

**Intervention de Mme Corinne Luquiens,
Secrétaire générale de l'Assemblée et de la Présidence,
sur les développements du dialogue politique**

Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux,

Chers collègues,

Tout d'abord, je voudrais remercier Mme Lucia Pagano, Secrétaire générale de la Chambre des députés italienne, et Mme Elisabetta Serafin, Secrétaire générale du Sénat, pour leur accueil et les remercier également de m'avoir proposé d'intervenir sur ce thème.

Après avoir entendu la très intéressante intervention de notre collègue M. Carsten Larsen, je voudrais contrer mon propos sur la manière dont l'Assemblée nationale française envisage le dialogue politique

Mais, je crois que pour éclairer le développement du dialogue entre les députés français et la Commission il me faut évoquer le cadre institutionnel plus général dans lequel s'inscrivent les relations entre l'Assemblée nationale et l'Union européenne.

1. L'évolution du traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale explique le développement du dialogue entre les députés et la Commission européenne

Pour mémoire, la procédure du « dialogue politique », dont nous traitons aujourd'hui, a été présentée en mai 2006 par José Manuel Barroso, alors président de la Commission européenne, comme l'une des réponses au sentiment de « déficit démocratique » mis en lumière notamment par le rejet français du traité constitutionnel.

Cette genèse n'a, me semble-t-il, rien d'anodin.

(a) Une défiance forte à l'égard de l'Union européenne

En effet, les relations entre l'Assemblée nationale et les institutions européennes ont longtemps été empreintes d'ambiguïté, mêlant, d'une part, une méfiance très forte à l'égard de la Commission européenne et du Parlement européen et, d'autre part, une volonté d'influencer malgré tout les décisions prises à leur niveau.

Cette ambiguïté est apparue dès l'origine. C'est à la suite de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, qui supprimait le lien organique entre celui-ci et les parlements nationaux, qu'une « délégation à l'Union

européenne » a été créée, organe qui n'avait pas la légitimité d'une commission, ce statut témoignant des difficultés des assemblées françaises à donner en leur sein toute sa place à l'Union européenne.

(b) Une meilleure intégration des questions européennes aux travaux parlementaires depuis la révision constitutionnelle de 2008

Il a fallu attendre la **révision constitutionnelle de 2008** pour que soit créée au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat une « **commission des affaires européennes** », qui reste néanmoins sui generis, car elle n'a pas de compétence législative, mais a pour vocation essentielle d'agir en amont de l'adoption de la législation européenne.

Cette commission joue un rôle transversal puisqu'elle **examine l'ensemble des projets de textes européens qui sont transmis par le Gouvernement et la Commission européenne**, et s'efforce **d'irriguer toute l'Assemblée nationale en sensibilisant un nombre aussi élevé que possible de députés aux enjeux européens**. Ainsi, alors que chaque député ne peut être membre que d'une seule commission permanente, tous les députés membres de la commission des affaires européennes appartiennent en même temps à une commission législative, afin qu'ils puissent

apporter un éclairage européen aux travaux de cette commission.

Du côté de l'administration, **le traitement des affaires européennes incombe principalement au service des affaires européennes, et notamment au secrétariat de la commission des affaires européennes.** Au sein de cette commission, outre le chef de secrétariat, onze fonctionnaires assurent chacun le suivi de plusieurs domaines de compétences de l'Union européenne.

Il convient également de rappeler que l'Assemblée nationale dispose **d'une antenne à Bruxelles**, composée d'un fonctionnaire assurant le rôle de représentant permanent, assisté d'une secrétaire de nos services. Ces fonctionnaires de liaison, présents à temps plein à Bruxelles, jouent un rôle majeur dans le développement du dialogue entre l'Assemblée et les institutions européennes.

Les **commissions permanentes suivent également les questions européennes**, notamment lors de la discussion de projets de loi de transposition de directives. Il n'existe pas de « sous-commission » chargée des affaires européennes au sein des commissions permanentes, mais certaines commissions ont désigné des députés chargés du suivi des questions européennes dans leur domaine de compétence.

