

LA RÉSISTANCE COMME OPPORTUNITÉ : LES STRATÉGIES DES INSTITUTIONS POLITIQUES FRANÇAISES FACE À L'EUROPE

Emiliano GROSSMAN

Cette contribution analyse les stratégies du gouvernement en France pour accroître son contrôle de l'agenda en matière de politique européenne. Depuis le traité de Maastricht, le Parlement français a cherché à développer le contrôle parlementaire sur ces dossiers. Malgré un progrès indéniable, nous soutenons qu'en s'appuyant sur le déséquilibre de départ, le gouvernement est parvenu à neutraliser l'essentiel de ces avancées. L'explication que nous avançons est avant tout institutionnelle, dans la mesure où le déséquilibre de départ entre institutions permet au gouvernement de structurer les changements et leurs effets à sa guise.

Dans la désormais abondante littérature sur l'Européanisation, les institutions politiques ont bénéficié d'une attention relativement faible, par rapport aux politiques publiques, aux partis ou encore aux mouvements sociaux¹. Plusieurs publications récentes ont permis de commencer à combler cette lacune. Ces travaux se concentrent, notamment sur les rapports entre exécutif et législatif et l'impact de l'intégration européenne².

L'intégration européenne a entraîné des pertes de prérogatives pour les gouvernements. Ainsi, Jacques Delors aurait affirmé face au Parlement européen vers la fin des années 1980 qu'une décennie plus tard pas moins de 80 % de la législation économique serait d'origine communautaire. Si cette affirmation est difficile à vérifier³, il reste que dans un nombre croissant de domaines politiques, le transfert de prérogatives vers le niveau européen est

1. Une exception notable concerne le travail de WESSELS W. et ROMETSCH D., (eds.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion ?*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

2. AUDEL K. et BENZ A., « The Politics of Adaptation : the Europeanisation of National Parliamentary Systems », *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n°3/4, 2005.

3. Voir à ce titre la contribution de Brouard et collègues : BROUARD S., COSTA O. et KERROUCHE E., « The Europeanization of French Lawmaking, », *papier présenté à Congrès d'APSA*, Chicago, 2007.

bien réel⁴. Nous soutiendrons ici que les institutions politiques – au-delà de tout clivage politique ou idéologique – sont susceptibles de résister à ce transfert. Cette résistance prend parfois la forme de tentatives de renationalisation de certaines politiques⁵.

Dans le cas des institutions politiques, la principale conséquence a été une lutte entre les principales institutions pour le contrôle des décisions bruxelloises. Or toutes les institutions ne sont pas également bien préparées. Les parlements apparaissent souvent comme le principal perdant dans ce contexte⁶. Raunio et Hix affirment, cependant, que l'affaiblissement des Parlements est antérieur à l'intégration européenne. Si cette dernière a, dans un premier temps, participé de cette évolution, elle le fait de moins en moins et semble même, du moins depuis le traité de Maastricht, avoir participé d'un rééquilibrage en faveur du Parlement⁷.

La présente contribution entend examiner cette question pour le cas français. Nous soutenons que l'exécutif dispose d'armes plus puissantes que le Parlement. Le gouvernement français est parmi les plus puissants dans la comparaison européenne⁸. Il exerce un contrôle déterminant sur la mise sur agenda⁹, alors que les pouvoirs de contrôle des commissions parlementaires sont faibles¹⁰. Les sources de cette relation déséquilibrée sont avant tout à chercher dans la Constitution de 1958, mais l'évolution du contexte politique de la V^e République a fait pencher la balance encore davantage du côté

4. Les tentatives les plus célèbres sont : SCHMITTER P. C., « Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts », in MARKS G. and al., (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996 ; POLLACK M., « The End of Creeping Competence ? EU Policy-Making Since Maastricht », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°3, 2000 ; ALESINA A., ANGELONI I. et SCHUKNECHT L., « What does the European Union do ? » *Public Choice*, vol. 123, n°3-4, 2005. D'autres projets de recherche en cours devraient à terme permettre de déboucher sur des informations plus complètes. Voir DEHOUSSE R. et DELOCHE-GAUDEZ F., (eds.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008. et du projet « Agendas » BROUARD S., COSTA O. et KERROUCHE E., *op. cit.*, 2007.

