

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

EUROPE, DE LA
COMMUNAUTÉ
À L'UNION

N° 69

S O M M A I R E

JEAN-LOUIS QUERMONNE Le spectre de la technocratie et le retour du politique	7
JEAN-PAUL JACQUÉ Le labyrinthe décisionnel	23
VALÉRIE NICOLAS Le désordre normatif	35
JEAN CHARPENTIER Quelle subsidiarité ?	49
PIERRE MULLER La mutation des politiques publiques européennes	63
JEAN-CLAUDE GAUTRON Une Europe à droits variables	77
HENRI OBERDORFF Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises	95
FRANÇOISE DE LA SERRE La Communauté, acteur international ?	107
MARC ABÉLÈS A la recherche d'un espace public communautaire	117
CHRISTIAN LEQUESNE Les perspectives institutionnelles d'une union élargie	129

CHRONIQUE POLITIQUE

- ÉLISABETH DUPOIRIER ET GÉRARD GRUNBERG 143
Chronique de l'opinion publique 1993 : l'année Balladur

POUVOIRS - ENTRETIENS

- INTERVIEW DE PIERRE LELLOUCHE PAR OLIVIER DUHAMEL 157
La découverte des fonctions de député

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER

- MARIE MENDRAS 173
Lettre de Moscou : la Russie vote et se divise

REPÈRES ÉTRANGERS

- (1^{er} octobre – 31 décembre 1993)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 183

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

- (1^{er} octobre – 31 décembre 1993)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 191

- Summaries 221

EUROPE, DE LA COMMUNAUTÉ A L'UNION

Depuis sa création en 1977, ce numéro est le troisième que POUVOIRS consacre à l'Europe. Privilège, puisque aucun thème n'a, jusqu'à présent, fait l'objet d'une telle attention de la part de la revue. Privilège justifié, car l'Europe est à la fois le grand projet et le difficile défi de la fin du siècle et il importe de mesurer de temps à autre le chemin parcouru, d'établir le bilan des avancées comme des résistances, des désillusions, des échecs même, d'explorer les voies de demain et de peser les transformations induites dans les sociétés européennes.

Les ratifications du traité de Maastricht venant après les polémiques nées ici et là lors de sa signature – et la prise de conscience des enjeux qu'elles traduisaient – puis son entrée en vigueur en novembre 1993 marquent une nouvelle page de l'histoire de l'Europe. Elle quitte l'ère de l'économie pour entrer dans celle du politique, les Communautés font peu à peu place à l'Union.

Cette novation ne va pas sans problèmes, les institutions de l'Europe voient leurs pouvoirs modifiés et renforcés, les normes européennes se multiplient qu'il faut insérer dans les systèmes juridiques nationaux, il est même parfois nécessaire de revoir les constitutions. Ces adaptations troublent des habitudes de pensée et des mécanismes procéduraux bien rodés. Elles suscitent les réactions de ceux qui appellent à plus de transparence ou de démocratie et à moins de technocratie, comme celles de ceux qui s'inquiètent du flou de la notion de subsidiarité qui borne les compétences du pouvoir normatif européen ainsi que de la perte de liberté des autorités nationales dans la définition des politiques publiques. Et on s'interroge sur le rôle que l'Union peut jouer dans la vie internationale et sur les raisons de l'ouvrir, peut-être, à d'autres États.

Tout changement dérange, inquiète, suscite des oppositions, la construction européenne a permis dès l'origine de le vérifier une fois encore. Ce numéro s'efforce d'éclairer le débat sur les différentes conceptions de l'Europe, de donner des réponses et des raisons de croire en l'avenir de l'Union.

MARC ABÉLÈS, directeur de recherche au CNRS, membre du Laboratoire d'anthropologie sociale ; *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

JEAN CHARPENTIER, professeur émérite à l'université de Nancy 2, ancien directeur du Centre européen universitaire de Nancy.

6 JEAN-CLAUDE GAUTRON, professeur à la faculté de droit de Bordeaux-I, directeur du Centre de recherches et de documentation européennes, ancien doyen de la faculté de droit, président honoraire de la CEDECE.

JEAN-PAUL JACQUÉ, directeur au service juridique du Conseil de l'Union européenne, précédemment professeur à la faculté de droit de Strasbourg.

FRANÇOISE DE LA SERRE, directeur de recherche à la FNSP, professeur à l'IEP de Paris.

CHRISTIAN LEQUESNE, chargé de recherche à la FNSP (CERI) ; *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

PIERRE MULLER, directeur de recherche au CNRS (FNSP-CRA) ; (sous la dir. de) *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992.

VALÉRIE NICOLAS, maître de conférence de droit public à l'université de Paris-X Nanterre.

HENRI OBERDORFF, professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble, université Pierre-Mendès-France ; *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, Paris, La Documentation française, 1992.

JEAN-LOUIS QUERMONNE, professeur des universités à l'IEP de Grenoble, directeur d'études et de recherche à la FNSP ; *Le Système politique européen, des Communautés économiques à l'Union politique*, Clefs, Montchrestien, 1993.

JEAN-LOUIS QUERMONNE

LE SPECTRE DE LA TECHNOCRATIE ET LE RETOUR DU POLITIQUE

VOULANT ASSOCIER les peuples européens à l'Union des États, le général de Gaulle avait proposé, à l'époque du plan Fouchet, qu'elle soit ratifiée dans chaque pays membre par référendum. Il avait pressenti l'écart qui risquerait de se creuser entre l'opinion publique et ses élites si l'on ne prenait garde de conférer au traité fondateur l'investiture démocratique.

