

La responsabilité politique du gouvernement français du fait de son action européenne : vingt ans de résolutions européennes de l'article 88-4 C (1993-2013)

Didier BLANC
Professeur de droit public
Université de La Réunion

Hic Rhodus, hic salta

L'insertion dans la Constitution en 1992 de l'article 88-4 (ci-après art. 88-4 C) dote le Parlement français d'un instrument de contrôle spécifiquement dédié à l'action européenne du gouvernement¹. Ce dispositif, absent du projet de révision, apparaît à la faveur des travaux parlementaires, il permet en substance à chaque assemblée d'adopter une résolution portant sur un texte d'origine européenne et relevant à l'origine au sens de notre Constitution du domaine législatif². À sa manière, l'article 88-4 C illustre le débat politico-institutionnel du milieu des années 1980, articulé autour de la notion de déficit démocratique, issue du monde académique³, la notion se répand dans la sphère parlementaire⁴ et fait partie depuis de ces lieux communs érigés en dogmes.

Après des débuts difficiles, la mise en œuvre de l'art. 88-4 C témoigne d'une plus grande familiarité des parlementaires avec l'Union européenne (ci-après UE) et sa production normative. Sans compter qu'un même mouvement s'observe au début des années 1990 au terme duquel les parlements nationaux des autres États membres s'efforcent sous des formes diverses d'influencer la législation européenne en agissant directement auprès de leur gouvernement respectif⁵ ; leurs membres ou leurs représentants siègent au sein du Conseil de l'UE, lequel agit en qualité de législateur de l'UE et plus largement détient un important pouvoir de décision. Ainsi, le rôle du Parlement français passe par l'intermédiaire du gouvernement de sorte qu'une translation est à l'œuvre ; c'est par la voie de sa fonction de contrôle procédant de la responsabilité politique du gouvernement que les assemblées s'efforcent d'orienter son action au sein du Conseil et *in fine* d'exercer une influence sur la fonction législative de l'UE. Cette conception éclaire le caractère paradoxal de l'art. 88-4 C dans la mesure où l'exercice du contrôle du gouvernement ne conduit pas en principe à distinguer selon son champ d'action ; le recours aux instruments classiques (auditions, questions, missions d'information...) vaut généralement pour une fonction relevant de l'ensemble d'une assemblée pour l'ensemble de l'activité exécutive. Dans le même temps, ces instruments paraissent inadaptés précisément du fait de leur généralité, de sorte que la construction européenne amène à repenser les rapports entre législatif et exécutif.

Bien que conforme à la Constitution et aux exigences de la démocratie représentative, ce contrôle spécifique des affaires européennes n'est pas allé de soi. Trois raisons principalement à cela : il est de tradition depuis Montesquieu que la conduite des affaires extérieures relève du gouvernement tandis que l'action du Parlement est conçue et exercée *a minima* et *a posteriori*, le

¹ Introduit par l'art. 5 de la loi constitutionnelle n°92-554, JO, 26 juin 1992, p. 8406. V., F. LUCHAIRE, « L'Union européenne et la Constitution », *RDJ*, 1992, p. 933 à 981.

² Sur sa genèse : D. BLANC, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 370 et s.

³ V., P. PESCATORE, Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne, *CDE*, 1974, p. 499 à 514. Parmi les nombreux articles : A. MORAVCSIK, « In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union », *JCMS*, 2002, n°4, p. 603 à 634. ; Pour une réflexion plus récente : A. VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, Paris, La république des idées, Seuil, 2014, 98 p.

⁴ V. rapport TOUSSAINT, PE. DOC. A2-276/87, 1^{er} février 1988.

⁵ M.-F. VERDIER, « La participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire », *Petites affiches*, 1994, n°78, p. 20 à 27.

« Parlement semble partager le point de vue du gouvernement selon lequel c'est la tête de l'exécutif qui, dans les affaires européennes doit définir la position nationale »⁶ ; les premiers transferts de compétence opérés vers les Communautés concernaient des domaines techniques, d'un faible intérêt politique immédiat, ses développements demeurant aussi étrangers qu'étranges aux yeux de nombreux parlementaires ; le système politique et constitutionnel de la V^{ème} République ne contribuaient pas à l'épanouissement du contrôle parlementaire.

L'ensemble de ces éléments explique l'élaboration tardive d'un dispositif tel que l'art. 88-4 C et ses insuffisances aussi bien initiales qu'actuelles. La principale lacune du dispositif original tient dans le caractère inadapté du domaine de l'art. 88-4 C. Les textes transmis aux assemblées devaient comporter des dispositions de nature législative au sens de l'art. 34 C. Or, d'une part, la production normative européenne n'est pas régie par la distinction entre textes législatifs et réglementaires et d'autre part, la compétence parlementaire découle de l'exercice d'une fonction de contrôle et non légiférante. Ce contrôle porte sur l'ensemble de l'activité gouvernementale, il aurait dû s'affranchir de cette distinction paralysante. Aussi les parlementaires ont-ils progressivement obtenu du gouvernement une extension du champ d'application de l'art. 88-4 C. Le texte en vigueur depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, purgé de toute référence à la nature législative des actes examinés, permet l'adoption de résolution « sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »⁷. Si bien que le nombre de document transmis et examiné a plus que doublé entre la XII^{ème} législature (2002-2007) et la XIII^{ème} (2007-2012)⁸.

