Hertie School
Jacques Delors Centre

Policy Brief

Il est temps de libérer le potentiel du bi-parlementarisme

Le modèle franco-allemand

20 octobre 2020

Thu Nguyen, Policy Fellow
Henriette Heimbach, Directrice de projet

#FrancoGermanDialogue
#Parliamentarization
#AachenTreaty

La création de l'Assemblée parlementaire franco-allemande en janvier 2019 a marqué une étape importante vers l'institutionnalisation des relations franco-allemandes au niveau parlementaire. L'Assemblée fournit un forum pour le débat binational et le contrôle démocratique, et a le potentiel de renforcer la coopération franco-allemande et le leadership au niveau de l'UE en encourageant des compromis et des solutions pratiques bilatéralement avant qu'ils ne soient présentés à Bruxelles. L'Assemblée n'est toutefois pas à la hauteur de son potentiel. Dans leur policy brief, Henriette Heimbach et Thu Nguyen évaluent les lacunes de l'Assemblée et formulent des suggestions pour l'améliorer. Outre l'amélioration de la transparence de ses travaux, l'Assemblée devrait s'attacher à traiter des problèmes bilatéraux concrets et à les canaliser vers des demandes concrètes. Parallèlement, l'Assemblée devrait servir de forum de coordination des positions franco-allemandes au niveau de l'UE afin de favoriser des positions communes. Les auteurs concluent qu'en dépit de ses lacunes, l'Assemblée parlementaire franco-allemande peut servir de modèle aux autres États membres pour établir et institutionnaliser des formes similaires de bi-parlementarisme.

Le 22 janvier 2019, la France et l'Allemagne ont franchi une nouvelle étape envers une coopération approfondie et de relations plus étroites en signant le traité d'Aix-la-Chapelle. Cette intensification de l'amitié franco-allemande – déjà scellée par le traité de l'Élysée signé en 1963 – a ensuite pris une dimension parlementaire avec la création, deux mois plus tard, de la nouvelle Assemblée parlementaire franco-allemande («l'Assemblée»).

L'Assemblée assure une plus grande démocratisation des relations franco-allemandes. Jusqu'à présent, au niveau politique, celles-ci ont été principalement façonnées par les gouvernements respectifs, avec des contributions de leurs sociétés civiles actives. Grâce à la création de l'Assemblée, les députés des deux pays sont sortis de l'ombre pour jouer un rôle actif dans le façonnement des relations franco-allemandes. L'Assemblée peut ainsi contribuer, à un niveau bilatéral, à renforcer la voix des citoyens dans ce tandem politique clé de l'Europe, en offrant une chambre plus formelle aux débats et aux résolutions de préoccupations mutuelles. Auparavant, les échanges parlementaires se déroulaient dans une large mesure dans un cadre informel, irrégulier et ad hoc. Les quelques réunions régulières étaient organisées au sein du groupe

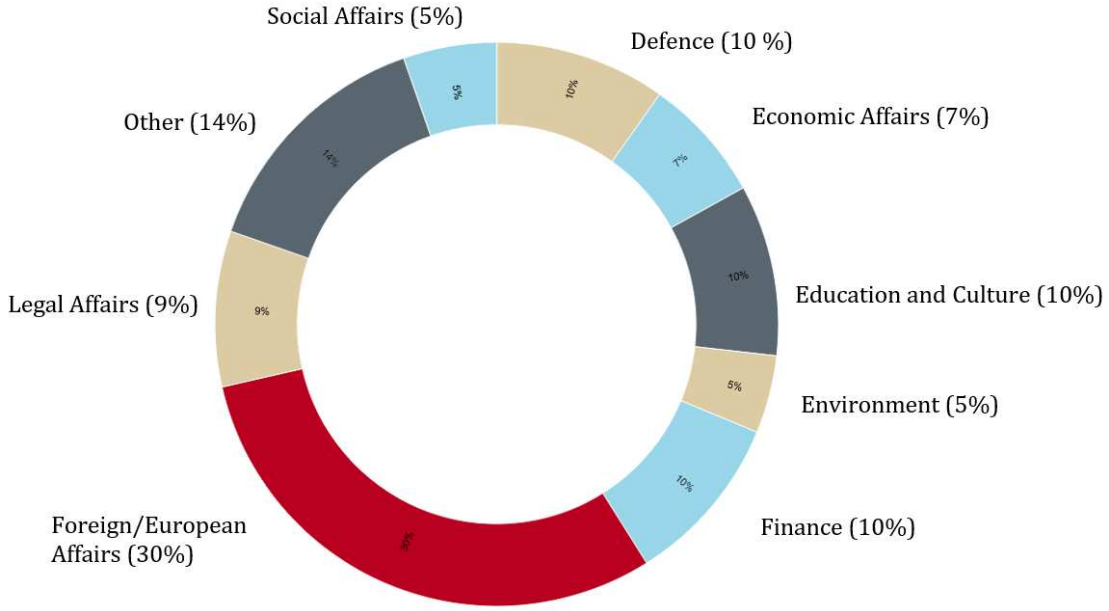
d'amitié franco-allemande et entre les deux commissions chargées des affaires européennes. Malgré son caractère et ses débuts prometteurs, l'Assemblée doit être améliorée pour devenir un véritable espace parlementaire binational.

