

Bénédicte MOULINIER
(Monitrice, allocataire de recherches à l'université de Tours)

L'impact du Traité établissant une Constitution pour l'Europe sur le Parlement français

Dépouillé par l'Europe de ses attributions normatives, dépossédé par son propre pouvoir exécutif des compétences d'application restées aux États, le Parlement, en France, est bien le grand perdant des cinquante premières années d'intégration communautaire¹. Dans ce contexte, le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne peut faire figure que de rupture. Son but, en effet, est moins de gonfler le champ des attributions de l'Union européenne² que de combler son déficit démocratique³. Or, face à un tel défi, une implication accrue des parlementaires nationaux dans le système communautaire est apparue comme une solution opportune. Envisagée par la Déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice puis, quelques mois plus tard, par la déclaration de Laeken, la valorisation des parlements nationaux représente l'une des innovations majeures du texte signé à Rome le 29 octobre 2004 par les chefs d'État et de gouvernement. Il est alors tentant de raisonner par analogie : si l'on a pu considérer que la rationalisation du régime parlementaire français était contenue en germe dans les traités communautaires⁴, ne peut-on pas croire aujourd'hui que le traité constitutionnel appelle une reparablementarisation de la V^{ème} République ? Et de fait, comment le rôle européen des assemblées françaises pourrait-il être efficacement renforcé sans que ceci n'affecte, ne serait-ce qu'indirectement, leur place au sein des institutions nationales ? L'hypothèse ne pourra être confirmée, ou infirmée, qu'après plusieurs années de mise en œuvre du nouveau traité... Cependant, quelques observations semblent pouvoir être avancées dès à présent. Aux bouleversements connus au niveau communautaire a répondu, en France, une révision de la Constitution. En consacrant les nouvelles responsabilités de l'Assemblée nationale et du Sénat, elle paraît concourir à une modification de l'équilibre établi en 1958 entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cela étant, l'importance de la réforme ne doit pas être surestimée. Tant au niveau externe (I) qu'au niveau interne (II), la montée en puissance du Parlement français doit être relativisée.

¹ A. Fuchs-Cessot, *La parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 2004, 446 p. ; H. Oberdorff, « La France, État membre de l'Union européenne », in G. Duprat (dir.), *L'Union européenne, droit politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, 317 p., p. 81-107.

² Le transfert des compétences se poursuit néanmoins : voir les dispositions relatives au contrôle des frontières (article III-265), à la coopération judiciaire en matière civile (article III-269) et pénale (articles III-270 et III-271), à la création d'un parquet européen (article III-274).

³ La déclaration de Laeken qui identifie les défis qui se posent à l'Europe évoque en premier « le défi démocratique ».

⁴ J.-C. Gautron, « Influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique français depuis 1958 », *Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 428.

I. L'impact sur le rôle du Parlement français dans l'Union européenne

Jamais, depuis 1979⁵, les parlementaires des États membres n'ont eu une place réelle dans le processus décisionnel communautaire. Pour espérer peser dans ce domaine, ils ne pouvaient compter que sur la qualité de leur relation avec leur pouvoir exécutif. Refuser la ratification d'un traité, mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement, adopter des résolutions dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, tels étaient les moyens majeurs, et cependant modestes, mis à la disposition des députés et/ou des sénateurs en France. Dès lors, le traité constitutionnel, parce qu'il leur attribue des pouvoirs totalement nouveaux, représente une innovation majeure (A). Pour autant, il ne s'agit pas forcément d'une révolution juridique. En effet, ces nouvelles prérogatives pourraient pâtir de l'encadrement dont elles font l'objet (B).

A. L'accroissement des prérogatives européennes du Parlement français

Le protocole n° 1 sur le rôle des parlements dans l'Union européenne améliore la fonction cognitive des assemblées nationales. Celles-ci gagnent une autonomie appréciable puisque les documents qui leur sont adressés ne transitent plus par les gouvernements. Ainsi, elles obtiennent directement de la Commission ses livres verts, ses livres blancs, ses communications, le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique présenté au Parlement européen et au Conseil des ministres. C'est également la Commission qui leur transmet la plupart des projets d'actes législatifs dans la mesure où l'institution dispose, sauf exception, du monopole d'initiative en la matière⁶. Enfin, les articles 5 et 7 du protocole prévoient la transmission directe aux parlementaires des ordres du jour du Conseil des ministres, de ses résultats, des décisions prises dans le cadre des articles I-24 alinéas 1 et 2 ainsi que du rapport annuel de la Cour des comptes.