5. MEUNIER S. et NICOLAIDIS K., « The European Union as a Conflicted Trade Power », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°6, 2006 ; SUTCLIFFE J.-B., « The 1999 Reform of the [EU] Structural Fund Regulations : Multi-level Governance or Renationalization ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n°2, 2000.

6. KASSIM H., « The Europeanization of Member State Institutions », in BULMER S. et LEQUESNE C., (eds.), *The Members States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

7. Voir RAUNIO T. et HIX S., « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, vol. 23, n°4, 2000.

8. GROSSMAN E. et SAUGER N., *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2007 (voir chapitres 5 et 6).

9. DÖRING H., « Time as a Scarce Resource : Government Control of the Agenda », in DÖRING H., (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, London, St. Martin's Press, 1995 ; HUBER J. D., *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, New York, Cambridge University Press, 1996.

10. MATTSON I. et STRØM K., « Committee Effects on Legislation », in DÖRING H. et HALLERBERG M., (eds.), *Patterns of Parliamentary Behavior : Passage of Legislation Across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004.

du gouvernement¹¹. Ainsi, l'investiture des députés est contrôlée par la direction des partis politiques et le chef du gouvernement ou le président sont, la plupart du temps, les chefs du parti majoritaire¹². Voilà seulement quelques-uns des éléments qui expliquent la très forte domination de l'exécutif sur le législatif dans le système politique français¹³. Ce point de départ est peu controversé, même s'il faut éviter tout réductionnisme en la matière¹⁴.

À premier abord, l'intégration européenne présente un certain nombre d'opportunités pour les deux institutions. Du côté du Parlement, d'abord, la nécessité de faire approuver les élargissements et les réformes des traités selon l'art. 54 procure un vrai levier au Parlement. Cela permet à ce dernier de négocier régulièrement son droit de regard. Parallèlement, la position institutionnelle et politique extrêmement favorable du gouvernement lui permet de neutraliser l'essentiel des aspirations du Parlement. Son important pouvoir réglementaire lui permet de décider sur les objets du scrutin parlementaire en matière européenne. Et le gouvernement exploite sa prééminence institutionnelle pour limiter les effets de certains changements intervenus. De ce fait, il est difficile, pour le cas français, de confirmer la thèse d'une reconquête du pouvoir par le parlement à la faveur de l'intégration européenne. Si les raisons de la faiblesse du Parlement sont certainement à chercher ailleurs, les enjeux européens ont dans l'ensemble plutôt conforté la prééminence du gouvernement.

Cette contribution procède en deux temps. Nous explorerons d'abord la thèse d'un rééquilibrage des rapports exécutif-législatif, avant de démontrer que le bilan est au mieux mitigé, et, dans l'ensemble, plutôt défavorable au Parlement.

Les relations exécutif-législatif : vers un retour du Parlement ?

Ainsi, un premier impact de l'intégration européenne pourrait être celui d'un rééquilibrage des rapports exécutif-législatif en faveur du Parlement¹⁵.

11. Sur ce point, voir GROSSMAN E., « Governments under the 5th Republic : the Changing Forms of Executive Dominance », in BROUARD S., APPLETON A. et MAZUR A. G., (eds.), *The French Fifth Republic at Fifty*, London, Palgrave, 2008.

12. COSTA O. et KERROUCHE E., *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 65 et suivantes.

13. KING A., « Modes of executive-legislative relations : Great-Britain, France and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n°1, 1976 ; STRØM K., MÜLLER W. C. et BERGMAN T., (eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

14. KERROUCHE E., « The French *Assemblée nationale* : The Case of a Weak Legislature ? », *Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n°3, 2006 ; LAZADEUX S., « The Evolution of the National Assembly's Oversight of the Executive under the Fifth Republic. Changing Role, Partisanship, and Intra-Majority Conflict », *West European Politics*, vol. 32, n°2, 2009.