La compétence *erga omnes* du Parlement français ne doit pas occulter la faible portée juridique de son expression : les résolutions de l'art. 88-4 C sont dépourvues de force obligatoire. Ces actes parlementaires se déploient sur le champ politique des relations entre l'exécutif et le législatif, si bien qu'il est difficile de dégager une règle générale de leur observation. Toutefois, sur une période de vingt ans⁹, il est possible d'isoler quelques lignes de force. Si le contrôle du gouvernement concerne l'ensemble des parlementaires, engagé sur le fondement de l'art. 88-4 C, il devient une affaire de spécialistes (I). Ce phénomène traduit indubitablement une « européanisation » du contrôle parlementaire. Toutefois, le choix d'un contrôle parlementaire spécifique prévu par la Constitution, relayé par la loi et les règlements des assemblées n'atteint pas son caractère représentatif. L'étude des résolutions démontre que les préoccupations exprimées sont marquées du sceau de considérations consistant pour l'essentiel en une défense et illustration des intérêts nationaux (II). L'« européanisation » du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale se conjugue avec la « nationalisation » de son exercice.

I – La responsabilité politique du gouvernement du fait de son action européenne : une affaire de spécialistes

La responsabilité politique du gouvernement est collégiale tandis que son appréciation et son engagement relèvent collectivement de l'Assemblée nationale suivant les articles 20 C, 49 C et 50 C. En matière européenne, le contrôle est une affaire de spécialistes, à la fois parce que le dispositif de l'art. 88-4 C prévoit un organe parlementaire spécifiquement dédié aux affaires européennes dans chaque assemblée : la commission chargée des affaires européennes (A) et parce que la production de résolutions européennes dépend très largement d'elles (B).

⁶Ch. SASSE, *Le processus de décision dans la Communauté Européenne*, Paris, PUF, 1977, p. 48.

⁷Art. 88-4 C : « 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 et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

⁸V. RI 4510 sur le bilan d'activité de la CAE (XIII^e législature, 2007-2012), présenté par P. LEQUILLER, p. 19.

⁹À l'Assemblée nationale la première résolution est adoptée le 10 juin 1993, au Sénat le 27 mai 1993.

A) Un organe parlementaire spécialisé dans le contrôle de l'activité européenne du gouvernement : la commissions des affaires européennes (CAE)

La création dans chaque assemblée d'une CAE témoigne du succès d'une revendication parlementaire exprimée au moment de la ratification en 1952 du traité instituant la CECA. Mais c'est en 1979 que l'idée d'un contrôle de « l'exécution des engagements pris par le gouvernement »¹⁰ prend corps sous une forme législative par l'instauration de délégations parlementaires pour les CE¹¹, devenues délégations pour l'UE (DUE). La contrainte constitutionnelle limitant à 6 le nombre de commissions permanentes motive la création par la voie législative de ces organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes. Deux circonstances sont à l'origine de leur institution : l'élection du Parlement européen au suffrage universel rompt l'appartenance systématique à cette assemblée avec la qualité de parlementaires français, délégués jusqu'alors auprès d'elle ; la 6^{ème} directive relative à la TVA comporte d'importantes implications législatives internes. Leur mission principale vise initialement à informer chaque assemblée en matière européenne. Ce rôle limité est la marque d'une méfiance des commissions permanentes, singulièrement de celle des Affaires étrangères. Toutefois, un lien organique existe en vertu de la règle de la double appartenance, les membres des délégations appartiennent nécessairement à une commission permanente ; il s'agit de ne pas laisser les affaires européennes entre les mains exclusives de parlementaires spécialisés.

Progressivement, à l'occasion de nouvelles étapes franchies vers l'intégration européenne, les délégations vont obtenir un renforcement de leur statut. Longtemps désirée par leurs membres, leur constitutionnalisation n'entraîne pas leur transformation en commission permanente mais en « une commission chargée des affaires européennes » selon les termes de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹². Elles présentent la particularité d'être exclues du travail législatif¹³. Ce qui signifie inversement qu'elles exercent essentiellement une activité de contrôle témoignant de leur caractère spécialisé. Le refus d'un alignement statutaire s'explique d'abord par le fait que la production normative de l'Union ne relève pas directement du Parlement français, la fonction de contrôle doit donc être distinguée. Ensuite, la transformation d'une délégation en commission permanente rompt le lien organique entre elles par la fin de la double appartenance. Enfin, le caractère transversal des affaires européennes pouvait permettre à une « commission Europe » d'empiéter sur les compétences des commissions permanentes existantes. Au surplus, la mise en œuvre de l'art. 88-4 C est organisée selon une répartition organique : aux délégations/CAE l'instruction des documents européens ; à celles-ci ou aux parlementaires, l'initiative des résolutions ; aux commissions permanentes l'examen des propositions de résolution. Le confinement des CAE dans un statut en deçà des commissions permanentes évite toute confusion des fonctions. Bien que le recours aux sous-commissions apparaisse comme une anomalie, une solution intermédiaire aurait pu être envisagée par la constitution d'une sous-commission au sein de la commission des Affaires étrangères¹⁴.

