

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution

NOR : PRMX0508865C

Paris, le 22 novembre 2005.

*Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres et ministres délégués*

L'association de l'Assemblée nationale et du Sénat à la prise de décision européenne répond à une double exigence de démocratie et d'efficacité.

Le cadre de cette association est fixé par l'article 88-4 de la Constitution.

Dans sa rédaction applicable, cet article dispose :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »

Cet article fait donc obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dont tout ou partie des dispositions relèveraient, en droit interne, du domaine de la loi. Il ouvre la faculté au Gouvernement de soumettre, en sus, au Parlement tout autre projet d'acte et, plus largement, tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Mes prédécesseurs ont usé de la faculté ainsi offerte en décidant que seraient systématiquement transmis aux deux assemblées les livres verts, les livres blancs et le programme annuel de travail de la Commission.

Je souhaite qu'une nouvelle étape soit franchie dans l'association du Parlement à la prise des décisions européennes. Aussi ai-je décidé que celui-ci, alors même que l'article 88-4 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 n'est pas entré en vigueur, serait désormais mis en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de « codécision » régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif.

Il a néanmoins paru utile que ces projets d'actes continuent à être soumis au Conseil d'Etat, afin que le Parlement soit toujours en mesure de savoir quels sont ceux qui relèveraient du domaine de la loi s'il s'agissait de dispositions nationales.

En outre, afin de renforcer encore l'association du Parlement, je suis prêt à donner suite, en règle générale, aux demandes émanant des présidents des commissions des affaires étrangères de chaque assemblée ou des présidents des délégations parlementaires pour l'Union européenne, de se faire communiquer des documents dont la transmission ne serait pas obligatoire, mais qui pourraient utilement éclairer leurs travaux. Je souhaite que les éventuelles observations sur ces documents fassent l'objet de votre part d'un examen attentif.

Je souhaite enfin attirer particulièrement votre attention sur la nécessaire implication de chaque département ministériel dans ce dispositif. En effet, si, du point de vue procédural, c'est au secrétariat général du Gouvernement qu'il revient d'effectuer les transmissions requises, c'est au ministère matériellement compétent qu'il incombe, une fois cette transmission réalisée, de répondre efficacement et rapidement aux demandes d'informations adressées par les assemblées. La qualité de ce dialogue entre les assemblées et chaque ministère est une condition indispensable pour assurer une association effective du Parlement à la prise de décision.

A cet égard, un soin particulier doit être apporté à la réalisation de la fiche d'impact juridique simplifiée prévue par la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

L'annexe jointe à la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 13 décembre 1999, précise les modalités de mise en œuvre du dispositif ainsi amendé.

DOMINIQUE DE VILLEPIN

A N N E X E

I. – *Transmission des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne*

1. Projets et propositions d'actes devant être adoptés selon la procédure de codécision

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la procédure de codécision de l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet :

- au secrétariat général du Gouvernement (SGG), qui les adresse aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en publient la liste au *Journal officiel* (informations parlementaires) ;
- au Conseil d'Etat, qui dispose d'un délai de quinze jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au SGG et au SGAE son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le SGAE peut demander au Conseil d'Etat de se prononcer dans un délai réduit.

Dans les vingt-quatre heures suivant réception de l'avis du Conseil d'Etat, le SGG le communique aux délégations pour l'Union européenne des assemblées. Le SGAE en assure dans le même délai la diffusion interministérielle.

2. Autres projets et propositions d'actes ne devant pas être adoptés selon la procédure de codécision et relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne

Dès réception des autres projets et propositions d'actes ne relevant pas de la procédure de codécision, le SGAE les transmet au SGG et au Conseil d'Etat. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au SGG et au SGAE son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le SGAE peut demander au Conseil d'Etat de se prononcer dans les trois jours de sa saisine ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'Etat, le SGG transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'Etat y afférent. Les assemblées en publient la liste au *Journal officiel* (informations parlementaires).

Le SGG communique au SGAE la liste des projets et propositions d'actes ainsi transmis au Parlement. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle et transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'Etat sur les projets et propositions d'actes ne comportant pas de disposition de nature législative.

3. Documents relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne

Les livres verts, les livres blancs, le programme de travail annuel de la Commission sont soumis au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Par ailleurs, sur proposition du secrétaire général du SGAE, faite en accord avec le ministre chargé des affaires européennes et le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet au titre de l'article 88-4 de la Constitution les autres documents, et notamment les communications de la Commission, qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement.

Les documents sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le SGG. Les assemblées en publient la liste au *Journal officiel* (informations parlementaires). Le SGG communique au SGAE la liste des documents ainsi transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

4. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant du deuxième pilier de l'Union européenne

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC et susceptibles de comporter des mesures de nature législative, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG et au Conseil d'Etat. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au SGG et au ministre des affaires étrangères, service de la PESC, son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces textes. En cas d'urgence, le ministre des affaires étrangères peut demander au Conseil d'Etat de se prononcer dans les trois jours de sa saisine, ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'Etat, le SGG transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'Etat y afférent. Les assemblées en publient la liste au *Journal officiel* (informations parlementaires).