Trente ans plus tard, le « non » danois a convaincu François Mitterrand de cette urgence. Mais, malgré le souci du président de la République d'« expliquer, encore expliquer, toujours expliquer », les sondages et les votes ont révélé, en France et dans les autres pays de la Communauté, la distance séparant les européens convaincus des électeurs agnostiques ou hostiles. Décelée dès 1990 par Annick Percheron¹, cette tendance est apparue au grand jour à l'occasion des référendums danois et français². Mais elle avait depuis longtemps pris racine, à la fois dans la dérive économique de la construction européenne – comme l'écrit Jean Leca : « un Zollverein n'est pas une patrie³ » – et dans l'éso-térisme de la méthode communautaire, dont les aspects technocratiques ont rebuté plus d'un non-initié.

Dès lors s'est imposée l'image du *déficit démocratique*. Et sans que

1. Annick Percheron, « Les Français et l'Europe, acquiescement de façade ou adhésion véritable ? », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 3, juin 1991.

2. Olivier Duhamel et Gérard Grunberg, « Référendum : les dix France », SOFRES, *L'état de l'opinion*, Seuil, 1993 ; Patrick Jarreau, « Les Français sont mécontents de l'Europe », *Témoin*, n° 1, décembre 1993 ; Observatoire interrégional des politiques, *Régions et Europe*, 1993, à paraître.

3. Jean Leca, « Après Maastricht, sur la prétendue résurgence du nationalisme », *Témoin*, n° 1, décembre 1993, p. 37.

l'opinion ait cherché à se demander si celui-ci devait être imputé aux États ou à la Commission, elle a frappé de plein fouet, en un moment stratégique, la mutation de la Communauté économique en Union politique. A tel point que les dispositions du traité de Maastricht visant à combler ce déficit ont été occultées au profit d'un procès rétrospectif engagé, en réalité, contre les traités antérieurs, dont cette opinion et une fraction de sa classe politique n'avaient pas pris la mesure au moment où ils furent adoptés.

Il n'est donc pas étonnant que le spectre de la technocratie ait plané sur le débat de ratification du traité d'Union européenne. Il est heureux qu'il ait conduit, par réaction, les gouvernements à accélérer le *retour du politique*. Il s'agit bien de retour, car la dimension politique avait été très présente à l'origine de l'aventure européenne, comme il conviendra de le rappeler, avant de tenter d'évaluer ses implications.

8

UN PROJET POLITIQUE INITIAL

Point n'est besoin de s'appesantir longuement sur les origines de la construction européenne¹. Il est clair, en effet, que sous la menace soviétique l'objectif poursuivi dans les années 1950 par les « pères fondateurs » était de nature politique. L'évidence s'impose à la relecture du discours prononcé par Churchill le 16 septembre 1946 à Zurich, quand il appelle « la famille européenne » à se reconstituer pour « vivre et croître en paix, en sécurité et en liberté ». Et s'il entend maintenir la Grande-Bretagne à l'écart des États-Unis d'Europe, sa vision est d'ordre géopolitique lorsqu'il propose une Europe fondée sur la réconciliation franco-allemande, capable de former aux côtés des États-Unis d'Amérique et du Commonwealth britannique la troisième composante du monde occidental.

Est aussi de nature politique le projet, inspiré par Jean Monnet, qui conduira Robert Schuman à proposer, dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950, la création du pool charbon-acier. Sur le moment, conscient des contraintes extérieures, le ministre français des Affaires étrangères admet que « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble », mais « en créant d'abord une solidarité de fait ». Cependant, la vision à long terme est d'ordre stratégique : « par la mise

1. On se reportera avec profit aux ouvrages de Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, coll. « Notre siècle », Imprimerie nationale, 1983 ; et de Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, PUF, 1993.

en commun de productions de base et par l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

A fortiori, la dimension politique prévaudra à l'origine de la Communauté européenne de défense. A tel point que ses promoteurs voudront l'assortir d'un projet de Communauté politique. Mandat sera, d'ailleurs, donné par les Six à une Assemblée parlementaire *ad hoc* d'en préparer le texte. Mais le rejet, par l'Assemblée nationale française de la ratification du traité de CED, le 30 août 1954, lui fera perdre toute actualité¹. Il en sera de même, en 1962, du plan Fouchet, voulu par le général de Gaulle, dont l'ambition était d'équilibrer, sur une base intergouvernementale, la Communauté économique européenne en vue de réaliser par étapes une Union politique. Mais après son échec, l'« Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », annoncée par le préambule du traité de Rome en 1957, devra attendre deux décennies avant d'être reprise à son compte par les chefs d'État et de gouvernement.

C'est, en effet, lors du sommet convoqué à Paris en octobre 1972 par Georges Pompidou que sera, enfin, retenu le principe « de transformer, avant la fin [de la] décennie, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne ». Mais, évoquée par la suite de Conseil en Conseil, notamment lors du sommet de Stuttgart le 19 juin 1983, sa mise en œuvre s'éternisera au point d'inciter le Parlement européen, nouvellement élu au suffrage universel, à prendre le relais. Ce qui le conduira, guidé par Altiero Spinelli, à élaborer puis à adopter le 14 février 1984 un projet de traité d'Union européenne. D'inspiration fédéraliste, le texte se voudra réaliste en associant l'acquis communautaire aux premières manifestations de la coopération politique. Mais, cherchant à court-circuiter l'étape de la conférence intergouvernementale prévue à l'article 236 du traité de Rome pour assurer sa révision, le compromis, qui ne manquait pas de cohérence, ne fut pas discuté par les parlements nationaux auxquels il avait été transmis, sauf en Italie. Et les gouvernements n'en retiendront, en 1986, que le plus petit commun

1. Dans la conclusion de l'ouvrage qui retrace cet ajournement, Raymond Aron n'hésite pas à écrire : « L'échec de la CED fut la défaite du parti européen : celui-ci ne s'en est pas relevé » (Raymond Aron et Daniel Lerner, « La querelle de la CED », *Cahiers de la FNSP*, A. Colin, 1956, p. 209).

dénominateur en préparant l'Acte unique, dont l'objectif demeurera essentiellement économique, dans la perspective de la réalisation du Grand Marché de 1993.

