : RFD const. 2005, p. 845-874 , n° 64

A. Meyer-Heine

La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union : Dr. sociétés 2012, n° 1, p. 31-46

J. Rideau

Les parlements nationaux dans l'Union européenne, in L'Union européenne de l'An 2000 : défis et perspectives, C. Philip et P. Soldatos (dir.) : Université de Montréal, 1997, p. 155 et s

Chronique

" L'Union européenne devant le Parlement français ", revue Europe supplément au Jurisclasseur (depuis 2017)

- 2023, n° 1, (sessions parlementaires 2021-2022) ;
- 2021, n° 11, (sessions parlementaires 2020-2021) ;
- 2021, n° 1 (sessions parlementaires 2019-2020) ;
- 2019, n° 12 (sessions parlementaires 2018-2019) ;
- 2018, n° 12 (sessions parlementaires 2016-2017, 2017-2018) ;
- 2018, n° 11 (sessions parlementaires 2016-2017, 2017-2018) ;
- 2017, n° 11 (sessions parlementaires 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017) ;
- 2017, n° 6 (sessions parlementaires 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014).