B) La contribution déterminante des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes à l'élaboration des résolutions de l'art. 88-4 C

L'art. 88-4 C renvoie au règlement de chaque assemblée le soin de fixer les modalités d'adoption des résolutions, dispositif favorable à leur autonomie. Si les voies empruntées ne sont

¹⁰JO, débats du Conseil de la République, 1^{er} avril 1952, p. 835.

¹¹Loi n°79-564 du 6 juillet 1979, JO, 7 juillet 1979, p. 1643.

¹²JO, 4 juillet 2008, p. 11890.

¹³Toutefois, la CAE de l'Assemblée nationale peut formuler des observations sur un projet ou « proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne » conformément à l'art.151-1-1 RAN.

¹⁴Solution choisie par le Conseil national (*Nationalrat*) autrichien.

pas identiques, les résultats sont proches s'agissant de l'initiative des résolutions, dominée par la CAE à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

À l'Assemblée nationale, l'art. 151-2 RAN prévoit que la CAE est compétente pour déposer « un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution ». Au Sénat, le règlement confie pareillement depuis 1999 un droit d'initiative à la CAE au terme de sa mission générale d'information, qui « peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution »¹⁵. Toutefois, il ne s'agit aucunement d'un monopole, tout parlementaire dispose à titre individuel d'un droit d'initiative. Cette possibilité clairement explicitée au Sénat¹⁶, découle à l'Assemblée nationale d'un renvoi à « la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi »¹⁷. Pour autant, le recensement des propositions de résolution fait apparaître une domination de la CAE quant à leur initiative.

De l'adoption de la première résolution à l'Assemblée nationale au 1^{er} janvier 2004, 204 propositions de résolution ont été déposées, dont 154, soit plus des trois-quarts, par un membre de la DUE. Les dix années suivantes accentuent la tendance, aussi bien au cours de la XIII^{ème} législature¹⁸, que depuis le début de l'actuelle¹⁹. Des observations comparables valent pour le Sénat²⁰ puisque lors des dix dernières années, sur 169 propositions déposées, 107 émanaient de la DUE/CAE. Leur domination est plus mesurée car les commissions permanentes n'entendent pas dès 1993 leur en laisser l'entière appréciation. Sans qu'il soit possible de déterminer dans cette attitude la part de méfiance, d'intérêt partagé pour la construction européenne ou tout simplement de tradition provenant d'un rôle moins centré sur le travail législatif, elle est à nouveau illustrée au Sénat par la possibilité pour toute commission permanente d'examiner un texte soumis en application de l'art. 88-4 C et de déposer ensuite une proposition de résolution²¹. Cette brèche dans le monopole de l'examen de la CAE atténue son influence. Toutefois sa portée est réduite puisque depuis son entrée en vigueur en 2009, seulement 9 propositions de résolutions sur 119 proviennent d'une commission permanente.

La spécialisation dans le contrôle du gouvernement est accentuée par l'instruction systématique des textes transmis sur la base de l'art. 88-4 C par chaque CAE²². D'autant plus que l'Assemblée nationale a conservé - à la différence du Sénat - le monopole d'examen pour la CAE²³.

Cette spécialisation en amont est perçue comme un gage d'efficacité pour le reste de la procédure comme l'atteste le régime juridique des propositions de résolutions, variant en fonction de leur auteur, il assure une différenciation bénéfique aux CAE. À l'Assemblée nationale, les propositions de résolution de la CAE ont un traitement privilégié dans la mesure où elle « peut déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution »²⁴. Cette simplification de l'initiative de la CAE commande une procédure d'examen

¹⁵Art. 73 *quater* RS.

¹⁶Art. 73 *quinquies* al. 3 RS : « Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution ».

¹⁷Art. 151-4 al. 1 RAN.

¹⁸Sur 63 résolutions, 52 proviennent de la CAE, v., RI 4510, *op. cit.*, p. 20.

¹⁹Au 1^{er} janvier 2014, pour 21 résolutions adoptées, 4 ne sont pas issues de propositions de la CAE. Ces initiatives individuelles portent sur des projets sensibles : réforme des droits de plantation de vigne (proposition de résolution n°906 du 8 avril 2013) ; projet l'accord de libre-échange entre les États-Unis et l'UE (proposition de résolution n°2010 du 7 mai 2013).

²⁰De 1993 au 1^{er} janvier 2004, 154 propositions de résolutions ont été déposées dont 118 par un sénateur de la délégation.

²¹Art. 73 *quinquies* al. 2 RS tel que modifié par la réforme du 2 juin 2009.

²²Le dépôt par une commission permanente d'une proposition de résolution n'affecte pas le rôle d'instruction systématique confié à la CAE pour tous les textes transmis selon l'art. 73 *quater* RS.

²³Art. 151-2 al. 2 RAN.