Par conséquent, de 1962 à 1990, l'Europe politique n'a cheminé qu'à petits pas seulement perceptibles aux yeux des spécialistes. L'attestent à la fois le peu d'attrait suscité, parmi les électeurs français, par le référendum de 1972 relatif à l'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, et le fait que ni l'élection du Parlement de Strasbourg au suffrage universel, ni l'Acte unique européen ne paraîtront nécessiter une révision constitutionnelle¹. Un tel désintérêt explique qu'en 1985, le nouveau président de la Commission, Jacques Delors, sur la base de l'évaluation du coût économique de la « non-Europe », ait orienté la relance de la construction européenne dans la direction du Marché unique. Quelques années après, il devait observer, devant le Parlement européen, qu'en matière politique, la Communauté européenne restait encore « un objet non identifié ». Plus gravement, la multiplication des actions communautaires, empiétant sur la compétence des États et de leurs parlements, offrira l'image d'un « engrenage » (les observateurs américains emploieront l'expression de *spill over*) qu'aucun pouvoir politique ne pourrait maîtriser. Il en résultera, à côté du spectre technocratique, la crainte de l'irréversibilité² largement exploitée en 1992 par les adversaires de Maastricht. Elle servira d'ailleurs d'alibi aux défenseurs irréductibles de la souveraineté nationale. A tel point qu'on en trouve trace dans les réserves émises lors de sa décision du 12 octobre 1993 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Force est donc de constater que, de même qu'il avait fallu au début des années 1950 la menace soviétique et la guerre de Corée pour convaincre les gouvernements et les parlements d'ouvrir la voie à l'Europe politique, il faudra en 1990 la chute du Mur de Berlin et l'implosion de l'URSS pour en précipiter la relance. Sans de tels événements, il y a beaucoup à parier que les Conseils européens de Dublin se seraient contentés de convoquer à Rome, le 15 décembre 1990, une seule conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire. C'est donc dans la précipitation qu'ont été réunies, en novembre,

1. Du moins en France, des aménagements ayant été apportés à des dates différentes à certaines constitutions d'autres États membres, cf. Jean-Claude Masclet, Didier Maus (dir.), *Les Constitutions nationales et l'Europe*, La Documentation française, 1994.

2. Élisabeth Guigou, *Pour les Européens*, Flammarion, 1994, p. 101.

les Assises interparlementaires, puis en décembre, parallèlement à la première, une seconde conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Témoignent de cette hâte les valse-hésitations entre le projet luxembourgeois et le projet néerlandais d'Union européenne¹, l'abandon sans débat de toute référence à la « vocation fédérale » de l'Europe, les concessions faites à la Grande-Bretagne et le délai de six semaines séparant les accords de Maastricht de la signature officielle du traité par les ministres des Affaires étrangères le 7 février 1992, rendu nécessaire pour effectuer le « toilettage » du texte.

De telles improvisations, le flou qui en est résulté, la complexité et la mauvaise lisibilité du traité, la complexité et l'absence de codification de ses dispositions, enfin le syncrétisme de son contenu², assorti de la volonté des gouvernements d'accélérer la ratification, ne sont pas étrangers à l'inquiétude qui s'est emparée des opinions publiques et d'une fraction des classes politiques. Si bien que la rupture visant à opérer le passage de l'Europe économique à l'Europe politique n'a pas pris le relief escompté. Et le défaut de communication qui en a résulté³ a provoqué l'effet inverse. L'accent mis sur la monnaie unique et le Système européen de Banques centrales a laissé croire à un surcroît de technocratie. Si bien que l'autorité politique conférée au Conseil européen, l'investiture de la Commission par le Parlement européen, l'extension de sa compétence normative, et à un moindre titre, l'institution de la citoyenneté européenne, sont passées au second plan.

11

LA PERSISTANCE DE L'IMAGE TECHNOCRATIQUE

Il est difficile de se débarrasser d'une image. Le constat vaut pour les institutions comme pour les personnes. Il est vrai qu'une fois passée la guerre froide, la construction européenne s'est largement enlisée dans un processus technocratique. Et Paul Thibaud n'a pas tort de rappeler que la méthode Monnet a tendu parfois à substituer l'expertise à la politique. « Un de [ses] présupposés, écrit-il, est que les problèmes d'identité et de sens qui occupent les politiques ne sont que vanité, interposant des obstacles de nature "doctrinale" voire "caractérielle" à l'élargisse-

1. J. Cloos, G. Reinesce, D. Vigne et J. Weyland, *Le Traité de Maastricht, Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

2. Jean-Louis Quermonne, « Trois lectures du traité de Maastricht », *Revue française de science politique*, n° 42, 4 septembre 1992.

3. Dominique Wolton, *La Dernière Utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, Flammarion, 1993, p. 7.

ment des points de vue¹. » Perçue davantage comme une administration de mission – ou on dirait aujourd’hui comme une autorité administrative indépendante – la Commission des communautés européennes a focalisé cette impression. Et, en l’affublant du qualificatif d’« aréopage technocratique », le général de Gaulle a fait le reste, et Margaret Thatcher a pu suivre.