Où en sommes-nous?

En mars 2019, le Bundestag allemand et l'Assemblée nationale française ont adopté l'accord parlementaire franco-allemand. Cet accord unique entre les deux parlements – adopté par ceux-ci sans contribution des gouvernements[1] – prévoit des relations franco-allemandes encore plus étroites. Au cœur de cette coopération se trouve l'Assemblée parlementaire franco-allemande, composée de 100 représentants : 50 issus de chaque parlement. Les présidents des parlements nationaux dirigent des séances organisées au moins deux fois par an.

Les principaux objectifs de l'Assemblée sont de superviser le Conseil des ministres franco-allemand et de suivre la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle et du traité de l'Élysée. Ses activités portent sur des sujets internationaux et européens d'intérêt commun, en particulier les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense. Comme le montre le graphique ci-dessous, sa composition souligne qu'environ un tiers de ses membres sont issus des commissions des affaires étrangères et européennes de leur parlement d'origine. Un autre objectif de l'Assemblée consiste à assurer la transposition conjointe des directives européennes par la France et l'Allemagne dans leur droit national. L'Assemblée peut adopter des résolutions (*Beschlüsse*) et proposer des résolutions nationales communes au Bundestag et à l'Assemblée nationale, même si celles-ci ne sont pas juridiquement contraignantes. Chaque année, le bureau exécutif de l'Assemblée prépare un rapport sur la coopération franco-allemande qui sera présenté en plénière.

30 % des députés de l'Assemblée sont issus des commissions des affaires étrangères/européennes
Aperçu des commissions nationales représentées



Source: propres calculs basés sur les informations des sites www.bundestag.de et www.assemblee-nationale.fr.

Un organisme de surveillance parlementaire actif

L'Assemblée met fortement l'accent sur les auditions des gouvernements, démontrant ainsi sa volonté d'exercer également un contrôle parlementaire dans un format bilatéral. Jusqu'à présent, lors de chaque séance, elle a organisé des auditions de ministres français et allemands convoqués en vue d'expliquer toute action gouvernementale. Un résultat tangible de ces auditions a été observé en mai 2020, lorsque les ministres de l'Intérieur français et allemand ont été interrogés sur les contrôles aux frontières effectués pendant la pandémie de coronavirus.

1 En France, le pouvoir de conclure des traités internationaux est dévolu au Président (article 52 de la Constitution française). En Allemagne, le pouvoir de conclure des traités appartient au président fédéral et au gouvernement [article 59 (1)] de la loi fondamentale allemande.

Avant et pendant l'audition, les députés français et allemands avaient publiquement plaidé pour la levée des contrôles aux frontières – dans certains cas contre l'avis de leur propre parti au pouvoir. Ils ont ainsi sensibilisé l'opinion aux conséquences négatives de ces contrôles pour les régions transfrontalières et à la nécessité d'une coopération transfrontalière en matière de santé.

Un large consensus malgré des lignes de parti divergentes en France et en Allemagne

Depuis sa création, l'Assemblée a souvent formé des larges coalitions, comme au Parlement européen. Les résolutions sont souvent proposées et adoptées par une large majorité de groupes parlementaires, à savoir les groupes parlementaires français et allemands au pouvoir, les verts et les libéraux allemands (FDP), ainsi que le MoDem et l'UDI français. Cette situation suggère que les divisions entre partis comptent peu au sein de l'Assemblée. En effet, une réelle volonté politique en faveur d'un consensus plus large entre les groupes parlementaires au pouvoir et la plupart des groupes d'opposition semble y exister. L'*Alternative für Deutschland*, *Die Linke* (parti de gauche) et *La France insoumise* en sont exclues, probablement d'un commun accord.