²⁴*Ibid.*

allégée²⁵ et se double d'un dispositif écartant toute tentation dilatoire chez les commissions permanentes²⁶. La procédure d'approbation tacite introduite en 2009 accentue la centralité du rôle de la CAE, elle est guidée par la volonté de permettre « aux commissions permanentes de ne plus être soumises à l'obligation d'examiner des propositions de résolution dans un délai souvent court »²⁷. De plus, les propositions de résolution de la CAE peuvent fixer la position de l'ensemble des députés à défaut d'inscription à l'ordre du jour²⁸. La connaissance de la part prise par la CAE dans l'initiative des résolutions permet de conclure à son influence considérable quant à leur contenu final ; une observation comparable vaut pour le Sénat.

Au Sénat, la commission compétente peut se saisir de propositions individuelles, à défaut elles sont soumises à la CAE, tandis que le circuit d'une proposition de résolution provenant de ces dernières ou des commissions permanentes est raccourci²⁹. Ensuite, si « dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la CAE, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la CAE est considéré comme adopté par la commission saisie au fond »³⁰. Ce dispositif est également destiné à empêcher l'abandon d'une proposition de résolution à la suite de l'inertie d'une commission permanente. De toute évidence, il renforce la CAE puisque son texte fixe les termes de la résolution. Enfin, une proposition de résolution devient définitive suivant des conditions de délais fixées par l'art. 73 *quinquies* al. 5 RS.

Au regard de ce qui précède, la marque de la CAE dans les résolutions devenues définitives est forte, si bien qu'elles demeurent « détentrices quasi uniques de la culture communautaire au sein des Assemblées »³¹. D'autant que faible est le nombre de résolutions adoptées par scrutin public en plénière : au Sénat 34 sur 228³², à l'Assemblée nationale 51³³ sur 247³⁴ ; de plus, durant ces 4 dernières années, le renvoi en plénière faiblit partout³⁵. Les contraintes du calendrier parlementaire sont à l'origine de ce recul comme « le développement des autres types de débats européens en séance publique, au titre des débats préalables aux Conseils européens, ou bien au titre des dispositions (...) prévoyant qu'une séance de contrôle par mois est consacrée en priorité à un ou plusieurs sujets européens »³⁶. Ce mouvement conforte l'appréciation selon laquelle les affaires européennes demeurent une affaire de spécialistes, n'échappant pas toutefois aux passions nationales.

II – Les résolutions européennes sur le fondement de l'art. 88-4 C : défense et illustration des passions nationales

L'étude du contrôle du gouvernement du fait de son action européenne devant les assemblées passe par l'examen de la physionomie des résolutions de l'art. 88-4 C (A) et de leur portée (B).

²⁵Une proposition de résolution individuelle est examinée par la CAE puis par la commission compétente au fond.

²⁶V., art. 151-6 al. 2 RAN.

²⁷Proposition de résolution 1546 tendant à modifier le RAN, 20 mars 2009, p. 58.

²⁸Art. 151-7 al. 1 RAN.

²⁹Art. 73 *quinquies* al. 2 et 3 RS.

³⁰Art. 73 *quinquies* al. 4 RS.

³¹J.-L. SAURON, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *RTDE*, 1999, p. 175.

³²V., <http://www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html#toc16>

³³33 résolutions ont été votées en séance sous la X^{ème} législature, 8 sous la XI^{ème}, 6 pour la XII^{ème}, 3 sous la XIII^{ème} et 1 au 1-1-2014.

³⁴4 sous la X^{ème} législature, 51 sous la XI^{ème} législature, 41 sous la XII^{ème} législature, 60 sous la XIII^{ème} législature et 21 jusqu'au 1-1-2014.

³⁵Au Sénat, 6 sur les 77 résolutions adoptées en 2011, 2012 et 2013. A l'AN, le nombre de résolutions adoptées en séance est passé de 6 à 3 de la XII^{ème} législature à la XIII^{ème} tandis que celui de résolutions devenues définitives est passé de 41 à 60.

³⁶RI 4510, *op. cit.*, p. 21.

A) La physionomie des résolutions de l'art. 88-4 C

La substance des résolutions nous renseigne sur les préoccupations des assemblées, qui en leur qualité de représentant de la Nation, effectuent un contrôle national des affaires européennes. Ce caractère national ressort tant du domaine intéressant les résolutions de l'article 88-4 que de leur substance.

En premier lieu, s'agissant du domaine des résolutions, deux précisions méthodologiques s'imposent : les centres d'intérêts parlementaires doivent être rapportés non seulement aux compétences de l'UE mais aussi à la catégorie à laquelle elles se rapportent, une résolution portant sur une compétence exclusive comme la politique commerciale commune n'a pas la même signification qu'une autre relative à une compétence d'appui comme la culture ; les résolutions adoptées ne sont que le reflet de l'activité normative de l'Union, en sorte que celle-ci détermine largement l'écho parlementaire. Au surplus le classement par secteurs d'activité peut présenter un caractère artificiel, une résolution relevant de l'environnement renvoie également à des considérations agricoles ou alimentaires³⁷. En dépit de ces préventions, les préférences des assemblées peuvent être mises en lumière suivant trois axes. Tout d'abord, un secteur domine largement les autres, il s'agit de celui des finances, de la fiscalité et de la monnaie unique : les assemblées y ont consacré 49 résolutions, auquel il est possible d'ajouter 13 résolutions adoptées depuis 2008 à l'Assemblée nationale et 7 au Sénat, toutes liées à la crise financière et ses répercussions sur la situation budgétaire interne. Ensuite, l'Assemblée nationale a adopté 32 résolutions dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, contre 29 pour le Sénat. Enfin, le secteur de la politique commerciale commune a fait l'objet de 35 résolutions, tandis que 24 traitent du secteur des télécommunications et des nouvelles technologies. Parmi les autres domaines moins concernés, citons pour l'Assemblée nationale l'environnement et l'énergie (13 résolutions). À côté des champs traditionnels d'action de l'UE, l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), associé aux questions de sécurité, est visé par un nombre croissant de résolutions à l'Assemblée nationale comme au Sénat³⁸. De toute évidence, la « communautarisation » des matières relevant à l'origine du troisième pilier et le transfert de compétences nouvelles au sein de l'ELSJ sont à l'origine de cette tendance, témoignant en cela de la sensibilité parlementaire.