Pourtant, dès sa naissance, la Commission comptait parmi ses membres d’authentiques personnalités politiques. Avant d’en devenir le premier président, Walter Hallstein avait été secrétaire d’État aux Affaires étrangères de la République fédérale d’Allemagne et son nom reste attaché à la doctrine selon laquelle celle-ci aurait dû rompre les relations diplomatiques avec tout État ayant reconnu le gouvernement communiste de l’Allemagne de l’Est. Tous ses successeurs, de Jean Rey à Jacques Delors, en passant par François-Xavier Ortoli, Sicco Mansholt, Roy Jenkins et Gaston Thorn, furent également d’anciens ministres. Dès l’origine, la Commission chercha à imposer la transparence, à l’opposé du secret présidant aux délibérations du Conseil, en organisant des conférences de presse quotidiennes. Et, à défaut de partis européens, elle établit le contact avec les organisations syndicales et professionnelles². Mais il est vrai qu’en France, l’activité des groupes d’intérêt n’a pas la réputation de contribuer de façon légitime au jeu démocratique !

Avant son dernier renouvellement, en tout cas, la Commission comprenait, parmi ses 17 membres, 15 anciens ministres dont la plupart avaient été parlementaires. Et, à l’heure actuelle, il n’est guère que l’ancien ambassadeur italien Raneiro Vanni d’Archirafi qui puisse être qualifié de « fonctionnaire ». Quant aux vingt-trois directions générales qui assistent la Commission, elles ne mobilisent qu’environ 16 000 agents, chiffre bien modeste au regard des effectifs des ministères nationaux ou de la Ville de Paris.

Il reste qu’aujourd’hui encore, le charisme syndical de Jacques Delors ne suffit pas à écarter les préventions enracinées à l’encontre de la « bureaucratie bruxelloise », alors qu’au cours de la campagne référendaire personne n’a songé à reprocher à Jean-Pierre Chevènement, à Philippe Séguin et à Philippe de Villiers leur appartenance à l’« énarchie ». Ainsi vont les rumeurs...

Cependant, si à l’évidence la Commission est devenue un organe

1. Paul Thibaud, « L’Europe, essai d’identification », *Esprit*, novembre 1991, p. 49.

2. Jean Meynaud, Dusan Sidjanski, *Les Groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, ULB, 1971.

politique, il faut reconnaître que le processus de décision qui précède et qui suit ses propositions offre toujours une large place à la pression des administrations. Il ne s'agit pas tant des « eurocrates, que des hauts fonctionnaires nationaux représentant leurs départements ministériels dans les multiples comités qui gravitent autour des instances communautaires. L'intensité de leur présence, tant dans les commissions consultatives que convoque la Commission pour éclairer ses choix, que dans les groupes d'experts qui assistent le Comité des représentants permanents (COREPER), forme *un véritable réseau* qui pèse incontestablement sur les décisions¹ ». A force de se rencontrer, de se téléphoner ou de se « faxer », ses membres finissent par entretenir entre eux une réelle connivence et à constituer ce que Catherine Grémion avait appelé, en France, un « milieu décisionnel central² ». Et le contrepoids que pouvaient exercer les groupes d'intérêt tend, lui-même, à s'effacer derrière les cabinets de consultants professionnels qui tendent à générer, à leur tour, une « technocratie privée ».

13

A qui la faute ? Sans doute moins à la Commission qu'aux gouvernements nationaux qui, pour contrecarrer celle-ci, ont accru la puissance de la « comitologie » en encadrant sa fonction d'exécution par des comités consultatifs, de gestion et de réglementation composés de fonctionnaires des États. Aux gouvernements, encore, qui pour échapper au contrôle de leurs parlements respectifs ont fait « remonter » à Bruxelles des dossiers que le principe de subsidiarité aurait dû laisser sur place et qui, au nom de leur pouvoir diplomatique, ont confisqué collégialement au sein du Conseil une fraction importante du pouvoir normatif. Aux gouvernements, enfin, qui pour se couvrir à l'égard de l'opinion publique n'ont eu que trop tendance à camoufler leur « frénésie réglementaire » en transformant la Commission et ses services en « bouc émissaire ». Bref, si la technocratie existe bel et bien, elle ne se localise pas toujours là où l'on croyait. Mais pour être devenue intergouvernementale, elle n'en est pas moins redoutable.

Par conséquent, si le diagnostic change, le remède n'en apparaît pas moins nécessaire. Il semble que, depuis le Conseil européen d'Édimbourg, tenu en décembre 1992, les chefs d'État et de gouverne-

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Clefs, Montchrestien, 1993, p. 53-57 ; sur l'interface entre l'administration française et la Commission, on consultera avec profit : Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993.

2. Catherine Grémion, *Profession : décideur*, Gauthier-Villars, 1979.

ment en aient pris conscience. Mais, pour administrer ce remède, il ne suffira pas de brandir le principe de subsidiarité, ni d'ouvrir les portes du Conseil en début de séance à la télévision. Il conviendra, au plan européen, comme à l'intérieur des États, de faire prévaloir sur les impératifs de la bureaucratie la primauté du politique. Or, si elle peut et doit s'affirmer par la voie intergouvernementale, cette voie ne sera jamais suffisante. Il conviendra aussi que la relance emprunte les chemins de l'intégration, sans laquelle l'Europe des gouvernements risquerait de demeurer longtemps encore l'Europe des administrations¹.