Ce droit à l'information est complété par d'autres dispositions. Il est particulièrement détaillé en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁷. Pour leur part, les articles I-58 et IV-443 du traité constitutionnel, en disposant que les parlementaires nationaux sont avertis de toute demande d'adhésion d'un État et des projets de révision du traité, leur ouvrent un droit à la parole pour toutes ces réformes.

Le choix d'une information directe des parlements internes apparaît logique. Sauf à vouloir filtrer les documents transmis, il n'y a guère d'intérêt à l'heure des nouvelles technologies et

⁵ Date de la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen.

⁶ Voir l'article I-26 alinéa 2. Le traité constitutionnel prévoit un pouvoir d'initiative du Parlement européen dans trois cas : la loi européenne sur les conditions d'exercice du mandat de ses membres (art. III-330), la loi européenne sur les modalités d'exercice du droit d'enquête (art III-333) et la loi européenne sur l'accès au Médiateur (art. III-335). Quand l'initiative provient du Parlement européen, c'est à lui de s'acquitter de cette fonction. Quand l'initiative provient d'un groupe d'État, de la Cour de justice, de la banque centrale ou de la banque européenne d'investissement (autres exceptions), c'est le Conseil qui est chargé de la transmission.

⁷ Voir les articles III-260 (qui prévoit que les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre par les autorités des États membres des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté et de justice), III-261 (qui dispose que les parlements nationaux sont tenus informés des travaux du comité permanent chargé de favoriser la coordination des autorités des États membres en matière de sécurité intérieure), III-273 et III-274 (relatifs à l'association des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust et au contrôle des activités d'Europol).

du courrier électronique à transiter par les instances gouvernementales. Mais cette décision n'est pas seulement pragmatique, elle est également symbolique. En les reliant institutions de l'Union, elle incite les élus nationaux à s'investir davantage dans la construction communautaire. Leur nouvelle fonction dans la surveillance du principe de subsidiarité⁸ devrait largement contribuer à cela. A cette fin, deux types de contrôle sont organisés.

Le mécanisme « d'alerte précoce » aménage un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif européen⁹ pendant lequel tout parlement national ou toute chambre de ce parlement peut adresser aux institutions européennes¹⁰ un avis expliquant pourquoi il/elle estime que ce texte viole le principe de subsidiarité. La procédure législative ne peut s'engager qu'une fois ce délai expiré. Les avis émis sont « pris en compte » au niveau communautaire. Dès lors qu'ils représentent un tiers des Parlements nationaux – un quart en matière d'espace de liberté, sécurité et justice – le projet d'acte législatif doit être réexaminé par celui qui l'a initié. Sa décision de le maintenir, de le modifier ou de le retirer doit être motivée. Pour le calcul des seuils, chaque parlement dispose de deux voix ; en France l'Assemblée nationale et le Sénat en détiennent chacun une.

Le principe d'un bicaméralisme égalitaire se retrouve dans la deuxième forme de contrôle organisé au profit des parlementaires par l'article 8 du protocole n° 2. Dans un délai de deux mois qui suit l'adoption d'un acte législatif, la Cour de justice peut être saisie d'un recours pour violation du principe de subsidiarité par un État membre au nom de son Parlement ou de l'une de ses chambres. L'ouverture du prétoire communautaire aux députés et sénateurs (de manière indépendante) constitue une grande innovation. A l'image du contrôle *a priori*, elle leur reconnaît un pouvoir d'action propre sur les institutions européennes.

Pour permettre aux assemblées d'exercer ces nouvelles prérogatives¹¹, un article 88-5 a été inséré dans la Constitution française¹². C'est par le vote de résolutions, prises le cas échéant en dehors des périodes de session, que seront émis les avis motivés et la décision de saisir la Cour de Justice. La loi constitutionnelle du 1 mars 2005¹³ consacre l'autonomie des parlementaires puisqu'elle crée une compétence liée pour le gouvernement dans la transmission des recours. Surtout, elle met en relief leur rôle dans la saisine du juge. Il y est en effet expliqué que c'est en leur nom que le recours est formé. Cette précision, symbolique, n'était pas imposée par l'article 8 du protocole n° 2. Quoique libres dans leur contrôle de la subsidiarité, les élus n'en restent pas moins soumis à une obligation d'informer le pouvoir exécutif.

⁸ Article I-11 alinéa 3.

⁹ On voit ici un intérêt supplémentaire d'une transmission directe de la part des institutions communautaires. Cela permet en effet une harmonisation, tous les parlements seront informés au même moment.

¹⁰ (en la personne des Présidents de la Commission, du Conseil des ministres et du Parlement européen).