15. Cette partie s'appuie partiellement sur GROSSMAN E. et SAUGER N., « Political Institutions under Stress ? Assessing the Impact of European Integration on French Political Institutions », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°7, 2007.

Dans cette perspective l'intégration européenne est avant tout vécue comme une contrainte. En effet, comme dans d'autres pays, le Parlement français a régulièrement utilisé la ratification des traités européens comme l'occasion de négocier davantage de pouvoirs de regard sur les affaires européennes. Par conséquent, il a vu prérogatives formelles augmenter significativement.

Ratification des Traités et rôle du Parlement

À la lumière des nombreux témoignages et analyses concluant à la relative faiblesse du Parlement français, il peut paraître surprenant que la France ait été parmi les premiers pays à créer une commission parlementaire en charge des affaires européennes dès 1979. La France devient ainsi le second pays, après le Danemark, à créer une telle commission. La raison en semble être l'introduction de l'élection au suffrage universel du Parlement européen, ce qui rendait impossible la participation de députés nationaux aux travaux de l'assemblée européenne, de sorte que ceux-ci se voyaient désormais exclus du processus politique européen¹⁶. Cependant, il faut souligner que les *Délégations européennes* ne sont pas des commissions parlementaires à proprement parler. La Constitution limite le nombre de commissions à six, de sorte que la création d'une nouvelle commission exige un amendement constitutionnel. Pendant longtemps, cette possibilité n'a pas été sérieusement envisagée. En outre, les Délégations ont longtemps souffert – et souffrent encore – de leur faiblesse relative en administrateurs¹⁷. La révision institutionnelle adoptée en juillet 2008, en rendant possible l'octroi du statut de commission parlementaire à part entière, pourrait changer la donne.

En attendant ce changement annoncé, les principales augmentations du pouvoir de Parlement ont été négociées à la faveur des ratifications des traités européens. En 1992, le Traité de Maastricht rend nécessaire une révision constitutionnelle. Cette réforme va, notamment, instaurer un droit de regard sur la législation européenne à travers l'article 88-4. Deux autres réformes en 1990 et 1994 ont précisé des délais, assurant une période de quatre semaines au Parlement pour examiner les propositions législatives européennes. Le Traité d'Amsterdam a institutionnalisé un délai équivalent au niveau européen¹⁸. Si les nouveaux appels au renforcement des Délégations n'ont pas été entendus, les parlementaires ont obtenu la transmission de tous les textes législatifs, c'est-à-dire y compris ceux qui ne relèvent pas du premier pilier¹⁹.

16. ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée nationale et l'Europe : la Délégation pour l'Union européenne*, Paris, Assemblée nationale, 2003.

17. ROY M.-P., « La réforme des délégations parlementaires pour les communautés européennes », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, vol. 16, n°44, 1991.

18. Protocole n°9, TCE, annexé au traité d'Amsterdam.

19. Ceci a été inscrit dans Constitution par la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999.

Le Traité de Nice n'a pas entraîné d'activisme semblable de la part des parlementaires. L'explication la plus probable est que la cohabitation ait exercé un effet de « gel » sur les débats européens en général et, en particulier, sur la révision du Traité. Les trois principaux partis de la majorité – PS, PC et Verts – n'avaient d'autre choix que de soutenir le Premier ministre. La majorité de l'opposition était dans une situation similaire, dans la mesure où Jacques Chirac était lui aussi signataire du nouveau Traité. Dès lors les seules véritables critiques sont venues de députés européens des deux camps, comme Michel Rocard ou Jean-Louis Bourlanges. Dans ces conditions, les pouvoirs de contrôle du parlement n'ont pas été au centre des débats de ratification.