LA RELANCE POLITIQUE PAR LA VOIE INTERGOUVERNEMENTALE

14 La voie intergouvernementale étant à portée de main, il n'est pas étonnant que celle-ci ait été explorée en priorité par les gouvernements nationaux. Loin d'en négliger l'importance, on doit rappeler qu'elle a permis à la construction européenne de réaliser d'importants progrès, depuis la création du Système monétaire européen jusqu'aux accords de Schengen². C'est d'ailleurs elle que le traité de Rome a choisie pour doter la Communauté, à travers les conférences intergouvernementales, d'un « pouvoir constituant ». Le traité de Maastricht lui fait la part belle et les débuts de sa mise en œuvre y font largement recours.

Certes, elle n'est pas la seule à pouvoir porter remède au déficit démocratique. Dans le cadre de son premier pilier³, le traité de Maastricht s'efforce aussi de « politiser » la méthode communautaire. Ainsi peut-on lire les dispositions relatives à l'élargissement de son champ d'application, à l'investiture de la Commission par le Parlement, à l'accroissement des prérogatives de celui-ci et à l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Mais la montée en puissance du Conseil européen est frappante et il constitue désormais la clé de voûte du système. En outre, dans le cadre des deuxième et troisième piliers, la procédure intergouvernementale domine ; et si la Commission doit être

1. Cf. la contribution, dans ce numéro, de Henri Oberdorff ; et Jacques Ziller, *Administrations comparées, les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, 1993.

2. Encore que depuis le report *sine die* de l'application de ces accords décidé par les ministres le 25 janvier, l'exemple ne soit plus guère probant...

3. Au sens où Françoise de La Serre emploie l'expression dans la première synthèse du traité de Maastricht publiée par La Documentation française dans le numéro « Spécial Maastricht » de *Regards sur l'actualité*, n° 180, avril 1992.

« étroitement associée » et le Parlement informé, ils ne sont appelés à jouer qu'un rôle marginal. Il n'est pas jusqu'au cœur de l'intégration, représenté par la perspective de l'Union économique et monétaire, dont le contrôle politique (celui exercé sur l'Institut monétaire, puis sur la Banque centrale) est confié au Conseil et non pas à la Commission. A tel point qu'en ce domaine, la décision d'enclencher le système devrait appartenir, en 1997 ou en 1999, au Conseil européen qui, pour une fois, se verrait investi du pouvoir de statuer à la majorité.

Le préjugé reste donc ancré, dans l'esprit des gouvernements, que leur présence apporte à l'Union la dose de légitimité démocratique qui lui manque, même si cette légitimité ne leur est conférée, dans leur pays respectif – le président de la V^e République excepté – que par le suffrage universel indirect¹. Or, depuis l'entrée en application du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, il faut convenir que l'investissement consenti par les Conseils européens et les Conseils des ministres sous présidence belge pour assurer sa mise en œuvre a fait preuve d'une réelle efficacité, qu'il s'agisse de la répartition des sièges des agences communautaires, de la création de l'Institut monétaire européen ou du lancement de la politique extérieure et de sécurité commune dans les trois domaines choisis de l'Afrique du Sud, de la Yougoslavie et des rapports avec la Communauté des États indépendants (ex-URSS). Il en va de même dans le secteur de la justice et des affaires intérieures. Sans l'autorité politique des gouvernements, le commissaire européen Leon Brittan ne serait en tout cas pas parvenu, malgré son talent de négociateur, à la solution qui a permis la conclusion, le 15 décembre 1993, des accords du GATT. Dont acte.

15

Reste à se demander si la voie intergouvernementale peut suffire à régler les problèmes institutionnels que soulève le processus d'élargissement en cours, qui pourrait porter en 1995 de 12 à 16 le nombre des États membres et dont le règlement est prévu à l'article N du traité pour 1996 ? La question est en train d'ouvrir un nouveau débat.

Les décisions prises le 6 décembre 1993 par le Conseil « affaires générales » d'extrapoler la formule en portant éventuellement le nombre des commissaires de 17 à 21 et en prévoyant que le rythme de la présidence tournante du Conseil devrait permettre désormais à la « troïka² » de

1. Celui-ci résultant de la confiance manifestée à leur endroit par les parlements nationaux.

2. Par « troïka », il faut entendre la pratique tendant à renforcer la présidence semestrielle du Conseil en y associant le président sortant et celui devant lui succéder.

comprendre nécessairement un représentant d'un « grand » pays et de deux petits, sans qu'ait pu être réglé le problème de la pondération des voix au sein du Conseil, témoigne d'un profil bas. Parallèlement, certains anciens opposants à Maastricht en attendent davantage. C'est ainsi qu'au cours d'une conférence donnée à l'université de Paris-Dauphine, Philippe Séguin a préconisé de renforcer le poids politique des gouvernements en accroissant le nombre des réunions du Conseil européen, pour les porter dans un premier temps à une par trimestre et dans un second temps à une par mois. En outre, il suggère de ramener le rôle du Parlement européen à celui d'une seconde chambre en assurant la promotion des parlements nationaux, et de créer auprès du Conseil des ministres un Conseil européen de sécurité¹.

16 En fait, trois problèmes se posent dans le cadre de la stratégie de la coopération des États. D'une part, en poursuivant les efforts entrepris depuis 1989 par la conférence des organes parlementaires traitant des affaires européennes et, au cours de la réunion en 1990 des Assises interparlementaires, il s'agit de créer *un véritable réseau* capable d'associer les parlements nationaux au Parlement européen. D'autre part, il convient de donner à un Conseil des ministres, dont la multiplication des formations rend le fonctionnement plus distendu et plus sporadique, une structuration qui lui apporte davantage de cohérence. Enfin, et surtout, la question cruciale – soulevée récemment par Raymond Barre et Jacques Delors – devient celle de la présidence de l'Union, si l'on veut qu'elle puisse parler d'égale à égal avec les présidents des États-Unis d'Amérique et de la Russie.