Le fait que le paysage politique des deux délégations soit très différent constitue une autre raison. L'Assemblée compte des membres de dix groupes parlementaires français et de six groupes parlementaires allemands. Le nombre élevé de groupes parlementaires français, ainsi que le parti au pouvoir relativement récent *La République en marche* (LREM), qui outrepasse la dichotomie française traditionnelle gauche-droite, complique l'identification des partis frères entre les deux pays. Par exemple, *LREM* est considéré comme un parti frère potentiel par les chrétiens-démocrates (CDU/CSU), les sociaux-démocrates (SPD), les verts et le FDP en Allemagne. *LREM* forme un groupe (Renew) au Parlement européen avec ce dernier. L'instauration du même paysage de partis dans les deux délégations contribuerait à une politisation plus forte de l'Assemblée par-delà les frontières nationales. Le jumelage des partis facilite le travail sur des propositions communes, comme le montrent les partis frères La France insoumise et le parti allemand Die Linke. Bien qu'ils se trouvent dans l'opposition au niveau national et que la plupart de leurs propositions soient rejetées, ces derniers sont très actifs à l'Assemblée.

Groupes parlementaires représentés à l'Assemblée (avec mention du nombre de parlementaires et de partis nationaux au pouvoir ou dans l'opposition):

France	Allemagne
• La République en Marche (25) *parti au pouvoir*	• Démocrates-chrétiens (17) *parti au pouvoir*
• Les Républicains (10) *opposition*	• Sociaux-démocrates (11) *parti au pouvoir*
• Mouvement démocrate et affiliés (4) *groupe minoritaire*	• Alternative pour l'Allemagne (6) *opposition*
• Socialistes et associés (3) *opposition*	• Parti démocratique libre (6) *opposition*
• UDI et indépendants (2) *opposition*	• Parti Die Linke (5) *opposition*
• Libertés et territoires (1) *opposition*	• Alliance 90/Les Verts (5) *opposition*
• Agir ensemble (1) *groupe minoritaire*	
• Écologie démocratie solidarité (2) *neutre*	
• La France insoumise (1) *opposition*	
• Gauche démocrate et républicaine (1) *opposition*	

Évaluer les particularités et les points faibles de l'Assemblée

Si l'Assemblée institutionnalise les relations entre la France et l'Allemagne au niveau parlementaire et sert de forum pour le débat binational et le contrôle démocratique, elle ne peut ni remplacer les deux parlements nationaux ni contraindre/contrôler l'un ou l'autre gouvernement. Malgré ses pouvoirs réduits, son organisation pourrait être améliorée.

Différentes conceptions des relations avec l'exécutif

L'Assemblée nationale est historiquement un parlement plus faible que son homologue allemand, en particulier dans ses relations avec le gouvernement. La France fonctionne sur la base d'un système semi-présidentiel, dans lequel le président, qui est directement élu, et le premier ministre, qui est nommé par le président, se partagent les pouvoirs exécutifs. L'Assemblée nationale n'a aucun pouvoir sur le président et n'intervient pas dans la nomination du premier ministre, bien qu'elle puisse le révoquer par une motion de censure. De plus, en ce qui concerne les procédures législatives, l'Assemblée nationale jouit de compétences relativement faibles, au profit de l'exécutif, qui dispose de nombreux outils pour orienter le processus législatif dans la direction qu'il souhaite. En revanche, le Bundestag a un pouvoir beaucoup plus fort au sein du système parlementaire allemand. Le chancelier et son gouvernement doivent être élus par le Bundestag à la majorité absolue et il n'existe pas de restrictions des pouvoirs législatifs du parlement comme c'est le cas en France.

Sans surprise, donc, les députés français et allemands ont des points de vue différents sur le rôle de l'Assemblée: un forum en mesure de lier les gouvernements nationaux respectifs ou un forum de débat se limitant à formuler des recommandations générales. En conséquence, les membres de la délégation française font preuve de bien plus de retenue sur cette question. Dans le cadre actuel, l'Assemblée peut uniquement prendre des résolutions non contraignantes (*Beschlüsse*) et proposer à l'Assemblée nationale et au Bundestag d'adopter des résolutions communes.

Cette différence des relations entre le parlement et le gouvernement se reflète également dans la rédaction de la résolution commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand du 22 janvier 2018: la version allemande se réfère systématiquement au mot «*auffordern*» («*fordert die Regierungen auf*» - «*appelle les gouvernements*»). En revanche, la version française utilise en alternance les termes «inviter» («invite les gouvernements»), «appeler» («appelle les gouvernements») et «demander» («demande aux gouvernements»), le verbe «inviter» étant utilisé dans plus de la moitié des cas.