Le SGG communique au ministre des affaires étrangères la liste des textes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Il en assure la diffusion interministérielle. Le ministre des affaires étrangères transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'Etat sur les textes ne comportant pas de disposition de nature législative.

Sur proposition du ministre des affaires étrangères, faite en accord avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet les autres documents qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement dans le domaine de la PESC. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le SGG.

II. – *Information du Parlement sur le déroulement des procédures de l'Union européenne*

Afin de compléter l'information du Parlement sur l'ordre du jour des conseils de l'Union européenne, les dispositions suivantes s'appliquent :

a) Les assemblées reçoivent communication des ordres du jour prévisionnels des conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence dès la transmission de ces ordres du jour par la présidence en exercice au Gouvernement français.

Les ordres du jour sont fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité. Ces modifications sont notifiées aux assemblées par les soins du SGAE.

b) Les ordres du jour de chacune des sessions du Conseil sont communiqués aux assemblées par les soins du SGAE dès que le Gouvernement en a été rendu destinataire par la présidence en exercice. En pratique, celle-ci doit les adresser au gouvernement de chaque Etat membre au moins quatorze jours avant le début de la session.

III. – *Modalités et délai d'examen des textes par le Parlement*

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du conseil des ministres de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier si la représentation nationale a manifesté son intention de prendre position sur un texte, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

C'est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt, dans le mois suivant la transmission du texte au Parlement par le SGG, d'une proposition de résolution.

1. **Adoption de résolutions**

A l'Assemblée nationale

a) Les propositions de résolution formulées par les députés dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du SGG et transmises aussitôt par celui-ci au SGAE ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC. Ces derniers vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté, que lui reconnaît le règlement de l'Assemblée nationale, de demander à la commission compétente de déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande. Dans l'affirmative, le SGAE, ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, en informe sans délai le SGG, lequel saisit aussitôt de la demande le président de l'Assemblée nationale.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, le président de l'Assemblée nationale l'adresse au SGG qui le communique immédiatement au SGAE ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le SGAE ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifie, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement de l'Assemblée nationale de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Dans l'affirmative, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC informe sans délai le SGG, qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président de l'Assemblée nationale.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de huit jours, à compter de la date de distribution du rapport que le SGG doit faire connaître au président de l'Assemblée nationale que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour.

Au Sénat

a) Les propositions de résolution formulées par les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont aussitôt transmises au SGG par le Sénat.

Le SGG communique ces documents au SGAE ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, il est immédiatement transmis, par les soins du Sénat, au SGG, qui le communique immédiatement au SGAE ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le SGAE ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement du Sénat de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat. Dans l'affirmative, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC informent sans délai le SGG, qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président du Sénat.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de dix jours à compter de la date de distribution du rapport que le SGG doit faire connaître au président du Sénat que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour du Sénat.

2. Procédure d'examen accélérée

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demandent aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

IV. – *Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte*

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;
- d'interroger le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;
- de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

1. Dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure communautaire permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Lorsqu'une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat est devenue définitive, selon l'une ou l'autre des modalités prévues par leur règlement, le président de l'assemblée concernée la transmet au SGG qui la communique au SGAE ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

Ceux-ci examinent, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner eu égard à la position française dans la négociation des projets d'actes en cause.

2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe

Le comité interministériel sur l'Europe évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

V. – Décision de faire usage des facultés ouvertes au Gouvernement par le règlement de chaque assemblée

Il appartient au SGAE de prendre l'attache du cabinet du Premier ministre et des ministères concernés en vue de faire connaître au SGG si le Gouvernement entend exercer les prérogatives mentionnées au point III (1^o) ci-dessus, qui lui sont reconnues par le règlement de chaque assemblée. Si, après chaque consultation des ministères concernés, il apparaît qu'une réunion interministérielle s'impose pour harmoniser la position du Gouvernement quant à l'exercice de ses prérogatives, cette réunion sera convoquée par le SGG à la demande du SGAE ou du ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC, dans les conditions habituelles.

VI. – Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Le ministre chargé de la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée.

Il y défend la position du Gouvernement, telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGAE ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

VII. – Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsqu'un acte dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution est définitivement adopté par les institutions de l'Union européenne, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC notifient l'acte adopté au SGG, qui en informe les assemblées parlementaires.

Le SGAE ou le cas échéant le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, fournit par ailleurs au ministre compétent et au ministre chargé des affaires européennes les éléments leur permettant d'informer les assemblées de la manière dont les résolutions votées par elles sur les actes de l'Union européenne ont été prises en compte lors des négociations de ces actes.