En second lieu, la substance des résolutions dessine les contours de passions nationales telles qu'exprimées par les parlementaires. Leur fréquence, leur régularité, leur traitement récurrent au milieu d'une ample production documentaire, permettent de les classer en deux grandes catégories, la première éclaire le rôle traditionnel d'un parlement défenseur des droits et libertés tandis que la seconde découle de la défense tout aussi traditionnelle de l'intérêt national et des spécificités y afférents.

Concernant la première catégorie, les assemblées marquent leur attachement « au fonctionnement démocratique de l'Union européenne »³⁹, au respect des droits fondamentaux dans l'espace pénal européen⁴⁰, ou encore aux droits et libertés en matière de procédure d'asile⁴¹ et à « un exercice effectif des droits de la défense »⁴². Parallèlement, le projet de parquet européen

³⁷Par exemple la résolution du 3 mai 2013 sur l'interdiction de certains pesticides responsables de la mortalité des abeilles (TA 129) ou celle du 29 mai 2013 sur le respect de la chaîne alimentaire (TA 143).

³⁸AN : 2 résolutions de 1999 à 2003, 13 de 2004 à 2013, 13, sur les mêmes périodes au Sénat, 8 et 20.

³⁹Résolution du Sénat sur le projet de directive concernant la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications, 3 mai 1995.

⁴⁰Résolution AN, 7 février 2007.

⁴¹Résolution AN sur la politique européenne d'asile, 20 juin 2003.

⁴²Résolution du Sénat sur le droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et le droit de communiquer après l'arrestation, 28 janvier 2012. V., aussi résolution AN sur la proposition de directive du Parlement européen et du

permet de soutenir « la création au niveau européen d'une instance juridictionnelle seule chargée de contrôler les actes du procureur susceptibles de porter atteinte aux libertés »⁴³. Cette perspective ainsi que la création et les réformes touchant Europol et Eurojust sont à l'origine d'une série de résolutions⁴⁴. Un autre thème mobilise les énergies parlementaires : celui des données personnelles. En raison des menaces que leur exploitation fait peser sur les libertés publiques, les sénateurs marquent très tôt leur volonté « de garantir la protection de certains droits et libertés des personnes physiques, notamment de leur droit à la vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel »⁴⁵. Cette préoccupation partagée par l'Assemblée nationale⁴⁶ trouve à s'exprimer à l'occasion des projets relatifs aux données de dossiers passagers (PNR pour *Passenger Name Record*)⁴⁷ ou à l'accord *Swift*⁴⁸.

Au sein de la seconde catégorie de résolutions la situation de l'Outre-mer figure en bonne place⁴⁹, que les députés demandent « une meilleure prise en compte des problèmes spécifiques de la pêche en Méditerranée et dans les collectivités d'outre-mer »⁵⁰ ou dénoncent « l'inégalité des situations entre les producteurs de chacune des régions ultrapériphériques que sont la Guadeloupe, la Martinique, Madère et les Canaries »⁵¹. Mais elle est en retrait en comparaison du secteur du

Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation, 22 avril 2012.

⁴³Résolution du Sénat sur les propositions relatives à la création d'Eurojust, 29 mars 2001.

⁴⁴À l'AN, résolutions sur : la création d'un procureur européen, 22 mai 2003 ; l'avenir d'Europol, 15 juin 2003 ; le contrôle parlementaire d'Europol, 25 avril 2011 ; la création du parquet européen, 14 août 2011 ; Europol, 20 décembre 2013. Au Sénat, résolutions sur : la création d'un Procureur européen, 13 juillet 2002 ; le projet de protocole modifiant la Convention Europol, 25 novembre 2003 ; la proposition de décision du Conseil portant création d'Europol, 25 février 2007 ; la création d'un Parquet européen, 15 janvier 2013.

⁴⁵Résolution du Sénat sur la proposition relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 7 juin 1994.

⁴⁶Résolution AN sur la proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 23 mars 2012. Au Sénat, résolutions sur : le projet de décision-cadre sur la rétention de données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises *via* des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection, la poursuite des délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme, 1^{er} mars 2005 ; la proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 6 mars 2012 ; la proposition relative à la modification du système Eurodac, 11 juillet 2012 ; la protection des données personnelles, 12 mars 2013.