Asymétrie des ressources disponibles

Il existe également une différence notable de ressources entre les deux parlements. Les 709 députés du Bundestag sont soutenus dans leur travail quotidien par environ 3 000 fonctionnaires. Ce soutien administratif comprend un service linguistique interne, qui fournit des traductions et assure un service d'interprétation, si nécessaire. Les 577 députés de l'Assemblée nationale française, quant à eux, peuvent faire appel à un maximum de 1 349 fonctionnaires, soit moins de la moitié des effectifs disponibles pour le Bundestag. Cette asymétrie des ressources peut avoir des incidences à plus long terme sur le bon fonctionnement de l'Assemblée, par exemple en ce qui concerne la préparation des auditions, car une chose aussi simple que la traduction de documents pourrait devenir un problème.

Trop peu d'initiatives concrètes

Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Assemblée s'est réunie six fois en 18 mois, dont deux fois en organisant des réunions extraordinaires virtuelles en mai et juin 2020 pour répondre aux questions urgentes concernant les contrôles aux frontières pendant la pandémie et l'initiative franco-allemande pour un fonds de relance européen. Malgré cette activité, l'Assemblée n'a adopté que trois résolutions (toutes lors de sa dernière session en septembre 2020) et une seule proposition de résolution commune des deux parlements nationaux. Cette proposition demande, en des termes très généraux, la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle. De même, la résolution sur «l'impulsion franco-allemande en faveur de l'Union économique et monétaire» ne fait qu'évoquer la question de manière superficielle. Alors que deux résolutions se caractérisent par des demandes concrètes adressées au gouvernement – par exemple, pour établir une liaison ferroviaire à grande vitesse directe entre Paris et Berlin –, l'Assemblée risque de se concentrer sur des sujets trop généraux et de ne pas exploiter son potentiel pour traiter des

problèmes bilatéraux.

Peu de progrès quant à la transposition commune des directives européennes

Un objectif explicite de l'Assemblée consiste à promouvoir la transposition identique des directives européennes dans le droit national. Aucun des groupes de travail et aucune des résolutions de l'Assemblée n'ont toutefois abordé cette tâche. Elle n'a pas non plus été abordée ou inscrite comme point de l'ordre du jour explicite lors des six réunions. Cette situation peut être attribuée au fait que la transposition des directives est une question plutôt technique, difficile à communiquer au public. En outre, elle nécessite une certaine coordination avec les gouvernements, qui devraient d'abord rédiger une proposition législative en vue de la mise en œuvre identique d'une directive européenne.

Manque de transparence

Il existe un manque de clarté et de transparence concernant les activités de l'Assemblée, et ce, tant en son sein qu'à l'extérieur de celle-ci. Bien que ses séances soient principalement publiques et que les enregistrements soient disponibles en ligne, il est difficile, même pour les députés de l'Assemblée, d'avoir une vue d'ensemble complète du nombre de groupes de travail ou de propositions de résolution, notamment. L'Assemblée a mis en place cinq groupes de travail qui se concentrent sur: 1) l'intelligence artificielle, 2) l'harmonisation du droit français et du droit allemand des affaires et des faillites, 3) le pacte vert pour l'Europe, 4) la migration, l'asile et l'intégration, et 5) la politique étrangère et de défense. Aucune information sur leurs activités n'est toutefois disponible.

Il est temps de libérer le potentiel du bi-parlementarisme

L'Assemblée a pour mission d'approfondir les relations franco-allemandes au-delà des contacts de gouvernement à gouvernement, avec une dimension parlementaire, plus proche des citoyens. Elle est donc chargée d'aborder et de résoudre en temps opportun les problèmes qui préoccupent les deux populations. À cet effet, l'Assemblée pourrait également jouer le rôle de catalyseur pour renforcer la coopération et le leadership franco-allemands au niveau européen, en favorisant des compromis pratiques et des solutions bilatérales avant de les présenter à Bruxelles. Pour avoir un impact sur des questions d'intérêt commun pour la France et l'Allemagne, l'Assemblée devrait adopter quatre améliorations:

1. **Garder à l'esprit les différences institutionnelles:** de manière générale, les députés de l'Assemblée peuvent garder à l'esprit les différences institutionnelles, culturelles et linguistiques de leurs homologues français et allemands, mais ils devraient se concentrer sur la recherche d'un dénominateur commun entre les positions françaises et allemandes, plutôt que sur leurs différences. Dans le même temps, les différences institutionnelles peuvent également servir de base à un échange de bonnes pratiques. Par exemple, en 2018 et 2019, l'Assemblée nationale a été considérablement plus active que le Bundestag dans son dialogue avec la Commission: au cours de ces deux années, alors que l'Assemblée nationale a envoyé un total de 17 avis sur des dossiers législatifs dans le cadre de la procédure de dialogue politique et un avis motivé dans le cadre du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, le Bundestag n'a envoyé que deux avis et deux avis motivés. L'Assemblée pourrait donc servir de forum pour discuter des raisons sous-jacentes de ces différences de nombre et rationaliser les processus dans les deux parlements nationaux.

