

**Discours de M. Jean-Pierre BLOCH, Directeur du Service des Affaires  
européennes de l'Assemblée nationale de la République française**

**Réunion des Secrétaires généraux des parlements de l'Union  
européenne**

**Vilnius, le 7 janvier 2014**

Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux,

Chers collègues,

Tout d'abord, je tiens à remercier M. Jonas Milesius, Secrétaire général du Parlement de Lituanie, d'avoir inscrit à l'ordre du jour de notre réunion annuelle le thème de la coordination des affaires de l'Union européenne dans les administrations des Parlements.

Depuis plusieurs années, la question de la place des parlements nationaux au sein de l'Union européenne fait l'objet de nombreuses discussions, en raison notamment, dans la période actuelle, du contrôle croissant de l'Union européenne sur les budgets nationaux, qui est une des compétences majeures de nos assemblées.

Mais le thème de la discussion de ce jour ne concerne pas directement le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, mais plutôt la place de l'Europe au sein de chaque parlement national, et spécialement la manière dont l'administration parlementaire s'est adaptée au renforcement progressif des pouvoirs de l'Union européenne.

Cependant, la question des bonnes pratiques n'a de véritable sens que si l'on fait la part décisive du cadre institutionnel, que je traiterai brièvement dans un premier temps, avant de détailler la manière dont nous suivons les affaires européennes au sein de l'administration de l'Assemblée nationale.

## **I. Le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale.**

Dans chaque Parlement, l'objectif poursuivi est évidemment d'obtenir un contrôle des affaires européennes et une capacité d'influence maximale compte tenu de l'équilibre des pouvoirs et des traditions propres à chaque pays.

Ainsi, en France, il n'est pas envisageable dans le cadre des institutions actuelles, de prévoir un mandat impératif en matière européenne. En outre, il faut rappeler que c'est le Président de la République qui participe au Conseil européen et qu'il n'est pas responsable devant le Parlement.

Il faut par ailleurs tenir compte du changement de paysage institutionnel au niveau européen. Avec l'élargissement, les poids de chaque pays s'est réduit.

S'enfermer dans un tête-à-tête avec notre seul Gouvernement limite donc les capacités d'influence. Pour peser, il faut influencer la législation – à son stage

préparatoire, donc très en amont, et il faut nouer des coalitions – donc développer la coopération parlementaire.

### *Au sein de l'Assemblée nationale*

Entre 1979 et 2008, il y a eu, au sein de l'Assemblée nationale, comme au Sénat, une délégation à l'Union européenne créée par une loi en 1979, à la suite de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, qui a supprimé le lien organique entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Même si les pouvoirs de cette délégation se sont progressivement accrus, notamment du fait de révisions constitutionnelles préalables à la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam, ce statut de délégation, inférieur à celui de commission, a été le reflet des difficultés de donner toute sa place à l'Union européenne au sein de notre Parlement.

Il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour que la Constitution elle-même créé au sein de chaque assemblée une « commission des affaires européennes », commission sui generis, composée de membres des différentes commissions permanentes (en France, chaque député ou sénateur ne peut être membre que d'une seule commission permanente).

La Commission des affaires européennes n'est pas une commission législative.

Rôle de pivot de la CAUE vigie européenne : elle examine tous les « projets d'acte » européens (proportionne son intervention à leur importance politique : elle « acte » les moins important, ou examine formellement, avec un rapporteur, les textes à enjeux, en adoptant des conclusions ou des résolutions) ; elle examine préalablement toutes les résolutions déposées par les députés ; elle assure un travail de veille et d'influence avec des auditions régulières (ministres, commissaires, personnalités qualifiées) et grâce à ses

rapporteurs, désignés pendant toute la législature sur un thème précis (environnement, économie, etc.).

La CAUE s'efforce d'irriguer toute l'Assemblée nationale : le règlement le prévoit (toutes les résolutions et les avis subsidiarité sont ensuite examinés par la commission spécialisée au fond ; double-appartenance des commissaires de la CAUE, qui relaient ainsi dans leur COM les travaux de la CAUE ; observations sur les projets de loi intervenant dans des domaines couverts par l'activité de l'Union européenne) ; de plus en plus se développe des formes « souples » de coopération : audition commune avec une autre commission (par exemple finances pour les commissaires européens dans le cadre du semestre européen) ; groupes de travail (exemple : PAC) ; inscription en séance publique des résolutions (c'est une faculté, mais on sent qu'elle est de plus en plus utilisé, récemment par exemple sur les travailleurs détachés).