Or apparaissent ici les limites de la voie intergouvernementale². Car, qu'il s'agisse d'un tour de rôle allongé ou de la désignation par le Conseil, parmi ses membres, d'un président choisi en fonction de ses compétences, il en résultera toujours un titulaire à *temps partiel*, appelé à réaliser un difficile équilibre entre son rôle de chef d'État ou de gouvernement dans son propre pays et celui que lui confieront ses collègues. Telle est l'exigence du dédoublement fonctionnel, dont Georges Scelle a fait depuis longtemps la théorie. Aussi, paraît-il nécessaire, après avoir exploré les potentialités de la coopération des États, d'amorcer l'examen de celles que pourrait offrir, un jour, la stratégie de l'intégration.

1. *Le Monde*, 3 décembre 1993, p. 9.

2. Comme le montrent, en fait, les travaux de l'European Policy Forum, cf. Frank Vibert, « Institutional impact of enlarging the European Community », Belles Feuilles, *Revue des débats européens*, automne 1993, p. 50 et s.

LA RELANCE POLITIQUE PAR LA VOIE DE L'INTÉGRATION

Pendant longtemps, les deux stratégies se sont opposées. Mais les compromis réalisés par l'Acte unique et le traité de Maastricht les ont sensiblement rapprochées. Et, comme l'avait pressenti Jean Monnet¹, elles sont devenues de plus en plus complémentaires et, à l'épreuve du temps, compatibles.

Or, la voie de l'intégration offre, elle aussi, à la réforme institutionnelle deux pistes de recherche. La première, visant à conserver la méthode communautaire, devrait permettre d'en améliorer la performance. Déjà, l'année 1995 permettra d'observer, à la faveur de l'application du traité de Maastricht, les premiers pas de sa démocratisation. Celle-ci entraînera, notamment, l'expérimentation en vraie grandeur de l'investiture parlementaire de la nouvelle Commission, qui sera désignée par le Conseil avant la fin de 1994. Du nouveau type de dialogue qui se nouera alors dans le cadre du « triangle institutionnel », en résultera-t-il l'amorce d'un gouvernement de législature ; se dégagera-t-il une majorité ? Parallèlement, l'élargissement de l'Union à des États issus de l'AELE doit permettre au Parlement européen de faire valoir le poids de la délivrance de son « avis conforme », tel que lui a octroyé l'Acte unique, et dont il usera pour la première fois à l'occasion d'une demande d'adhésion. Tentera-t-il de le monnayer contre sa participation active au « pouvoir constituant » européen ?

17

Quoi qu'il en soit, le potentiel recelé par la méthode communautaire pourrait conduire, au service d'une meilleure gouvernabilité du système, à une réduction (au lieu de la multiplication prévue) du nombre de commissaires et à une extension des pouvoirs du président de la Commission ; à un élargissement du domaine d'application de la procédure de codécision au Parlement et à une meilleure liaison entre celui-ci et les parlements nationaux ; ainsi qu'à l'établissement d'une distinction – et d'une hiérarchisation – entre des lois-cadres, votées par le Parlement et le Conseil, et des règlements d'application dont l'élaboration pourrait être confiée, selon les cas, à la Commission ou aux États membres. Il n'en reste pas moins vrai que la méthode communautaire, inventée pour gouverner à six, rendue plus difficile par la Communauté à douze, risque d'atteindre un seuil de saturation si elle doit être appliquée à seize,

1. Jean Monnet, *Lettre aux membres du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe*, 22 novembre 1960.

à vingt ou à vingt-cinq¹. Ce qui fonde l'argumentation développée par les auteurs qui continuent, sans le dire ou en l'explicitant comme le fait Dusan Sidjanski sur les traces de Denis de Rougemont², à préconiser le recours à la méthode fédérale.

18 Gommée, au dernier moment, du traité de Maastricht, la référence à la vocation fédérale de la construction européenne serait-elle donc inscrite dans ses gènes, comme cela parut aller de soi à ses débuts ? Sans doute faudrait-il qu'une nouvelle crise survienne pour qu'elle s'épanouisse vraiment. Soit que la méthode intergouvernementale rencontre plus tôt que prévu ses limites ou que la méthode communautaire succombe à une overdose, soit qu'une menace grave et immédiate, venue de l'Est ou du Sud, pèse sur l'avenir et l'intégrité de l'Union ? Or de telles éventualités ne sont pas à écarter, comme en témoigne la conversion récente de certaines personnalités politiques au fédéralisme.

Quelles pourraient être, alors, les possibilités offertes par l'exploration de cette deuxième piste et quels résultats pourraient être attendus du saut qualitatif effectué ? Ne nous y trompons pas, il ne saurait s'agir en aucun cas de l'alignement de la construction européenne sur le modèle américain. Celui-ci fut aménagé, à la fin du XVIII^e siècle, pour une société rurale et commerçante de trois millions d'habitants, à une époque où la philosophie des Lumières mettait l'accent sur la liberté des parlements. D'où le compromis de Philadelphie réalisé autour du bicaméralisme. Or, aujourd'hui, la logique managériale focalise l'attention, à l'échelle des continents, sur l'efficacité des gouvernements. En outre, les échecs du développementalisme ont montré que les transferts de technologie institutionnels n'avaient de chance de réussir qu'au profit de sociétés de culture politique analogue³. C'est donc davantage le modèle politique européen⁴ qui serait susceptible de servir aux fondateurs d'une Union fédérale de source d'inspiration ; et les regards se tourneraient plutôt vers l'Allemagne, la Suisse ou la Belgique. Déjà, l'on peut observer l'intérêt que suscite l'expérience du Bundesrat aux yeux de ceux qui voudraient voir le Conseil des ministres s'orienter sur cette voie. En fait, dans un premier temps, le projet Spinelli voté par le Parlement européen en 1984, pourrait servir de base de discussion. Et

1. Jean-François Guilhaudis, *L'Europe en transition*, Clefs, Montchrestien, 1993.

2. Dusan Sidjanski, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, PUF, 1992.

3. Yves Mény, dir., *Les Politiques du mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993.

4. Jean-Louis Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, n° 40, 2, avril 1990.

c'est en l'amendant que la Commission institutionnelle du Parlement de Strasbourg semble devoir poursuivre à l'heure actuelle sa réflexion.