La ratification du traité constitutionnel a elle, au contraire, ravivé ces débats et entraîné plusieurs changements de taille. En particulier, la révision du 1^{er} mars 2005 reconnaît pour la première fois l'existence d'une législation européenne. Il s'ensuit que le Parlement pourra désormais adopter des résolutions sur tout acte européen adopté sous la procédure de codécision²⁰. En effet, historiquement, il revient au Conseil d'État de déterminer si un texte européen relève du domaine législatif ou réglementaire selon les articles 34 et 37 de la Constitution. Par le passé, cela a fortement limité le nombre de projets de directives ou règlements sur lesquels les assemblées ont pu se prononcer²¹. 40 % des textes européens du contrôle parlementaire étaient, ainsi, exclus du scrutin parlementaire²². En novembre 2005, une circulaire du gouvernement rend ce contrôle caduc en précisant que tous les textes adoptés par la procédure de codécision devront désormais être transmis pour examen au Parlement. Ceci pourrait, en principe, changer la pratique du contrôle parlementaire en matière de politique européenne.

En résumé, les pouvoirs formels du Parlement ont augmenté de manière régulière, notamment depuis le traité de Maastricht. La ratification des traités a été le moment privilégié de cette renégociation. Nous verrons que l'essentiel des changements concerne avant tout les « Délégations européennes » des deux chambres.

La croissance limitée des Délégations européennes

En plus de 25 ans d'existence, les Délégations ont incarné de plus en plus l'enjeu européen dans les deux chambres parlementaires. Les *Délégations*

20. CHOPIN T. et PRIOLLAUD F.-X., « La République française à l'épreuve d'une démocratie européenne en formation », dans REYNIÉ D., (ed.), *L'opinion européenne en 2006*, Paris, La Table ronde, 2006.

21. ASSEMBLÉE NATIONALE, « L'Assemblée nationale et l'Union européenne », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, vol. n°9, 1998 (voir le chapitre 3).

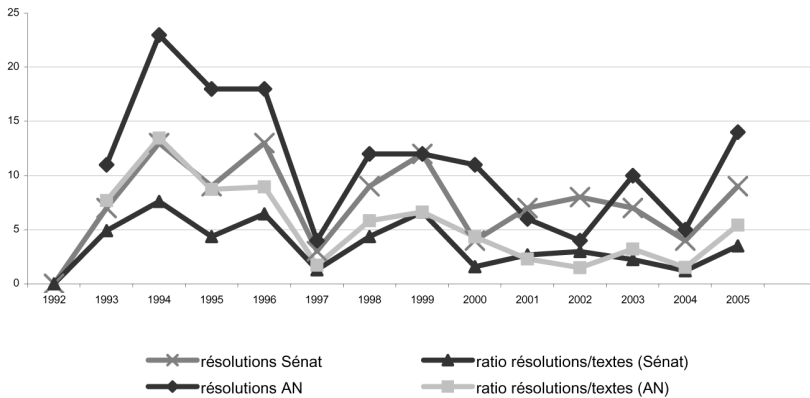
22. Mais les jugements du Conseil d'État ont significativement varié dans le temps : en 1996 seuls 44 % des textes sont classés dans la catégorie « législative » contre 69 en 2004. Voir CONSEIL D'ÉTAT, « Rapport d'activité », *Études et documents du Conseil d'État*, vol., Rapports Annuels.

se sont indéniablement renforcées depuis 1979. Aujourd'hui elles sont les principales, voire les « seules dépositaires de la culture communautaire dans les assemblées »²³.

Le Graphique 1 illustre l'évolution des adoptions de résolutions dans le temps par les deux Délégations. Un premier constat intéressant est que le nombre de résolutions baisse significativement dans les années d'élections. Les années 1997 et 2002 illustrent particulièrement bien ce point ; les élections régionales et européennes de 2004 semblent avoir eu un effet similaire.