Les défis :

- a) sensibiliser un nombre aussi élevé que possible de députés aux enjeux européens ;
- b) assurer la cohérence des positions des différents organes (Président, CAUE, CAE, commissions spécialisées, etc.) ;
- c) assurer un réel contrôle du Gouvernement et peser sur ses positions à Bruxelles.

Des lacunes et des progrès possibles : 1) dans la coordination et l'implication interne, force est de constater que les sujets européens demeurent l'apanage d'un cénacle étroit de spécialistes (sauf dans les matières éco et budgétaire, où les choses ont un peu bougé) => les effectifs de la CAUE ont été augmenté (48 membres) / + de séances publiques

(voir Q au Gvt avant les Conseils européens) / semaine de contrôle (qui laisse plus de place pour éventuellement examiner les sujets européens, mais la limite intrinsèque, c'est la surcharge de l'ODJ des autres organes ; 2) dans le contrôle du Gvt => audition de ministres pré-Conseil (fait pour la pêche par exemple), à développer ; mais limite intrinsèque contrainte majoritaire, jamais l'AN ne s'est opposé à Gvt (sauf en 2001 en faveur d'une conception d'un mandat d'arrêt européen plus extensive que celle retenue alors par le Gvt Jospin).

*Avec les autres acteurs européens :*

Les voies de progrès sont ici. Pour peser, il faut influence directement les institutions européennes. 2 grandes solutions pour le faire : 1) agir vite, avant même que les projets de législation soient écrits, afin de « dicter la plume » du législateur, car dans un système élargi et en co-décision, influencer un texte déjà sur la table est beaucoup plus difficile ; 2) agir à plusieurs, en nouant des coalitions.

- L'établissement d'un dialogue direct et régulier avec les institutions européennes :

Les résol/conclusions sont désormais directement adressées à la COM (dans le cadre du dialogue politique). Nombreuses auditions de commissaires. Déplacement annuel du bureau de la CAUE à Bruxelles, auprès de Van Rompuy, d'un commissaire européen et de tous les groupes politiques au PE. Rencontre trimestrielle, durant la semaine de circonscription du PE, entre la CAUE AN et Sénat et les membres français du PE, sur les principaux sujets à l'agenda de l'UE. Et même visioconférence avec une commission du PE (début 2010).

- Une participation active dans la coopération interparlementaire :

1) La spécificité du dialogue franco-allemand : triangle de Weimar ; mission commune CAUE AN et Bundestag (Croatie, Serbie).

2) La volonté de promouvoir une coopération interparlementaire ambitieuse et « positive » :

– les limites du contrôle de subsidiarité, seulement le pouvoir de dire non. Seulement 4 avis AN (taxation des produits énergétiques et rétablissement des contrôles aux frontières/Schengen en 2011 ; marchés portuaires 2013 ; nouveaux aliments 2014).

Différence d’appréciation avec le Sénat.

– pour une coopération interparlementaire ambitieuse et positive : l’exemple de la conférence budgétaire, promu par FRA (résol du 28/11/2012).

## II. Le traitement des affaires européennes par l’administration de l’Assemblée nationale

Ce rôle incombe principalement au service des affaires européennes qui comporte deux divisions : le secrétariat de la Commission des affaires européennes et la division des études européennes et du droit comparé, qui assure également le secrétariat de la délégation de l’Assemblée nationale à l’APCE.

C’est essentiellement le secrétariat de la Commission des affaires européennes et également le directeur du service des affaires européennes (sous l’autorité du Secrétaire général) qui sont en charge des affaires européennes de l’Assemblée nationale.

A la Commission, il y a, outre le Chef du secrétariat, 9 conseillers ou administrateurs et un administrateur-adjoint qui assurent chacun le suivi de plusieurs domaines de compétence de l'Union européenne.

Il y a également 3 secrétaires administratifs qui assurent le traitement de tous les documents européens, l'un d'entre eux étant également notre correspondant IPEX.

Si l'on ajoute 4 secrétaires des services, qui assurent outre le secrétariat proprement dit, l'organisation des missions et de réunions et la gestion des comptes, cela fait au total 19 personnes qui sont en charge des affaires européennes au SAE.