VERS UNE PRÉSIDENTENCE PERMANENTE DE L'UNION ?

Mais il est une question sur laquelle bute la démarche fédérale, aussi bien d'ailleurs que la méthode communautaire. Il s'agit de la présidence de l'Union. L'on a déjà évoqué l'intérêt qu'elle suscite. Or, selon que le futur président continuerait ou non à cumuler ses fonctions avec les responsabilités qu'il assume dans son propre pays, la solution retenue revêtirait une tout autre portée. Dans le premier cas, compatible avec l'Europe des États, elle se ramènerait à un nouvel aménagement du *statu quo*, à la réserve près que le cumul des mandats, au lieu de se limiter à six mois, se prolongerait sur une beaucoup plus longue période. Mais ce « dédoublement fonctionnel » serait-il praticable, d'abord pour son titulaire dont l'immensité de la charge risquerait de rendre chez lui la position intenable, ensuite pour les dirigeants des autres pays de la Communauté, qui pourraient difficilement supporter le privilège ainsi conféré à l'un de leurs partenaires ?

19

A l'inverse, si la présidence de l'Union devait être exercée à plein temps par une personnalité qui ne cumulerait pas ce rôle avec un mandat national, il en résulterait une novation importante. Certes, au moins dans un premier temps, le titulaire pourrait n'être pas élu au suffrage universel – ce qui serait aujourd'hui pour le moins prématuré. Mais il pourrait être choisi par le Conseil européen, soit en son sein pourvu que le lauréat démissionne aussitôt de ses fonctions nationales, soit en dehors de ses membres à condition que le bénéficiaire ait antérieurement exercé, comme le suggère Maurice Duverger, de hautes responsabilités au plan européen¹. Dans les deux cas, d'ailleurs, l'aval du Parlement de Strasbourg pourrait être sollicité.

L'institution d'une présidence permanente de l'Union serait, alors, une véritable révolution. Elle personnifierait l'Europe dans les relations internationales, ce qui ne manquerait pas de soulever le problème de sa représentation aux Nations unies, notamment au sein du Conseil de Sécurité. Dans le cadre de l'Union, se poserait aussi une question qu'évoque Jacques Delors, rejoint par Élisabeth Guigou : ce président à plein temps, rendu davantage disponible, devrait-il être appelé égale-

1. Maurice Duverger, *L'Europe des hommes : une métamorphose inachevée*, Odile Jacob, à paraître, 1994.

ment à présider la Commission¹ ? Or, selon que l'on en refuse ou que l'on en accepte l'éventualité, le système politique européen s'orienterait vers un régime de type parlementaire ou vers un régime semi-présidentiel. D'où l'enjeu du débat.

Resterait, de toute façon, à statuer sur le sort du Conseil des ministres. L'on pourrait convenir de dissocier ses deux rôles, celui d'exécutif étant rapatrié dans le giron du Conseil européen statuant, sous l'autorité du président, en formation des ministres des Affaires étrangères des États ; celui de législateur évoluant vers la formation d'un Bundesrat européen, pouvant d'ailleurs associer une représentation des gouvernements, des parlements et des régions, encore que la formule allemande limitant sa composition à des délégations des gouvernements des Länder ait largement fait ses preuves.

20

Naturellement, cette mutation des institutions communautaires au profit d'une structure fédérale ne devrait pas conduire, au sens traditionnel, à la constitution d'un super-État. L'appareil administratif qui serait à son service devrait se limiter à des administrations d'état-major et de mission, et leurs instances spécialisées devraient former des agences autonomes réparties sur le territoire de différents États – comme d'ailleurs les décisions prises lors du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, le 29 novembre 1993, en ont préfiguré l'évolution. Surtout, le principe de *subsidiarité* devrait recevoir un contenu susceptible de rendre l'ensemble opérationnel. D'où plus encore que l'institution d'une instance d'arbitrage, l'importance revêtue par l'établissement d'une distinction – et d'une hiérarchie – entre des lois-cadres européennes, votées par le Parlement européen et le Conseil des ministres nouvelle manière, et des règlements dont, selon les cas, l'élaboration reviendrait soit à la Commission, sous le contrôle du Conseil européen, soit aux États membres².

Enfin, mais l'on touche alors à un domaine qui ne se réforme pas par décret, un tel ensemble politique devrait être assorti d'un *système de partis* adapté. Or, jusqu'à présent, les unions de partis européens n'ont

1. Cf. l'interview accordée par Jacques Delors à Jean-François Kahn, dans la revue *Témoin*, n° 1, décembre 1993, p. 201, et Élisabeth Guigou, *op. cit.*, p. 223.