¹¹ Voir la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, RDP, 2005, p. 103.

¹² « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

A ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée ».

¹³ Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005, JO 2 mars 2005, p. 3696.

Enfin, la revalorisation des parlements passe par leur nouvelle association au processus de révision du traité constitutionnel. L'article IV-443, en pérennisant la méthode de la Convention, leur permet d'espérer peser sur le contenu des réformes envisagées. Une exception est prévue pour les transformations mineures apportées au traité. Dans ce cas, le Conseil européen peut décider, avec l'accord formel du Parlement européen, de ne pas convoquer l'enceinte conventionnelle. L'article IV-444 complète le dispositif. Il prévoit que le Conseil européen peut décider à l'unanimité et avec l'accord du Parlement européen du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil ou du passage d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire¹⁴. Le système n'exclut pas totalement les parlements nationaux puisqu'il leur reconnaît un droit de veto. Dans un délai de six mois à compter de la transmission de l'initiative du Conseil, ils peuvent faire échec à la mise en œuvre de la clause passerelle. Le procédé est progressiste. En effet, les articles 137 du traité instituant la Communauté européenne et 42 du Traité sur l'Union européenne qui contiennent un principe similaire écartent toute intervention des assemblées des Etats membres¹⁵.

Comme la Constitution s'opposait à l'exercice par les députés et sénateurs de ce nouveau droit, elle a dû être révisée¹⁶. Elle dispose désormais dans un article 88-6 que « par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Cet article, qui laisse à la discrétion des règlements intérieurs des deux assemblées le soin de fixer les modalités d'adoption de la motion commune, souligne l'égalité des pouvoirs reconnus à l'Assemblée nationale et au Sénat. Celle-ci semble imposée par le traité constitutionnel qui parle dans son article IV-444 de l'opposition « d'un parlement national » et non pas de l'une de ses chambres¹⁷. Elle se justifie également en droit interne dans la mesure où le jeu des clauses passerelles pourrait mettre en cause les conditions de la souveraineté nationale, et par conséquent opérer une révision implicite de la Constitution française. Il est par conséquent logique que le principe du bicaméralisme égalitaire tel qu'il figure à l'article 89 de la Constitution se retrouve à l'article 88-6.

Consacré par une dizaine d'articles et par deux protocoles, le nouveau rôle européen des parlements nationaux fait naître de grands espoirs ; il doit cependant être apprécié à sa juste valeur.

B. Les limites des nouvelles prérogatives européennes du Parlement français

La montée en puissance du Parlement français dans l'Union européenne rencontre d'importantes limites. La première d'entre elles concerne le caractère faiblement novateur des réformes introduites.

Ainsi, le protocole relatif à l'information des parlementaires marque peu de progrès par rapport au protocole n° 13 annexé au traité d'Amsterdam. Si la présentation bipartite est la

¹⁴ L'article IV-444 est applicable à tous les actes de l'Union prévus par la partie III du traité constitutionnel (articles III-115 à III-436), à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

¹⁵ Respectivement à propos de politique sociale et de coopération policière et judiciaire en matière pénale.

¹⁶ Voir la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, précitée.

¹⁷ Comme c'est le cas pour l'application du principe de subsidiarité (articles 6 et 8 du protocole n° 2).

même, le contenu, lui aussi, est largement similaire. Certes, le traité constitutionnel apporte une innovation quand il pose le principe d'une transmission directe des documents aux assemblées nationales. Néanmoins, la suppression de l'intermédiaire gouvernemental n'a guère d'importance en pratique dans la mesure où beaucoup des textes en cause sont disponibles sur Internet ou font l'objet d'une publication. Par ailleurs, le constituant français s'est toujours montré sensible à la bonne information des députés et des sénateurs. A plusieurs reprises, il a anticipé sur le droit communautaire. Par exemple, c'est en toute liberté qu'il choisit d'introduire en 1993 l'article 88-4 dans la Constitution et que sept ans plus tard il renforce le poids de cette disposition.

L'article 4 du protocole n° 1, quant à lui, s'inspire largement de mesures en vigueur depuis le traité d'Amsterdam. C'est le cas de l'exigence d'un délai de six semaines entre la transmission du projet d'acte législatif aux Parlements nationaux et le moment où le Conseil se prononce en première lecture. L'innovation tient à la précision selon laquelle « aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines » et au respect d'une période de dix jours entre l'inscription d'un projet à l'ordre du jour du Conseil et l'adoption par celui-ci d'une position. Il s'agit d'éviter que les parlementaires nationaux ne se trouvent mis au pied du mur et perdent ainsi toute influence. En droit français, la circulaire du 13 décembre 1999 prévoit des dispositions de cette nature. A travers « une réserve d'examen parlementaire », elle garantit à l'Assemblée nationale et au Sénat un délai d'un mois pendant lequel ils peuvent se prononcer sur un projet de texte ressortissant de l'article 88-4 de la Constitution. Dès lors que le gouvernement est averti du dépôt (ou de l'intention de déposer) une proposition de résolution, il doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise au niveau européen.