Bien évidemment les commissions permanentes ont également à suivre des questions européennes : leurs administrateurs ont en charge des projets de rapports sur les projets de loi de transposition des textes européens et ont également à traiter les rapports sur les propositions de résolution européenne adoptées par la CAUE et qui sont systématiquement renvoyées à la commission permanente compétente.

Il n'existe pas de « sous-commission » chargée des affaires européennes au sein des commissions permanentes, mais certaines ont désigné des députés chargés de suivre systématiquement les questions européennes.

Par ailleurs, comme dans presque tous les autres parlements, nous avons une représentation administrative à Bruxelles avec 1 administrateur et une secrétaire.

Enfin, au cabinet du Président de l'Assemblée nationale, le conseiller diplomatique suit de près les affaires européennes, en liaison avec les services.

a) Le chef du secrétariat de la commission des affaires européennes assure un rôle essentiel dans l'organisation du travail de la commission, fixée par la Présidente de la commission (et le Bureau de celle-ci) : depuis le début de l'actuelle législature, nous devons faire face à une demande croissante des députés de la commission visant à multiplier les rapports d'information sur les sujets européens, ce qui est très positif et montre l'intérêt des parlementaires sur les questions européennes mais pose un délicat problème de charge de travail.

b) Le travail des administrateurs

De manière très concrète, ce sont les conseillers et administrateurs qui sont attributaires de tous les textes européens dans leurs domaines de compétence. Ils sont chargés de faire un tri entre ceux qui font l'objet d'une procédure écrite et ceux qui seront examinés en commission, notamment au travers d'un rapport d'information.

Dans ce cas, l'administrateur travaille directement avec les rapporteurs (dans notre commission, la pratique est généralement de désigner 2 co-rapporteurs, un de la majorité, un de l'opposition). Comme vous le savez, le rôle des rapporteurs est très important à l'AN, à la commission des affaires européennes comme dans les commissions permanentes.

Dans ce travail, les administrateurs prennent contact avec le SGAE, les ministères, organisent des missions auprès des institutions européennes et des auditions avec les représentants de la société concernée par le texte, etc. C'est en fait le rôle traditionnel des administrateurs de l'AN affectés dans les commissions.

c) En ce qui concerne mon rôle, à part évidemment la direction du service qui n'appelle pas de commentaires particuliers, il est le suivant :

- tout d'abord, je suis tout particulièrement les activités européennes nombreuses du Président de l'AN, sous l'autorité de la Secrétaire générale et en liaison constante avec le conseiller diplomatique du Président et avec le chef de la division du protocole ;

- en second lieu, j'essaie d'assurer (tout comme le chef du secrétariat de la commission) une liaison permanente avec les autres « pôles de compétences » afin qu'il y ait une bonne coordination entre les différents organes de l'AN sur les questions européennes ;

- dans cet esprit, nous essayons aussi, avec notre représentation permanente à Bruxelles, de définir quels peuvent être les organes concernés par les très nombreuses conférences et réunions interparlementaires de toute sorte organisées tant au Parlement européen que dans le parlement assurant la présidence semestrielle de l'UE, voire dans d'autres parlements qui prennent des initiatives en ce sens.

\*

\* \*

En conclusion, il me semble que l'organisation administrative du traitement des affaires européennes de l'AN, qui s'est d'ailleurs constituée de manière assez pragmatique, assure une bonne coordination du traitement de ces dossiers.

Il reste des progrès à faire pour assurer l'implication de davantage de parlementaires comme de fonctionnaires dans

les affaires européennes, sans parler de celle des groupes parlementaires qui n'est pas de notre compétence. C'est une question qui se pose, je crois, dans beaucoup de parlements.

Chacun a conscience que les affaires européennes concernent tout le monde mais il est très difficile que tous s'y intéressent réellement de manière continue en raison de la complexité et de la lenteur (par rapport aux procédures nationales) du processus d'élaboration des textes européens, ainsi que de la charge de travail très importante des différentes commissions permanentes.

Il reste donc au Parlement français des progrès à faire mais je pense que les évolutions de ces dernières années sont très positives et assurent une meilleure prise en compte des enjeux européens dans le travail quotidien de l'Assemblée nationale.