2. **Se concentrer sur des problèmes et résultats concrets: l**es activités de l'Assemblée devraient (continuer à) se concentrer sur des questions binationales concrètes plutôt que sur des thèmes généraux, afin que l'Assemblée serve de forum où les questions qui préoccupent les populations des deux pays peuvent être canalisées en demandes concrètes adressées aux deux gouvernements. Cette mesure suppose également un engagement étroit avec les parlements respectifs de chaque pays, afin de garantir que les résolutions de l'Assemblée soient réellement discutées et intégrées dans les débats nationaux, et incluses dans l'ordre du jour de l'UE. La réouverture des frontières entre la France et l'Allemagne pendant la crise du coronavirus offre un bel exemple de réussite, qui pourrait être étendu à des questions telles que les droits et les règles liés aux travailleurs détachés, la coopération sanitaire dans

les régions frontalières ou l'adoption de règles communes pour les exportations d'armes. Cet engagement inclut également la poursuite de l'exercice vigoureux du droit d'interroger les gouvernements et d'adopter des résolutions concrètes, mais aussi l'échange d'informations mutuellement pertinentes entre les deux délégations.

3. **Approfondir la coordination quant à la prise de décisions au niveau de l'UE:** l'Assemblée devrait fonctionner comme un forum de coordination des positions franco-allemandes au niveau de l'UE. Elle devrait avant tout mettre davantage l'accent sur la transposition commune des directives de l'UE au niveau national. Bien que ce point fasse partie de ses objectifs dans les traités, l'Assemblée n'a pas encore pris de mesures à cet égard. Ensuite, elle devrait également encourager la prise de positions communes aux deux pays à présenter au niveau de l'UE par leurs gouvernements. De même, les délégations de l'Assemblée devraient travailler en étroite collaboration en ce qui concerne le mécanisme de subsidiarité prévu par le protocole 2 des traités de l'UE, en vertu duquel les parlements nationaux peuvent envoyer des avis motivés à la Commission lorsqu'ils estiment qu'une proposition législative enfreint le principe de subsidiarité. Dans la mesure où cette procédure nécessite qu'un certain nombre de chambres parlementaires nationales aient soumis un tel avis motivé pour déclencher l'intervention de la Commission, la coordination entre les parlements nationaux est cruciale.

4. **Assurer plus de transparence comme condition préalable à la démocratisation des relations bilatérales:** en lien avec le dernier point susmentionné, l'Assemblée devrait garantir une plus grande transparence concernant son fonctionnement et ses procédures. Peu d'informations sur son travail quotidien, sa structure en commissions ou la manière dont elle assure le suivi des résolutions adoptées sont disponibles. Si elle souhaite devenir un véritable espace parlementaire binational, ces informations doivent être facilement accessibles non seulement à ses membres, mais aussi au grand public.

Conclusion

La création de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, en tant que forum parlementaire des deux plus grands États membres de l'UE, marque une étape clé dans l'institutionnalisation et la formalisation du bi-parlementarisme au sein de l'UE. Alors que les États du Benelux et les États baltes disposent également de leurs propres forums multi-parlementaires, l'Assemblée est la première tribune binationale de l'UE. L'Assemblée peut donc, malgré certaines lacunes, servir de modèle à d'autres États membres en vue d'établir et d'institutionnaliser des formes similaires de bi-parlementarisme. Dans le même temps, elle pourrait également contribuer à consolider le leadership franco-allemand au sein de l'UE, en favorisant des solutions et des compromis réalisables dans le cadre de ses activités, qui pourront ensuite être portés à la table des négociations à Bruxelles. Elle pourrait ainsi renforcer et donner une dimension démocratique à une dynamique qui a pris un nouvel élan lors de la crise du coronavirus, lorsque la proposition franco-allemande de plan de relance européen a ouvert la voie à la proposition de la Commission actuellement en négociation à Bruxelles.

Gefördert durch:

Bundesministerium
der Finanzen

Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Academic Director: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Managing Director: Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B •
Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation

Friedrichstraße 194
D – 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30/259 219 107

Online: delorscentre.eu
E-Mail: info@delorscentre.eu
Twitter: @delorsberlin