Parce qu'elles interviennent dans un domaine « vierge », les nouvelles prérogatives reconnues en matière de subsidiarité et de proportionnalité devraient avoir des implications plus fortes. Pourtant une fois encore, il faut relativiser ces espoirs. Le protocole n'organise aucun contrôle de la proportionnalité. Les actes pris pour la mise en œuvre des compétences exclusives de l'Union européenne échappent à tout droit de regard parlementaire. Les députés et les sénateurs sont cantonnés à un contrôle de la subsidiarité qui ne porte jamais sur le fond du texte. Qui plus est, il n'est pas certain qu'il trouve facilement à s'appliquer. C'est là la seconde catégorie de réserves auxquelles se heurte la réhabilitation des assemblées nationales.

L'utilité de la procédure paraît d'abord réduite en raison de la précision des articles I-11 à I-18 du traité constitutionnel¹⁸. En effet, plus une répartition des compétences est claire et précise, moins il y a de risques de voir le principe de la subsidiarité violé. A ceci s'ajoute une deuxième limite relative au type d'actes contrôlés. Comme le traité constitutionnel ne vise que les projets d'actes législatifs, c'est-à-dire les projets de loi et de loi-cadre, il exclut de l'examen parlementaire les règlements et les décisions. Or, quand on sait qu'en 2004, plus de la moitié des propositions d'actes transmises par la Commission aux institutions de l'Union concernaient des décisions, on mesure l'ampleur des textes qui échappent à la surveillance parlementaire. Malgré tout, la Commission estime à quatre cents par an le nombre de textes concernés par le contrôle de la subsidiarité¹⁹. Une difficulté pourrait donc être de gérer le flot de documents transmis tant au titre du contrôle de la subsidiarité qu'en vertu d'autres

¹⁸ H. Labayle et J.-L. Sauron, « La Constitution française à l'épreuve de la Constitution pour l'Europe », RFDA, janvier février 2005, p. 21.

¹⁹ Voir Ass. Nat. Rapport n° 1919 du 16 novembre 2004 sur l'application du principe de subsidiarité, p. 20.

dispositions textuelles²⁰. L'efficacité des réformes dépendra de la capacité des assemblées à s'organiser.

Ceci est d'autant plus vrai qu'elles devront formuler leurs avis dans un délai de six semaines. Il leur faudra, dans un laps de temps réduit, accomplir une grande charge de travail. Après avoir repéré le projet qui pose problème au regard de la subsidiarité, elles devront rédiger une adresse, l'adopter et l'envoyer aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Si jamais elles dépassent le temps qui leur est imparti, leur travail se trouvera réduit à néant puisqu'à l'issue de la période de quarante-six jours, les institutions communautaires n'auront plus à le prendre en considération. Enfin, le contrôle ne portant que sur les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'Etats membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement²¹, se trouveront exclues de son champ les modifications apportées ultérieurement au texte.

Mais la portée du contrôle est encore plus restreinte par le fait qu'il n'est pas contraignant. Bien que les institutions tiennent compte des avis émis, elles ne sont obligées à aucun résultat. Même quand un tiers (ou un quart²²) des parlements nationaux transmettent un avis négatif, la Commission, tenue de réexaminer sa proposition, peut parfaitement décider de la maintenir en l'état. La perspective d'un contrôle juridictionnel pourrait l'inciter à suivre la recommandation parlementaire. Mais la jurisprudence de la Cour de justice en matière de subsidiarité reste trop incertaine pour que cet argument emporte la conviction²³. Enfin, le réexamen par la Commission d'un projet d'acte législatif demeure tributaire de l'aptitude des parlements nationaux à réunir dix-sept voix. Dans quelle mesure pourront-ils s'organiser efficacement dans le délai de six semaines mis à leur disposition ?