Enfin, au-delà du travail en commission, **de plus en plus de séances publiques sont consacrées aux sujets européens**. Ainsi, notre règlement prévoit désormais que, dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée chaque mois au contrôle de l'action du Gouvernement un point de l'ordre du jour est consacré en priorité aux questions européennes. Par ailleurs, avant les Conseils européens, des séances de questions au Gouvernement y sont régulièrement dédiées.

Des progrès considérables ont donc été faits depuis 2008 afin d'intégrer pleinement la dimension européenne dans les travaux parlementaires.

Le débat reste toutefois ouvert sur la manière dont nous traitons ces questions européennes. Se pose notamment la question des compétences de la commission des affaires européennes et de l'articulation entre celle-ci et les commissions législatives, comme c'est également le cas, je le sais, dans beaucoup d'autres parlements nationaux.

c) Ces évolutions conduisent naturellement au renforcement du dialogue politique

Cette brève présentation de notre fonctionnement institutionnel permet de mieux comprendre le développement du dialogue politique entre nos députés et la Commission européenne.

En effet, comme je viens de l'expliquer, **les députés ont désormais conscience de la nécessité d'avoir une influence le plus en amont possible sur les propositions de textes de la Commission européenne**, afin d'agir sur l'ensemble de la chaîne de fabrication du droit européen, de sa conception jusqu'à sa transposition dans l'ordre juridique national.

Parallèlement, il convient de rappeler que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres parlements de l'Union européenne, **il n'est pas envisageable, dans le cadre de nos institutions de prévoir un mandat impératif en matière européenne**, même si le Gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, doit évidemment prendre en compte ses positions.

Mais s'enfermer dans un tête à tête avec notre seul Gouvernement limiterait la capacité d'influence de notre Assemblée, et le dialogue politique apparaît dès lors comme un complément nécessaire, permettant de peser davantage sur l'élaboration de la norme européenne.

2. Dans sa pratique du dialogue politique, l'Assemblée nationale utilise toute la gamme d'instruments disponibles dans les relations avec la Commission européenne

Notre Assemblée prend donc une part très active à ce dialogue avec la Commission européenne.

(a) le dialogue politique au sens strict

Ce dialogue passe avant tout par l'utilisation de la procédure du « dialogue politique » stricto sensu, c'est-à-dire par l'envoi d'avis formels à la Commission européenne. Ainsi, **40 avis ont été transmis à la Commission européenne en 2013**, dont un avis au titre de la subsidiarité.

Contrairement à d'autres chambres, l'Assemblée nationale **utilise le mécanisme du dialogue politique de manière pleinement dissociée du contrôle de subsidiarité**. D'ailleurs, la subsidiarité a été jusqu'à présent peu utilisée par notre chambre, qui a privilégié une démarche en termes de proposition plutôt qu'une capacité de blocage.

Alors que la procédure de subsidiarité est encadrée par des délais extrêmement stricts, aucun délai ne s'applique donc formellement à la transmission d'avis au titre du dialogue politique. Cependant, la commission des Affaires européennes s'impose de réagir avant l'adoption de l'accord politique au niveau du Conseil.

Très concrètement, deux procédures sont utilisées pour émettre des avis formels :

- les **conclusions** émises par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale. Ce sont des textes de nature politique, qui expriment le point de vue de la commission des affaires européennes ;

- les **résolutions européennes** : à la différence de l'adoption de conclusions, qui n'engagent que la commission des Affaires européennes, les résolutions expriment la position de l'Assemblée nationale tout entière. Ces propositions sont d'abord examinées par la commission des Affaires européennes avant d'être examinées par la commission permanente compétente au fond. Elles peuvent éventuellement être inscrites à l'ordre du jour de la session plénière. Depuis 2008, la Constitution prévoit que des résolutions peuvent être adoptées *« sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »*.

Ces conclusions ou résolutions sont ensuite **envoyées à la fois au Gouvernement et à la Commission européenne**. Le même texte représente donc dans le même temps la contribution du Parlement à l'élaboration de la position française lors des négociations au sein du Conseil et le moyen pour l'Assemblée nationale d'engager un dialogue direct avec les institutions de l'Union européenne.