Graphique 1

Résolutions adoptées selon l'article 88-4



Après un certain enthousiasme pour cette procédure dans les années suivant sa création, l'utilisation s'est stabilisée à un niveau plus bas ensuite. Comme l'explique un rapport parlementaire récent, la procédure de l'article 88-4 ne manque pas d'une certaine lourdeur, comme les Délégations ne peuvent pas adopter des résolutions de manière autonome²⁴. Depuis 1994, les Délégations sont autorisées à soumettre des propositions de résolution, mais celles-ci sont ensuite examinées sur le fond et adoptées par la commission parlementaire en charge du domaine en question ou par l'assemblée plénière²⁵. Dès lors, le déclin du nombre de résolutions n'est pas significatif en soi. Il est au moins en partie compensé par la revalorisation des avis et des conclusions adoptées par les Délégations.

23. SAURON J.-L., « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 35, n°2, 1999, p. 175.

24. LEQUILLER P., « La révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe. » *Rapport d'information - Assemblée nationale*, n°2024, 2005, p. 39.

25. SAURON J.-L., *op. cit.*, 1999.

Un autre indicateur important de l'évolution des Délégations est le nombre d'administrateurs et de parlementaires. Il y a actuellement dix administrateurs rattachés à la Délégation de l'Assemblée et cinq au Sénat. À l'Assemblée, cela est plutôt dans la moyenne des autres commissions parlementaires, alors que le chiffre est plus faible que pour les six commissions « constitutionnelles » au Sénat. Il reste que le rôle et le travail des Délégations ressemblent de plus en plus à ceux des commissions, même s'il ne fait pas de doute qu'elles continuent à être clairement subordonnées aux six commissions constitutionnelles. Aussi, il sera intéressant de suivre de près sera mise en œuvre la révision institutionnelle de juillet 2008 au Parlement.

Le levier institutionnel pour asseoir le pouvoir du gouvernement

Malgré ces progrès indéniables, le bilan ne semble guère positif pour le Parlement. D'abord, malgré le renforcement formel des pouvoirs du Parlement, les Délégations restent un « surveillant » faible²⁶. Cela est dû à la manière dont les changements intervenus ont régulièrement été « neutralisés » par d'autres mesures ou, surtout, par l'absence de mesures accompagnatrices. Un second aspect, moins connu, concerne la pratique de la mise en œuvre.

La transparence comme instrument d'affaiblissement

S'il est indéniable que le contrôle parlementaire en matière de politiques européennes s'est fortement accru depuis 1992, il n'est pas certain que le contrôle effectif ait augmenté. Concrètement, l'augmentation des pouvoirs n'a pas été véritablement accompagnée d'une augmentation des moyens. Ainsi, pour des devoirs de plus en plus vastes, les moyens sont restés stables. À l'heure actuelle, le gouvernement soumet entre 2000 et 3000 documents par an aux Délégations, dont 150 à 300 au titre de l'article 88-4. C'est bien plus que ce que les Délégations peuvent raisonnablement traiter. De ce fait, les deux Délégations ont mis en place des procédures rapides pour accélérer le traitement des dossiers. La très grande majorité des textes n'est donc pas discutée par la Délégation, mais traitée par écrit, sauf si un des 36 membres des Délégations exige une discussion. Dès lors, ce sont les présidents des Délégations en collaboration avec les secrétariats qui sélectionnent un nombre limité de textes que la Délégation va discuter lors d'une

26. Pour une discussion récente du contrôle parlementaire en matière d'affaires européennes dans d'autres pays, voir notamment RAUNIO T., « Holding Governments Accountable in European Affairs : Explaining Cross-national Variation », *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n°3/4, 2005 ; SAALFELD T., « Deliberate Delegation or Abdication ? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation », *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n°3/4, 2005.

réunion et sur lesquels elle va éventuellement adopter une résolution – avec les limites que nous mentionnions plus haut.