Le quorum imposé rend assez difficile l'exercice du contrôle politique. Le système est favorable aux parlements monocaméraux, assurés, quel que soit leur choix, de peser par deux voix dans la décision. En France, on peut craindre que, comme pour la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le permis de conduire européen²⁴, les assemblées ne divergent dans leur appréciation du respect de la subsidiarité et qu'elles ne se neutralisent ainsi. C'est pourquoi il est indispensable de favoriser les contacts entre les deux chambres, mais aussi de nouer des liens avec les parlements étrangers. L'efficacité du contrôle *a priori* en dépend. A cet égard, il est regrettable que la deuxième partie du protocole n° 1 consacrée à la coopération interparlementaire n'apporte aucune solution. Plusieurs voies auraient méritées d'être explorées, qu'il s'agisse de celle de l'IPEX ou de la COSAC. Par exemple, le secrétariat permanent de la COSAC pourrait être chargé de centraliser et de diffuser les avis motivés des assemblées. Surtout, la création d'un site Internet, telle qu'entrevue par le projet d'un IPEX (Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne) pourrait jouer un rôle utile pour l'exercice collectif du droit d'alerte précoce.

²⁰ Ibidem

²¹ Article 2 alinéa 2 du Protocole n°1.

²² Pour ce qui concerne l'espace de liberté, sécurité et de justice.

²³ Voir infra.

²⁴ Seul le Sénat a considéré que la proposition de directive sur le permis de conduire portait atteinte au principe de subsidiarité (résolution n° 103 du 29 juin 2004) alors que l'Assemblée nationale s'est dite favorable à la réforme proposée (rapport n° 1851 du 13 octobre 2004, p. 164).

Quant au contrôle juridictionnel, il consiste « à botter en touche »²⁵ vers une juridiction "incertaine" puisque le sort de l'acte législatif est remis entre les mains de la Cour de Justice. Or, jusqu'à présent, celle-ci s'est toujours refusée à annuler un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Son contrôle probablement limité à l'erreur manifeste d'appréciation²⁶ et la nature politique du principe de subsidiarité explique en grande partie cet état des lieux. Mais la Cour est-elle vraiment susceptible d'accueillir favorablement des actions qui tendent à réduire le champ de ses compétences ?

En définitive, seul le contrôle de la révision simplifiée organisé par l'article IV-444 paraît certain dans son résultat. La volonté du Parlement français suffit pour faire échec à l'application d'une clause passerelle. Le délai de six mois est assez long pour que l'Assemblée nationale et le Sénat concrétisent ce choix par l'adoption d'une motion commune. Malgré tout, le vote de résolution en termes identiques demeure un exercice délicat. Quoiqu'il en soit, l'association des députés et des sénateurs dans le cadre de la procédure ordinaire de révision ne connaît pas les mêmes chances de succès puisque le dernier mot revient aux chefs d'État et de gouvernement.

Pour conclure, il faut s'interroger sur la dimension véritablement « européenne » des nouveaux pouvoirs reconnus aux assemblées nationales. Les procédures de contrôle de la subsidiarité permettent avant tout de protéger les compétences des États, voire celles des collectivités territoriales²⁷. Il s'agit d'un pouvoir « négatif » qui permet de faire échec à une action européenne. De même, l'article IV-444 reconnaît simplement le droit de s'opposer à une révision simplifiée. Aussi les nouvelles prérogatives européennes des parlementaires nationaux les érigent-elles « davantage en garants de la souveraineté des Etats membres qu'en facteurs d'intégration européenne »²⁸. Le paradoxe semble le suivant : le nouveau rôle européen du Parlement français serait plus national qu'euro-péen ! Et de fait, il risque d'avoir une incidence sur le système institutionnel de la V^{ème} République.

II. L'impact sur le rôle du Parlement français sous la V^{ème} République

A la Convention, le groupe de travail n° IV conclut dans son rapport final que si « l'influence des parlements nationaux dans le cadre des affaires européennes [passe] principalement par un contrôle efficace de l'action exercée par leur gouvernement au niveau européen », « il ne serait pas judicieux de prescrire au niveau européen la manière dont ce contrôle doit être organisé »²⁹. En dépit de son intention de respecter l'organisation constitutionnelle et politique des Etats membres³⁰, le traité constitutionnel pourrait avoir des retentissements sur le système institutionnel de la V^{ème} République. Il appelle, semble-t-il, à un renforcement du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale (A). Mais, plus que la sanction, ce qui doit être privilégié, c'est la collaboration des pouvoirs (B).

²⁵ P. Lellouche, cité in Rapport AN, n° 2024, 12 janvier 2004.

²⁶ Sur ce point, et sa discussion, voir C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2004, 464 p., p. 269.

²⁷ On peut en effet penser que le Sénat qui représente en France les collectivités territoriales relayera leurs préoccupations.

²⁸ P. Cassia et E. Saulnier-Cassia, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe et la Constitution française », JCP, 2 février 2005, n° 5, p. 202.