⁴⁷Résolutions AN sur : la proposition de décision cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressives, 18 octobre 2009 ; la proposition de directive relative à la mise en place d'un système européen de collecte et de traitement des données des dossiers passagers, 23 décembre 2011. Au Sénat, résolutions sur : la proposition de décision-cadre relative à l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressive, 30 mai 2009 ; la proposition de directive relative à l'utilisation de données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en matière pénale, 18 mai 2011 ; l'accord PNR avec les États-Unis, 13 janvier 2012. Le Sénat a aussi adopté une résolution sur la proposition portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'UE et celle portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs, 3 mai 2013.

⁴⁸Résolutions AN sur l'ouverture de nouvelles négociations avec les États-Unis relatives à un accord « Swift », 22 mai 2010 ; au Sénat sur le projet d'accord entre l'UE et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme, 21 novembre 2009.

⁴⁹Résolutions AN sur : les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil, 21 juin 2001 ; l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), 26 mars 2010. Au Sénat, résolutions : sur l'association des PTOM à la Communauté européenne, 14 juin 1994 ; sur le même thème, 25 juin 1996 ; tendant à obtenir compensation des effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'UE, 3 mai 2011 ; relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 19 novembre 2012 ; sur l'UE et le financement des RUP française, 19 novembre 2012.

⁵⁰Résolution AN sur la réforme de la politique commune de la pêche, 4 décembre 2002.

⁵¹Résolution AN sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n°404/93 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, 6 avril 2000.

transport, dont l'appétence parlementaire générale⁵² ou particulière pour ses divers modes, qu'ils soient terrestres (ferroviaire⁵³ ou routier⁵⁴), aériens⁵⁵ ou maritimes⁵⁶ est proprement stupéfiante. Surprennent moins les résolutions portant sur des textes en relation avec le « génie national », qu'il s'agisse des services publics⁵⁷ - en raison d'un attachement général de nos représentants à « la notion française de service public »⁵⁸ - ou particulier pour celui de La Poste⁵⁹, de la santé⁶⁰ ou encore de la culture⁶¹. L'intérêt des parlementaires est d'autant plus notable qu'en ces deux matières la compétence nationale demeure substantielle. En revanche, elle est asséchée en matière agricole,

⁵²Résolution AN sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, 27 juin 2001. Résolution du Sénat sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, 11 mars 2012.

⁵³Résolutions AN sur : les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires, 16 juin 1999 ; le deuxième paquet ferroviaire, 7 janvier 2004 ; le troisième paquet ferroviaire, 2 mai 2006 ; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, 23 avril 2011 ; le « quatrième paquet ferroviaire », 4 mai 2013. Au Sénat, résolutions sur : le développement des chemins de fer, 2 juillet 1996 ; la proposition concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, 4 janvier 2000 ; le troisième paquet ferroviaire, 2 décembre 2005 ; la proposition relative aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, 30 mai 2006 ; l'espace ferroviaire unique européen, 3 juin 2011 ; sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire, 19 octobre 2013.

⁵⁴Résolution AN sur le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport, 12 février 2010. Au Sénat, résolutions : sur la proposition relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, 12 juin 2004 ; sur la proposition relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, 20 août 2009 ; sur le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI) dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport, 7 janvier 2010 ; sur la circulation des mégacamions et le fret routier européen, 9 juillet 2013.

⁵⁵Résolutions AN sur : les communications de la Commission concernant la création du ciel unique européen et les transports aériens et l'environnement, 7 mars 2002 ; les redevances aéroportuaires, 22 février 2008. Au Sénat, résolutions sur : les textes concernant le ciel unique européen, 4 décembre 2002 ; la réalisation du système européen de gestion du trafic aérien, 30 mai 2006 ; la révision des lignes directrices concernant les aides d'État aux aéroports régionaux, 3 novembre 2013.

⁵⁶Résolutions AN sur : la sécurité maritime du transport pétrolier, 2 octobre 2000 ; la sécurité maritime en Europe, 3 avril 2003 ; le « troisième paquet de sécurité maritime », 8 mars 2007. Résolution du Sénat relative au troisième paquet de sécurité maritime, 5 juin 2007.

⁵⁷Résolutions AN sur : la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et visant à instaurer une directive-cadre fixant les règles générales applicables aux services d'intérêt général, 5 décembre 2001 ; les services d'intérêt général en Europe, 20 décembre 2000 ; sur les services sociaux d'intérêt général, 6 octobre 2009. Résolution du Sénat sur le régime des aides d'État aux services d'intérêt économique général, 13 décembre 2011.

⁵⁸Résolution AN sur les propositions de directives relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, 21 juin 1995. Le Sénat défend les « préoccupations françaises de maintien d'un service public de haut niveau ». Résolution sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, 25 avril 1997.

⁵⁹Résolutions AN sur : la proposition modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, 10 décembre 2000 ; la proposition modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, 26 octobre 2001. Au Sénat, résolutions sur : les services postaux, 21 mai 1996 ; l'ouverture à la concurrence des services postaux, 14 décembre 2000.