Un autre problème concerne la difficulté à évaluer l'impact effectif d'une résolution sur le processus politique européen. Il n'y a pas de vrai retour sur cet impact. Jusqu'à récemment, le gouvernement n'avait aucune obligation d'informer les députés sur le déroulement des négociations, à l'instar des auditions des ministres qui existent au Danemark, par exemple. Une nouvelle circulaire du 19 décembre 2005 a semblé, un moment, changer les règles. Les parlementaires espéraient que cette circulaire puisse déboucher sur une obligation de « rapport », à l'instar de ce qui existe au Danemark ou en Autriche²⁷. En janvier 2006, le ministre de l'économie, Thierry Breton, a inauguré cette procédure. Il a assisté à des réunions conjointes des Délégations des deux assemblées avant et après un Conseil des ministres européen traitant de l'épineuse question des taux de TVA réduits pour certains secteurs économiques. Cependant, la circulaire semble avoir échoué à instaurer une véritable pratique. Au cours des deux dernières années, le nombre d'auditions de ministres a fortement diminué et, fait marquant, le ministre des affaires européennes ne vient plus présenter les conclusions des conseils européens.

Dans l'ensemble, la tendance consistant à obtenir l'accès à un nombre croissant de documents sans augmentation équivalente des moyens humains et politiques pour les traiter équivaut à un affaiblissement plutôt qu'à un renforcement. Les Délégations sont débordées et leur manque de moyens est un handicap sérieux. Les Délégations sont d'ailleurs bien conscientes de leurs propres faiblesses, comme le montrent plusieurs rapports²⁸.

Il apparaît d'ailleurs aux yeux des membres des Délégations elles-mêmes que l'impact le plus visible provient moins de l'effet des « avis » et des « résolutions » sur le gouvernement que sur le processus européen lui-même. Un interlocuteur cite l'exemple de la très controversée directive Bolkestein, où la position du Parlement français aurait eu un impact sensible et aurait été prise en compte dans le compromis soutenu par les deux principaux partis européens lors de la première lecture au Parlement européen en février 2006. Cependant, si on se limite à l'exemple de la directive Bolkestein (sur la libéralisation des services), force est de reconnaître que le gouvernement était au moins aussi réticent que le Parlement. En l'absence d'une divergence de point de vue, il est difficile d'évaluer l'importance du rôle du Parlement.

27. RAUNIO T., « Holding Governments Accountable in European Affairs : Explaining Cross-national Variation », *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n°3/4, 2005, p. 319-342.

28. BIZET J., « Une meilleure implication de l'ensemble des sénateurs dans l'examen des questions européennes », *Rapport d'Information – Sénat*, vol. 2006. ; LEQUILLER P., *op. cit.*, 2005.

De manière générale, il est vrai que les contacts avec d'autres parlements nationaux et le Parlement européen deviennent plus courants. Le Sénat s'est d'ailleurs doté d'un bureau de représentation à Bruxelles en 1999, l'Assemblée nationale l'a imité en 2003. Il n'est pas impossible que cela permette de développer la participation dans les processus politiques européens, mais il paraît certainement très difficile de l'évaluer. Par ailleurs, ces stratégies de représentation directe apparaissent comme complémentaires à celles du gouvernement. D'après le président actuel de la Délégation de l'Assemblée, les députés français participant à la Convention sur l'avenir de l'Europe ont collaboré étroitement avec les délégués du gouvernement français tout au long du processus²⁹. En résumé, il n'est pas certain que les assemblées soient véritablement en train de développer une quelconque autonomie en matière de politique européenne.

Une mise en œuvre et des réformes maîtrisées par le gouvernement

Nous avons vu les difficultés rencontrées pour l'adoption de résolutions adoptées par les Délégations européennes ou à leur initiative. Mais les choses sont plus compliquées encore au moment de la mise en œuvre des directives européennes. Très peu d'informations sont en vérité disponibles concernant ce processus. Il a lieu entièrement à l'extérieur du Parlement : des réunions interministérielles ont lieu trois ou quatre fois par an sous les auspices du *Secrétariat général aux affaires européennes*, l'ancien SGCI, et du Secrétariat général du gouvernement. La procédure est fixée par des circulaires gouvernementales³⁰. Le Conseil d'État est informé et peut être consulté pour trancher entre le caractère législatif ou réglementaire d'un texte donné. En règle générale, cependant, les directives sont distribuées aux ministères qui peuvent décider de manière assez autonome des mesures de transposition à prendre. Comme le montre le Graphique no. 2, la très grande majorité des mesures de transposition sont des arrêtés ministériels ou des décrets – entre 80 et 90 % des mesures en moyenne. Comme elles tombent dans le domaine réglementaire, défini par l'article 37 de la constitution, ces mesures échappent à tout contrôle parlementaire.