²⁹ CONV 353/02

³⁰ Voir l'article I-5.

A. L'accroissement mesuré du contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif

Les nouvelles prérogatives reconnues aux députés et sénateurs pourraient non seulement jouer contre les institutions de l'Union mais aussi contre le pouvoir exécutif français.

Tel pourrait être tout d'abord le cas des pouvoirs issus du protocole n° 2, traduits dans l'article 88-5 de la Constitution du 4 octobre 1958. L'affirmation a certainement quelque chose de paradoxale dans la mesure où la disposition a été introduite pour permettre aux parlementaires français de contrôler directement le bon respect de la subsidiarité par les institutions de l'Union. Pourtant, un avis motivé de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourrait bel et bien revenir à contrôler l'action menée par le gouvernement au sein du Conseil. Imaginons par exemple une adresse dirigée contre l'initiative d'un groupe d'États dont ferait partie la France... Bien sûr, cette hypothèse a peu de chances de se réaliser parce que les États préfèrent le plus souvent demander à la Commission qu'elle présente à leur place leurs propositions d'actes législatifs. Le procédé est tellement développé que la proportion des propositions de la Commission qui émanent des États membres est estimée à 80%. Mais tout contrôle ne disparaît pas pour autant. Au contraire, celui-ci existe dès lors que la résolution votée vise une initiative appuyée par les autorités françaises. Le retrait du projet viendrait indirectement sanctionner leur politique européenne.

En plus d'organiser un contrôle détourné du pouvoir exécutif, ce mécanisme pourrait permettre d'orienter son action. Le gouvernement pourrait ainsi être sensible aux revendications des parlementaires et décider de les relayer devant le Conseil. Le cas échéant, s'il ne se parvient pas à se faire entendre de ses partenaires, il pourrait très bien être incité par l'initiative des députés et/ou des sénateurs à saisir immédiatement la Cour de justice. De la sorte, les chambres n'auraient pas à renouveler la lourde procédure de l'article 88-5 pour saisir le juge à l'issue du processus législatif.

De la même manière, un recours engagé devant la Cour de Luxembourg à la demande des parlementaires français pour violation du principe de subsidiarité pourrait également mettre en cause l'action du pouvoir exécutif dès lors que celui-ci aurait contribué de quelque façon que ce soit à l'adoption de l'acte. Et quand bien même il n'y aurait pas participé, ce pourrait être un moyen de remédier à son éventuel refus de saisir la juridiction communautaire. Le procédé paraît d'autant plus intéressant que les recours en annulation émanant des États sont rarissimes.

Mais c'est dans le cadre de l'article IV-444 du traité constitutionnel (ou autrement dit de l'article 88-6 de la Constitution) que le contrôle de l'action gouvernementale apparaît au grand jour. La mise en œuvre d'une clause passerelle ne peut être décidée par le Conseil européen qu'à l'unanimité ; elle suppose donc le consentement exprès des représentants français. De ce fait, la motion qu'adopteraient en termes identiques l'Assemblée nationale et le Sénat pour s'opposer à la modification des règles d'adoption des actes de l'Union européenne marquerait systématiquement une divergence de vue entre les pouvoirs exécutif et législatif. Or, comme le second est certain d'obtenir gain de cause, le premier se trouverait dans une situation inconfortable. Cette situation ne devrait guère se rencontrer. Il est semble en effet peu probable que le Président de la République ne trouve pas un soutien suffisant dans au moins l'une des deux chambres...

De cette somme de dispositions pourrait donc résulter un renforcement de la fonction de contrôle des assemblées nationales. Mais celle-ci ne se concrétisera pas officiellement au niveau étatique, aucune sanction n'étant organisée. Cependant, le système paraît intéressant, particulièrement pour le Sénat. La première raison tient au fait que cette chambre ne dispose d'aucun moyen d'action direct sur le gouvernement. La seconde s'explique par des considérations politiques : le Sénat peut se situer dans l'opposition. Aussi est-il bienvenu que la chambre basse et la chambre haute puissent exercer leur contrôle de la subsidiarité indépendamment.

Enfin, le contrôle parlementaire de la politique européenne des gouvernements est envisagé d'une manière beaucoup plus classique par le traité constitutionnel. Le protocole n° 1 rappelle dans son préambule que si « la manière dont les différents parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche les activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre », il faut toutefois « encourager [leur] participation aux activités de l'Union européenne et renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier ».