⁶⁰Résolutions AN sur : l'application des droits des patients en matière de soins transfrontaliers, 11 février 2009 ; le paquet « médicaments », 26 décembre 2009. Au Sénat : résolutions sur : le texte modifiant les procédures d'autorisation de mise sur le marché pour les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, 16 avril 2003 ; la proposition de directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, 11 avril 2009 ; les essais cliniques de médicaments et la transparence des mesures nationales de fixation des prix et d'admission au remboursement des médicaments, 26 décembre 2012.

⁶¹Résolutions AN sur : le projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'État dans le secteur du cinéma, 8 juin 2013 ; le respect de l'exception culturelle et de la diversité des expressions culturelles, 12 juin 2013. Au Sénat, résolutions : tendant à garantir la diversité culturelle à l'ère numérique, 19 juillet 2011 ; sur certaines utilisations autorisées des oeuvres orphelines, 26 juillet 2011 ; sur les Capitales européennes de la culture, 26 décembre 2012.

particulièrement concernant la réglementation relative à la culture du vin⁶², « symbole de l'excellence française »⁶³.

La substance des résolutions, comme reflet fidèle de l'orientation prise par le contrôle de l'activité gouvernementale dans l'UE, démontre son caractère national. National à l'évidence parce qu'il s'exerce sur le gouvernement, national aussi et surtout parce que les assemblées s'efforcent de défendre les intérêts français. Cette « nationalisation » de l'exercice de l'art. 88-4 C ne surprend pas, mais constitue la principale limite à sa portée, d'autant qu'il apparaît parfois moins comme un instrument de contrôle qu'« un atout pour le Gouvernement au cours des négociations communautaires »⁶⁴.

B) La portée des résolutions européennes de l'article 88-4 C : l'impossible transformation d'un pouvoir national de contrôle en pouvoir européen de décision

En droit, la portée des résolutions n'appelle pas d'autres remarques que leur absence de caractère contraignant. Néanmoins, plusieurs éléments peuvent accroître leur influence auprès du gouvernement⁶⁵. Tout d'abord, il ne fait pas de doute que leur portée varie selon qu'elles sont adoptées en séance ou réputées adoptées⁶⁶. La solennité du vote en séance donne plus de poids et de publicité à la position des assemblées et éventuellement aux engagements gouvernementaux. À cet égard, depuis 1993 plusieurs circulaires ont été adoptées, la dernière en date du 21 juin 2010 prévoit que « le ministre chargé des relations avec le Parlement informe le SGAE et le ministre chef de file compétent de l'inscription en séance publique d'un débat parlementaire relatif aux textes transmis au titre de l'article 88-4 C »⁶⁷. À tout le moins l'adoption en séance signale l'importance du texte et sa sensibilité politique, d'autant plus lorsque les deux chambres ont des attentions identiques⁶⁸. Ensuite et à un degré moindre, l'objet comparable des résolutions dans les deux assemblées est de nature à renforcer leur portée. Enfin, la répétition de résolutions sur un même texte ou sur ses modifications est un élément de distinction. Par hypothèse, même si ce cas de figure est rarissime⁶⁹, ces facteurs peuvent être cumulés, une résolution peut être adoptée en séance par les deux assemblées sur un même texte dont l'objet retient régulièrement l'attention parlementaire.

Toutefois, quelles que soient les stratégies déployées par les assemblées, le sort réservé aux résolutions dépend de la volonté du gouvernement. La circulaire du 21 juin 2010 souligne qu'il prend « dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne ». La mesure de

⁶²Résolutions AN sur : l'organisation commune du marché vitivinicole, 29 juin 1995 ; la réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole, 24 février 1999 ; la proposition relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les États-Unis sur le commerce du vin, 17 décembre 2005 ; la réforme du secteur vitivinicole européen, 23 février 2007 ; l'organisation commune du marché vitivinicole, 18 janvier 2008 ; le régime des droits de plantation de vigne, 19 juin 2011 ; la réforme des droits de plantation de vigne, 5 juillet 2013. Au Sénat, résolutions sur : l'organisation commune du marché vitivinicole, 29 juin 1995 ; également l'organisation commune du marché vitivinicole, 23 mars 1999 ; les textes concernant l'application d'accords entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud relatifs au commerce des vins et au commerce des boissons spiritueuse, 29 janvier 2002 ; l'organisation commune du marché vitivinicole, 21 novembre 2007 ; le projet de règlement relatif aux catégories de produits de la vigne, aux pratiques œnologiques et aux restrictions qui s'y appliquent, 25 mai 2009.

⁶³Résolution précitée sur l'organisation commune du marché vitivinicole, 29 juin 1995.

⁶⁴*La diplomatie parlementaire*. Colloque du Sénat et de l'Assemblée nationale, 23 mai 2001, p. 25.

⁶⁵V., C. LE BRIS, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », *RDP*, 2012, p. 982 et s.

⁶⁶Environ 1 résolution sur 7 au Sénat est adoptée en séance (34 sur 228) et 1 sur 5 à l'AN (51 sur 252).

⁶⁷JO, 22 juin 2010, p. 11232. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) est un service rattaché au Premier ministre.

⁶⁸La proposition de directive « Bolkstein » relative aux services dans le marché intérieur a fait l'objet d'une résolution adoptée en séance à l'AN le 15 mars 2005 et au Sénat le 23 mars 2005.