Quant à la minorité de textes qui sont transposés par loi, le gouvernement omet souvent de spécifier qu'un projet de loi donné contient des mesures de transposition. Par conséquent, la transposition des directives européennes est largement invisible pour une majorité de parlementaires.

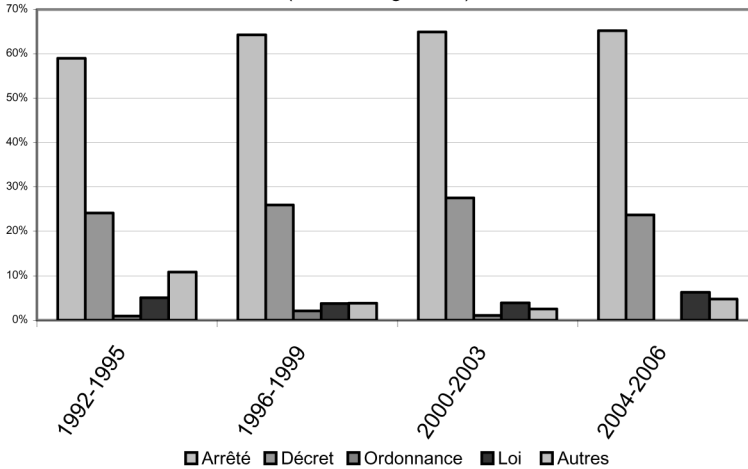
29. Communication de Pierre Lequiller au CEVIPOF, Paris, 13 Novembre 2006.

30. Le plus récent de ces textes et celui qui est actuellement en vigueur est 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 ».

Graphique 2

Mise en oeuvre des directives européennes

(source: Légifrance)



Note : Les pourcentages indiqués représentent la relation entre chacun des types de mesures par rapport à l'ensemble des mesures de transposition.

Parmi les mesures de transposition législatives, il faut souligner l'importance du recours à l'article 38 de la Constitution, qui permet de faire adopter des lois d'habilitation. À deux reprises au cours des six dernières années, le gouvernement a fait adopter de telles lois pour rattraper des retards de transposition de directives européennes. En 2001, le gouvernement de Lionel Jospin a fait adopter un tel statut³¹, suivi du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2004³². Le recours à l'article 38 revient à exclure le Parlement complètement de la transposition de la législation européenne. Quand on sait que l'essentiel de cette transposition se fait à l'extérieur du Parlement, les lois d'habilitation limitent encore le pouvoir sur la petite fraction des directives européennes qui sont transposées par la procédure législative nationale. Il est vrai que les ordonnances prises à la suite d'une loi d'habilitation doivent être ratifiées dans un délai de trois mois, mais, dans un contexte de multiplication des lois d'habilitation, la ratification se fait souvent par des lois fourre-tout³³. Par ailleurs, étant donné l'objectif affiché de la loi d'habilitation – réduire le retard de transposition – il serait contradictoire de

31. Loi n°2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

32. Loi n°2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

33. Voir à ce titre SÉNAT, *Les ordonnances. Bilan au 31 décembre 2006*, Paris, Notes de synthèse du service des études juridiques du Sénat 2007, p. 42 et suivantes.

remettre en cause les textes après leur transposition. Autrement dit il n'y a aucune discussion véritable sur ces textes.