Il est à noter que des procédures analogues sont appliquées par le Sénat français.

Enfin, afin d'agir le plus en amont possible à l'élaboration de la législation européenne, **l'Assemblée nationale participe de plus en plus régulièrement aux consultations publiques engagées par la Commission européenne.** Par exemple, elle a récemment participé aux consultations publiques sur les perturbateurs endocriniens ou sur la qualité de l'eau potable. Participer de cette manière aux consultations publiques, bien que celles-ci s'adressent davantage aux ONG et aux représentants d'intérêts qu'aux acteurs institutionnels, permet de faire valoir les positions du Parlement avant même que le texte ne soit rédigé. Or, dans un système élargi à 28 Etats membres et en codécision, il est plus difficile d'influencer un texte lorsqu'il est déjà sur la table.

(b) le dialogue politique au sens plus large

Enfin, il est nécessaire de ne pas se contenter d'une vision trop formelle de ce dialogue politique. Si les échanges écrits entre l'Assemblée nationale et la Commission sont très nourris, les contacts directs avec nos parlementaires sont également très réguliers. En cela, la pratique développée par notre chambre s'inscrit donc pleinement dans la logique prônée par la Commission européenne et notamment par le Premier vice-président Timmermans, qui a invité ses collègues à prendre l'initiative de se rendre le plus souvent possible dans les parlements nationaux.

Ces contacts directs passent tout d'abord par l'organisation d'**auditions fréquentes de Commissaires européens par les différentes commissions de l'Assemblée nationale**. La commission des Affaires européennes, le plus souvent de façon conjointe avec la commission permanente concernée, a ainsi organisé onze auditions de commissaires depuis 2012.

Depuis le début de la nouvelle législature européenne, la commission des Affaires européennes a auditionné M. Pierre Moscovici au moment de sa désignation, puis, le 17 février dernier, conjointement avec le Sénat, M. Frans Timmermans.

De nombreuses rencontres sont également organisées **entre l'Assemblée et la Commission européenne à Bruxelles**. Ces déplacements ne sont pas l'apanage des seuls rapporteurs de la commission des affaires européennes, bien que ceux-ci aient évidemment vocation à se rendre à Bruxelles très régulièrement. Par exemple, au cours des derniers mois, la rapporteure générale du budget, la rapporteure sur le projet de loi relatif à l'asile ou encore des membres de la commission d'enquête sur la surveillance des individus et des filières djihadistes se sont rendus à Bruxelles afin de rencontrer des représentants de la Commission européenne.

Ces échanges, qui permettent aux parlementaires de faire valoir leur point de vue auprès de la Commission

européenne, mais également d'être mieux informés des intentions de celle-ci, sont sans doute particulièrement fructueux.

(c) Relations avec le Parlement européen

Enfin, je ne peux pas conclure cet exposé sans évoquer le sujet du **dialogue avec le Parlement européen**.

Stricto sensu, le terme de « dialogue politique » ne s'applique qu'aux relations avec la Commission européenne, mais le dialogue interparlementaire avec les députés européens apparaît comme le pendant de ce dialogue. L'Assemblée nationale est très active dans le renforcement de ces relations interparlementaires. Nous organisons régulièrement des réunions tripartites entre notre commission des affaires européennes, celle du Sénat et les membres français du Parlement européen, mais également des réunions interparlementaires *ad hoc* sur des sujets politiquement majeurs rassemblant l'ensemble des parlements nationaux et le Parlement européen, comme la réunion sur le parquet européen du 17 septembre dernier ou la prochaine réunion sur les sujets de politique commerciale (projets d'accord avec les Etats-Unis, le Canada) prévue le 17 juin prochain.

Enfin, vous connaissez l'engagement du président de notre Assemblée, Claude Bartolone, en faveur de la conférence de l'article 13 du TSCG.

En conclusion, le développement du dialogue politique traduit concrètement, me semble-t-il, la volonté du Parlement français de développer les relations directes avec les institutions européennes, sans bien évidemment abandonner son rôle essentiel – qui doit être renforcé - de contrôle de l'action du Gouvernement en matière de politique européenne.