C'est sans surprise que l'on retrouve l'esprit de ce texte dans la proposition de loi constitutionnelle déposée le 9 décembre 2004³¹ par des parlementaires français soucieux de renforcer leur contrôle en matière européenne. L'idée fut reprise sous la forme d'un amendement présenté par E. Balladur, H. de Charrette et R. Blum. Selon eux, l'article 88-4 de la Constitution doit être modifié pour permettre aux Présidents des assemblées, des commissions permanentes et à soixante députés ou soixante sénateurs d'obtenir la transmission de tout document européen sur lequel ils souhaitent s'exprimer, le cas échéant, par le vote d'une résolution. Sans rapport immédiat avec la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, cette proposition a soulevé un grand débat. Pour le gouvernement, elle constitue un affront. Comment pourrait-il tolérer cette immixtion parlementaire dans un domaine que la Constitution lui réserve³² ? Comment pourrait-il accepter de se trouver lié par un mandat impératif dans des négociations souvent serrées ? L'équilibre même de la V^{ème} République s'en trouverait modifié... La réaction est excessive. D'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel³³, les résolutions n'ont aucune valeur juridique, elles ne peuvent lier le gouvernement ni mettre en jeu sa responsabilité politique. Finalement, dans « le meilleur des cas », elles ont une portée politique.

Ainsi, l'espoir d'une reparablementarisation de la V^{ème} République par un contrôle accru des activités européennes du gouvernement trouve des limites dans la nature non contraignante de l'article 88-4. Du reste, le pouvoir exécutif est soucieux de conserver une certaine autonomie. C'est pourquoi la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 portant modification du titre XV de la Constitution n'a pas repris "l'amendement Balladur". Elle lui a préféré un amendement présenté par le groupe socialiste et l'UMP P. Lequiller. Désormais l'article 88-4 dispose que « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes

³¹ Proposition de loi constitutionnelle relative au renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement en matière européenne, AN, n° 1985, 9 décembre 2004.

³² Article 52 de la Constitution.

³³ Voir par exemple Conseil constitutionnel n° 92-314 du 17 décembre 1992, R. p. 9.

ainsi que tout document émanant d'une institution 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 ». Elles n'ont toujours pas de force obligatoire. Toutefois le pouvoir exécutif a pris l'engagement de modifier la circulaire du 13 décembre 1999 afin de prévoir la transmission des documents qui n'entrent pas dans le cadre de la diffusion obligatoire au Parlement à la demande d'une assemblée parlementaire ou de l'une de ses commissions. Mais il aurait bien sûr des exceptions et le gouvernement, en tout état de cause, ne serait tenu qu'un examen attentif des avis rendus.

Finalement, tant le contrôle direct de l'action européenne du gouvernement que son contrôle indirect à travers la surveillance des institutions de l'Union apparaissent incertains. Le premier devrait continuer de souffrir du caractère non contraignant des résolutions parlementaires et de la liberté laissée au pouvoir exécutif pour la transmission de certains dossiers. Le second, en plus de pâtir de conditions de mise en œuvre assez restrictives, demeure tributaire d'une hypothétique sanction juridique communautaire. Cependant, une réhabilitation réussie de l'Assemblée nationale et du Sénat semble devoir moins passer le contrôle du gouvernement que par une collaboration accrue avec lui.

B. Le renforcement souhaitable de la collaboration du Parlement avec le pouvoir exécutif

L'audience française en Europe est fonction d'une bonne coopération entre les deux grands pôles internes de pouvoir. Ainsi que l'expliquent H. Labayle et J.-L. Sauron, les difficultés du pays en matière de transposition « accompagne[nt] et amplifie[nt] la perte de son influence dans la concert européen »³⁴. Or, s'ils étaient efficacement associés au processus décisionnel, les parlementaires seraient moins enclins à bloquer l'introduction des normes communautaires en droit interne. Par ailleurs, il a été démontré que les résolutions de l'article 88-4 pouvaient renforcer la position française au sein du Conseil. Au contraire, une discordance de vues entre le législatif et l'exécutif est de nature à l'affaiblir. C'est pourquoi la collaboration doit être recherchée. Ceci semble d'autant plus indispensable que le traité constitutionnel multiplie les hypothèses de conflit ouvert. Pour les éviter, la concertation s'impose.