Une dernière illustration de la maîtrise gouvernementale concerne l'épisode quelque peu paradoxal de l'article 88-5, adopté lors de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Dans le contexte de la campagne référendaire naissante, il était clair qu'une grande partie des parlementaires de la majorité avait des fortes réserves concernant l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. L'ancien Premier ministre Édouard Balladur soutenait publiquement la nécessité d'un vote solennel sur chaque future adhésion, ainsi que des votes sur autres enjeux européens importants, soumis à certaines conditions. Le nouvel article 88-5 répondait à ces demandes, mais en créant un referendum obligatoire sur chaque nouvel élargissement. La réforme du 21 juillet 2008 n'a certes pas aboli cet article, mais introduit une procédure d'adoption alternative par voie parlementaire.

C'est un épisode paradoxal, dans la mesure où ce sont les parlementaires qui semblent avoir été en faveur d'abord de la création de ce référendum en ensuite contre son abolition. Or les référendums sont, par définition, l'un des pires ennemis du parlement. Dans le cas français, en outre, le Général de Gaulle les avait clairement employés pour contourner le Parlement³⁴. Du point de vue du gouvernement, l'idée d'un référendum obligatoire n'était pas inintéressante. Les référendums européens, notamment, sont de plus en plus des « affaires risquées »³⁵. Un référendum obligatoire aurait nécessairement limité l'exposition de l'exécutif à une éventuelle sanction électorale et aurait, peut-être, encouragé un vote sur l'enjeu uniquement, à savoir l'opportunité de l'adhésion d'un nouveau membre à l'Union européenne.

Cela étant, il est certain que l'article 88-5 est difficile à expliquer et à défendre face au 26 autres membres de l'Union, pris en otage par l'électorat français. Dès lors, le gouvernement a voulu profiter de la « réforme des institutions », adoptée en juillet 2008 pour l'abolir. Le résultat final est un compromis, qui devrait permettre d'éviter le blocage institutionnel au niveau européen. Le fait est que, si le gouvernement n'a pas pu ou voulu empêcher l'adoption de l'article 88-5 en 2005, cet article semblait intenable à long terme. Ainsi, même dans ce cas et malgré la résistance bruyante de nombre de membres de la majorité, le gouvernement a fini par parvenir à ses fins.

34. En effet, les référendums français sont régulièrement classés dans la catégorie des référendums « plébiscitaires » ou « instrumentaux ». Voir HUG S. et SCIARINI P., « Referendums on European Integration : Do Institutions Matter in the Voter's Decision ? », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n°1, 2000, p. 8-11.

35. L'expression provient de Jan-Peter Balkenende, Premier ministre néerlandais au moment du référendum aux Pays-Bas. *FT.com/europe*, 31 May 2006.

Conclusion

En somme, les faiblesses structurelles du Parlement et la force de l'exécutif sont bien illustrées par l'évolution du contrôle parlementaire en matière de politique européenne. Ainsi, conformément à ce qu'affirment Raunio et Hix, l'intégration européenne n'altère pas fondamentalement les relations exécutif-législatif, mais, dans le cas, français, il est indéniable que l'exécutif a usé de son avantage pour accroître encore le déséquilibre existant.

Ainsi, cette étude montre comment le gouvernement a pris appui sur prérogatives constitutionnelles pour renforcer son contrôle sur les espaces du politique qui restent. Même si les prérogatives européennes sont partagées avec d'autres gouvernements, le gouvernement français s'est assuré, peut-être plus que certains de ces équivalents européens, de partager le moins possible ces prérogatives au niveau national. L'analyse des différentes dimensions de l'élaboration de la politique européenne et de sa mise en œuvre au niveau national illustre bien cet argument.

S'il est vrai que certaines des analyses présentées ci-dessus mériteraient d'être testées statistiquement, le principal objectif de cette contribution a été de mettre en perspective des données diverses qui ne l'avaient pas été jusqu'à présent. La présentation des statistiques descriptives doit ainsi être comprise comme un premier pas vers un programme de recherche plus large sur l'évolution d'institutions politiques nationales dans un contexte politique internationalisé.