

## **Renforcer le rôle du Parlement français dans les « Affaires européennes »**

Version longue de la Tribune publiée par Les Echos le 12 juillet 2022  
(<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-renforcer-le-role-du-parlement-francais-dans-les-affaires-europeennes-1775972>)

Yves Bertoncini, président du Mouvement européen France, enseignant  
et consultant en Affaires européennes

Thierry Chopin, professeur de science politique à l'Université catholique  
de Lille, conseiller spécial de l'Institut Jacques Delors

---

Alors que la Présidence française du Conseil de l'UE (PFUE) s'achève, le deuxième quinquennat d'Emmanuel Macron s'ouvre sur l'absence d'une majorité parlementaire absolue soutenant le gouvernement, alors même que l'Assemblée nationale dispose de pouvoirs essentiels en matière législative, mais aussi européenne. C'est à elle qu'il revient notamment de transposer chaque année les directives de portée législative, de ratifier les accords commerciaux « mixtes » conclus par l'UE, les Traités d'approfondissement et d'adhésion ou encore de valider la contribution financière française au budget communautaire. La nouvelle donne parlementaire relance donc la réflexion indispensable sur la revitalisation de la démocratie française et l'organisation politique et institutionnelle française dans le domaine des « Affaires européennes ». Dans le droit fil du rapport de Terra Nova, « L'Europe en notre nom », et du rapport « Une Europe pour aujourd'hui et pour demain », remis par le Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE qui avait été remis à Clément Beaune, plusieurs préconisations peuvent être avancées dans cette perspective.

En vertu de l'Article 5 de la Constitution, le Président est le garant du respect des traités et l'Article 88-1 dispose que la République participe à l'Union européenne : il dispose donc de prérogatives claires en matière d'action extérieure, y compris sur le plan européen. Il s'agit là d'une singularité française dans la mesure où la plupart des autres Etats membres organisent un contrôle parlementaire important sur le pouvoir exécutif du fait de l'importance des enjeux européens. Il en

découle une situation paradoxale dans laquelle le Président français est affranchi de tout compte à rendre devant le Parlement français (où il n'a d'ailleurs pas le droit d'aller sauf à ce qu'il soit réuni en Congrès) alors qu'il peut se rendre au Parlement européen, seul endroit susceptible de donner lieu à une discussion publique avec des élus français. Il paraît difficile de pallier cette incongruité sans modifier la Constitution pour y introduire une « exception européenne » prévoyant l'accès du Président aux assemblées pour tous les débats et choix relatifs à l'UE, comme l'a proposé le Rapport Bartolone-Winock.

Une solution alternative serait de permettre au/à la Premier(e) ministre de participer systématiquement aux réunions du Conseil européen, comme c'est déjà le cas lors des périodes de cohabitation, afin de rendre compte plus efficacement de l'action européenne aux parlementaires. Cela se justifie pleinement dans la logique constitutionnelle et la situation parlementaire actuelle : si le Président est garant du respect des traités, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (Article 20 de la Constitution). Or la spécificité de l'intégration européenne la place à mi-chemin entre action extérieure et politique nationale. Ce statut hybride justifie la présence des deux composantes de l'exécutif à des réunions dans lesquelles sont forgés d'importants compromis politiques.

Cette solution serait également porteuse d'une plus grande cohérence institutionnelle dans la mesure où le/la Premier(e) ministre a autorité sur le Secrétariat général des Affaires européennes dont est issue, théoriquement, la position française lors de ces réunions. C'est aussi la raison pour laquelle il pourrait être envisagé de rattacher le ministère délégué chargé de l'Europe à Matignon et non au Quai d'Orsay, où alors de créer un autre poste de Secrétaire d'Etat aux affaires européennes auprès du Premier ministre, comme en Italie. Les « affaires européennes », de par leur particularité, ne peuvent désormais plus être considérées de manière exclusive comme une sous-catégorie de l'action extérieure !