Par ailleurs, on peut croire que l'introduction de l'article 88-5 dans la Constitution aura pour conséquence de renforcer la portée de l'article 88-4. De prime abord, cette affirmation est ambiguë car les résolutions prises sur les fondements de l'article 88-4 et de l'article 88-5 sont bien différentes. Alors que les premières permettent aux parlementaires de donner au gouvernement leur sentiment sur le contenu d'un texte, les secondes, prises à l'intention des institutions communautaires, ont pour seule fonction d'identifier une violation du principe de subsidiarité. Il est néanmoins possible de faire un lien entre les deux types d'acte grâce à ce même principe. En effet, les textes adoptés sur la base de l'article 88-4 concernent souvent le problème de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres³⁵. Mais, parce qu'ils ne sont que consultatifs, il ne sont pas systématiquement pris en compte par le gouvernement. Les moyens d'action reconnus par l'article 88-5 de la Constitution, bien que n'agissant pas directement sur lui, pourraient paradoxalement l'inciter à mieux entendre les

³⁴ H. Labayle et J.-L. Sauron, « La Constitution française à l'épreuve de la Constitution pour l'Europe », RFDA, janvier février 2005, p. 22.

³⁵ J.-D. Nuttens, *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, LGDJ, 202, 424 p., p. 222.

revendications présentées dans le cadre de l'article 88-4. Car il serait délicat pour le pouvoir exécutif de se voir contredit au moment des négociations avec ses partenaires par son propre pouvoir législatif. Sa crédibilité et son pouvoir d'influence en pâtiraient certainement.

Mais pourquoi les parlementaires recourraient-ils à l'article 88-4 alors même qu'ils disposent de l'article 88-5 ? Afin de tirer profit des avantages de l'article 88-4, et notamment de l'absence de délai pour le vote des résolutions. Celles-ci peuvent être adressées au gouvernement aussi longtemps que les institutions de l'Union n'ont pas définitivement statué. Elles peuvent donc concerner un projet d'acte modifié. Dans ce cas, c'est le spectre d'un contrôle juridictionnel exercé *a posteriori* qui pourrait inciter le gouvernement à entendre les préoccupations parlementaires. La nouvelle formulation de l'article 88-4 selon laquelle les projets d'actes législatifs européens sont transmis aux chambres se montre ici opportune : dès que l'article 88-5 s'applique, il est possible d'adopter une résolution sur le fondement de l'article 88-4.

Ainsi, en France, la mise en place d'un contrôle politique de la subsidiarité pourrait renfoncer le contrôle parlementaire. A l'inverse, dans les États où les gouvernements sont tenus par un mandat impératif de leurs parlementaires, le contrôle politique de la subsidiarité ne présente aucun intérêt puisqu'il se révèle moins contraignant que le contrôle parlementaire.

Enfin, l'article 88-6 semble pouvoir participer au rapprochement des pouvoirs exécutif et législatif. Il serait effectivement bien délicat pour un gouvernement de négocier et d'accepter la mise en jeu de la clause passerelle avant de se voir désavoué par son parlement. Il perdrait à coup sûr beaucoup de sa crédibilité aux yeux de ses partenaires européens. La reconnaissance de ce pouvoir propre à l'Assemblée nationale et au Sénat, parce qu'il est infaillible, devrait inciter le gouvernement à rechercher, dès le début des négociations, le soutien des députés et des sénateurs. L'article 88-6, tout en restant une disposition constitutionnelle virtuelle, serait fort d'implications. Au lieu de conduire à une influence directe du Parlement sur le niveau communautaire, il tend à renforcer son pouvoir le dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif.

A un moment où l'ancrage du phénomène majoritaire rend de plus en plus hypothétique un désaveu exprès du gouvernement, une implication croissante des parlementaires nationaux dans les décisions européennes ne qu'être favorable à la reparlementarisation de la V^{ème} République. En effet, l'équilibre du régime parlementaire semble moins tenir aux moyens d'action des pouvoirs les uns sur les autres qu'à leur collaboration³⁶.

S'il est assurément trop tôt pour juger des impacts du traité constitutionnel sur le parlement français, il faudra, à l'heure du bilan, ne pas oublier de considérer ses effets sur le système institutionnel de la V^{ème} République. La résorption du déficit démocratique imputée à l'Union européenne pourrait davantage solliciter l'entremise des parlementaires nationaux

³⁶ P. Lavaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris PUF, 1998, 907 p.

dans les activités européennes des gouvernements nationaux³⁷ que leur intervention directe dans le processus décisionnel communautaire... La conception française de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif s'en trouverait certainement modifiée. Reste cependant à savoir si la politique menée en matière communautaire doit encore être considérée comme relevant des affaires étrangères alors même que le Conseil constitutionnel prend de plus en plus acte de la spécificité de l'ordre juridique communautaire³⁸...

³⁷ Pour être efficaces, il faudra certainement que l'Assemblée nationale et le Sénat dégagent des moyens matériels et revoient leur organisation interne.

³⁸ Conseil constitutionnel n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Juris-Data n° 2004-251234.