⁶⁹Résolution AN (TA 63, 8 octobre 1993) et du Sénat (n°88, 27 mai 1993) portant sur les instruments communautaires de défense commerciale.

cette prise en compte nécessite un suivi des résolutions prévu par le règlement de l'Assemblée nationale⁷⁰, mais absent de celui du Sénat, ce qui peut vouloir signifier *in fine* que l'art. 88-4 C peut déboucher sur la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. Par ailleurs, la circulaire précise que pour « les projets d'actes en cours de négociation, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes ». Cependant, ce suivi porte davantage sur le sort du texte européen que sur la position du gouvernement au sein du Conseil. Si bien que l'observation selon laquelle « l'utilisation faite par le Gouvernement français des résolutions votées par les deux Assemblées n'est pas aisée à établir, puisque l'opacité est le plus souvent la règle »⁷¹ conserve toute son acuité et son actualité.

En réalité, les résolutions ne pèsent sur le gouvernement qu'à titre suspensif : l'art. 88-4 C permet la reconnaissance d'une réserve d'examen parlementaire, suivant en cela le droit de l'UE⁷². Il s'agit en substance, lorsque le gouvernement peut s'opposer à l'inscription d'un texte à l'ordre du jour du Conseil en application de son règlement intérieur, de l'obligation pour lui de suspendre son expression « dans l'attente d'une prise de position des assemblées »⁷³. Le seul véritable pouvoir détenu par les assemblées tient dans ce report de l'examen, sauf urgence, d'un texte par le Conseil.

Ce constat conduit à s'interroger sur les moyens de renforcer la portée de l'art. 88-4 C. L'inscription dans la Constitution d'un délai minimum d'examen marquerait un progrès formel, mais guère substantiel. En revanche, la transformation de la portée des résolutions apparaît plus fructueuse. Leur caractère impératif pourrait ressortir d'une exigence nouvelle pesant sur le gouvernement sur le modèle de l'Autriche⁷⁴. Deux options s'offrent à nous à titre principal : une portée variant selon les modalités d'adoption des résolutions⁷⁵ ou selon leur objet⁷⁶. En dépit de leur faible audace, les chances de voir ses propositions se réaliser sont minimes en raison des contraintes tirées du système européen et du contexte politique national. Concernant les premières, seule la règle de l'unanimité au sein du Conseil garantit en droit à l'expression parlementaire le respect de son intégrité, mais en pratique l'état des rapports entre les États membres rend l'utilisation d'un droit de veto d'un maniement délicat. À cela s'ajoute la réduction de son domaine au bénéfice de la procédure législative ordinaire impliquant la généralisation du vote à la majorité qualifiée. Cette situation conduit le Parlement européen à suggérer « pour que les États membres soient représentés dans leur dimension unitaire et de manière tout à fait démocratique, que les positions des gouvernements nationaux au Conseil prennent dûment en considération l'orientation des parlements nationaux, ce qui renforcerait ainsi la nature démocratique du Conseil »⁷⁷ ; aveu de l'impossible contrôle parlementaire européen sur le Conseil et du faible contrôle parlementaire national. Concernant les secondes, l'esprit de la V^{ème} république, le fait majoritaire, le quinquennat et la discipline partisane atténuent fondamentalement la responsabilité du gouvernement devant les assemblées. Or aucune circonstance, ni juridique, ni politique, ne laisse présager un contrôle plus intense au motif qu'il s'exercerait sur l'activité européenne du gouvernement. L'état général de ses relations avec le Parlement est indifférent au domaine concerné : là où est faible en général le contrôle politique d'un gouvernement, faible est également le contrôle du fait de son action européenne. Toute innovation quant à ce dernier passe par une réflexion d'ensemble sur les rapports

⁷⁰Art. 151-8 RAN. La mise en œuvre de l'art. 88-4 C a motivé un examen systématique des suites données pour 52 résolutions : RI n°2459 déposé par la délégation et présenté par R. PANDRAUD, 20 décembre 1995.

⁷¹E. SAULNIER, *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2002, p. 577.

⁷²V. art. 4 du Protocole 1 sur les Parlements nationaux.

⁷³Annexe III 3) de la circulaire du 21 juin 2010.

⁷⁴V., S. PEYROU-PISTOULEY, « Autriche : l'association du parlement national et des Länder au processus normatif européen », *RDP*, 2002, pp. 1480-1482.

⁷⁵V. JO, débats AN : séance du 24 juillet 1995, p. 1439 ; 2^o séance du 25 novembre 1998, p. 9577.

⁷⁶V., résolution AN sur la coopération judiciaire entre l'UE et les États-Unis d'Amérique, 10 avril 2003.

⁷⁷Pt. 2 de la résolution du 16 avril 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

entre l'exécutif et le législatif. Circonstance aggravante concernant la France, alors que la conduite des affaires européennes dépend chaque jour davantage du Conseil européen, son représentant, le président de la République, est institutionnellement hors d'atteinte - hormis l'hypothèse extravagante d'une destitution - des assemblées, à la différence des autres membres du Conseil européen, chefs de gouvernement et comme tels responsables politiquement.