La deuxième option consisterait à organiser devant le Congrès un discours annuel du Président sur l'état de l'Union et la politique européenne de la France, ce qui présenterait plusieurs avantages. Tout d'abord, il serait l'occasion d'une discussion entre le Président et les parlementaires sur les enjeux européens sans affaiblir pour autant l'exécutif au sein de l'actuel équilibre constitutionnel ; bien au contraire, son action gagnerait en transparence et en clarté et par là en efficacité. Le discours de la Sorbonne est un bon exemple de l'intérêt que peut avoir ce

type d'exercice pour le Président lui-même. Par ailleurs, il serait l'occasion d'un moment important d'information politique de la population sur les sujets européens. A cet égard, on peut imaginer un calendrier qui permettrait au discours français d'annoncer ou de faire écho au discours sur l'état de l'Union annuellement prononcé par le/la président(e) de la Commission en septembre. Cela permettrait de donner de la visibilité à un moment important de la vie politique européenne assez largement ignoré des non-initiés.

Il s'agit plus globalement de renforcer l'implication du Parlement français dans les processus décisionnels européens, alors qu'elle est plus limitée que dans la plupart des autres Etats membres. Cela résulte de la culture politique française, se caractérisant par une hypertrophie du pouvoir exécutif, et dans laquelle le contrôle parlementaire des ministres est relativement faible, ce qui distend le lien entre l'activité du Conseil et celle des chambres françaises. Entre autres conséquences négatives, il en résulte une plus grande difficulté des parlementaires français à assumer leur rôle une fois venu le temps de la transposition des directives à dimension législative, dont ils peuvent découvrir la portée concrète à cette occasion... Il en résulte aussi une grande difficulté à faire vivre le débat sur l'Europe au Parlement, alors même que nombre d'opinions divergentes ont vocation à s'exprimer sur des enjeux par nature clivants. Sur la période 2014-2019, le Sénat français s'est pourtant illustré par sa volonté de s'impliquer davantage dans les processus européens : il a été la deuxième chambre européenne la plus active en termes d'opinions formulées au titre du contrôle de subsidiarité des textes européens par les parlements nationaux. Cela montre à tout le moins qu'il existe une demande parlementaire pour plus d'implication européenne.

Une première piste d'amélioration consisterait à transmettre chaque année au Parlement un Rapport public sur les relations France/UE et la politique européenne de la France. Le Rapport annuel sur les « relations financières de la France avec l'UE » peut être ainsi cité comme exemple du genre de documents qu'il faudrait produire. En effet, la qualité du travail parlementaire et du débat public sur les sujets européens est directement liée à l'existence de documents d'information clairs permettant d'avoir un aperçu des enjeux. La deuxième préconisation concerne le processus législatif européen lui-même : sur le modèle de l'Allemagne ou du Danemark, il pourrait s'agir de recourir à des mandats parlementaires en

amont des discussions au sein du Conseil de l'Union, ce qui contribuerait à motiver et à responsabiliser les membres de l'Assemblée nationale. Lier davantage le Parlement aux positions françaises en matière européenne permettrait de mieux tenir compte des positions des parlementaires lors des discussions au Conseil, à la fois pour les rendre plus légitimes mais aussi dès lors qu'il peut s'agir d'une tactique de négociation efficace, comme le montre l'exemple allemand.

A titre incident, une autre préconisation salubre serait de transformer la Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat en une véritable Commission parlementaire permanente ; toutefois, dans la mesure où l'Article 43 de la Constitution fixe à 8 le nombre de Commissions permanentes, le problème de la réforme constitutionnelle se poserait à nouveau, sauf à fusionner deux commissions existantes.

La mise en œuvre de ces quelques préconisations permettrait de renforcer le rôle du Parlement dans le fonctionnement des « Affaires européennes » en France, de favoriser l'appropriation de l'échelle européenne par les élus et de revigorer le Parlement français dans un contexte de crise de la démocratie représentative. Elle nous semble d'autant plus salubre dans le contexte international et national actuel et à deux ans des élections européennes du printemps 2024 qui pourront sinon faire office d'exutoire, pour le meilleur et pour le pire.

---