2. Naturellement, cette répartition des tâches ne pourrait que difficilement résulter, comme au XIX^e siècle, d'une répartition des compétences établies par matières ; il conviendrait donc de s'inspirer du « fédéralisme coopératif » tel qu'il est pratiqué aujourd'hui au Canada et en Allemagne, où l'un des rôles des Länder est d'assurer l'exécution de la législation fédérale (cf., sur ce point, Maurice Croisat, *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs, Montchrestien, 1992, p. 89 s. et C. Grewé-Leymarie, *Le Fédéralisme coopératif en RFA*, Economica, 1981).

constitué, au mieux, que des « partis parlementaires ». Ce qui rappelle la nécessité de modifier les systèmes électoraux présidant actuellement à l'élection du Parlement européen pour permettre à ses membres, en disposant de véritables circonscriptions – de préférence à l'échelle régionale –, de nouer enfin un véritable dialogue avec leurs électeurs. Voilà bien une réforme indispensable au comblement du déficit démocratique !

Ouverts par un rappel historique, ces propos s'achèvent sur l'évocation d'une utopie. Mais la part d'irréalisme que l'imagination recèle n'est-elle pas nécessaire si l'on veut conférer quelque relief à un problème dont les données n'ont que trop supporté, jusqu'aux accords de Maastricht, les contraintes de la technicité ?

Pour réconcilier l'Europe avec le politique, et le citoyen avec l'Europe, il faut qu'une part de rêve réintègre sa construction. Et il convient de redonner un sens à celle-ci. Ce qui, dans un monde saturé d'empirisme et auquel on a proposé « la fin de l'histoire », permettrait peut-être de forger une nouvelle espérance ?

21

Certes, dans les limites étroites des conditions posées à son élargissement et des exigences présidant à son approfondissement, l'Union européenne devra résoudre beaucoup de problèmes concrets et trouver bon nombre de compromis pour survivre à court terme. Et ce sera la priorité des prochains mois. Mais si ces compromis n'étaient pas éclairés par un grand dessein, dont il est temps qu'il devienne explicite, ou bien pour plusieurs décennies encore l'aventure européenne serait condamnée à stagner, ou bien alors sa progression se verrait brutalement imposée par la menace extérieure qui, déjà, en 1939, l'amena à s'effondrer, mais qui, en 1950, lui permit de s'élancer.

R É S U M É

L'objectif politique des « pères fondateurs » de la construction européenne ayant été progressivement occulté par sa dérive économique et technocratique, il n'est pas étonnant que le débat autour du traité de Maastricht ait déconcerté une large part de l'opinion publique et une frange de la classe

politique. Il reste que l'une des raisons d'être du traité est de renforcer la dimension politique de l'Union et d'amorcer la démocratisation de la méthode communautaire. Plusieurs voies sont ouvertes, aujourd'hui, pour accélérer le recul de la technocratie et le retour du politique. Elles opposent et associent la stratégie de la coopération des États et celle de l'intégration. Au-delà des réformes institutionnelles programmées en 1996, elles auront tendance à se focaliser autour du difficile problème de la présidence de l'Union.

LE LABYRINTHE DÉCISIONNEL¹

POUR LE PROFANE, le système décisionnel communautaire peut paraître impénétrable. Il est vrai que l'on est loin du charme du jardin à la française de certains systèmes nationaux dans lesquels à chaque type d'acte correspond une procédure déterminée. Face à cette architecture qui rassure l'esprit, les procédures communautaires ressemblent davantage à ces jungles de nos romans d'enfance où il fallait tailler sa voie au coupe-coupe et où croissaient dans le désordre les espèces les plus variées.

23

Le vocabulaire est lui-même trompeur. Le règlement peut être un acte d'exécution, mais il peut également être un acte de nature législative. Il peut être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, après consultation du Parlement ou en coopération avec celui-ci, voire selon la procédure dite de l'article 189 B, parfois qualifiée de codécision.

Certes, il ne faut pas exagérer les difficultés, car à bien des observateurs d'autres États membres de l'Union, les joies des articles 34 et 37 de la Constitution, les délices de la procédure d'amendement ou de la procédure budgétaire témoignent davantage de notre fantaisie latine que de notre tradition cartésienne et, sans doute, si nous portions notre regard vers eux, que de mystères découvririons-nous dans leur système législatif !

Cependant, force est de reconnaître que la Communauté ne se distingue pas par la simplicité de son processus décisionnel. Les procédures sont nombreuses et complexes, le processus lui-même paraît opaque. Or,

1. Les opinions exprimées dans cet article sont les opinions personnelles de l'auteur et ne sauraient être imputées à l'institution à laquelle il appartient.

le réveil des opinions nationales, qui s'est produit avec le débat de ratification du traité sur l'Union européenne, a débouché sur une volonté de contrôle démocratique du fonctionnement de l'Union, laquelle impose la transparence.

LA CONSTRUCTION DU LABYRINTHE

24 La situation actuelle, qui se caractérise par la coexistence d'une vingtaine de procédures différentes¹, est un produit de l'histoire. Dans le traité de Rome, la situation était simple. Le Conseil statuait, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité, sur proposition de la Commission et, dans certains cas, après avis du Parlement. Certes, au fil du temps, des pratiques ou des accords interinstitutionnels, comme celui relatif à la concertation, étaient venus préciser ou perfectionner les procédures. Mais la pureté du dessin initial persistait. Ce sont les révisions successives des traités qui ont compliqué le système.

Le phénomène d'accrétion

En effet, à chaque révision des traités, des procédures nouvelles viennent s'ajouter aux procédures anciennes sans qu'intervienne une refonte générale.

La décision de passer du financement de la Communauté par des contributions nationales à un système de ressources propres a entraîné l'instauration, par les traités de 1970 et de 1975, d'une procédure budgétaire nouvelle qui accordait au Parlement européen un pouvoir de décision réel, notamment en ce qui concernait les dépenses non obligatoires, et un droit de rejet global du budget.

L'Acte unique européen a donné naissance à une procédure législative nouvelle, la coopération, et a instauré dans certains cas un pouvoir d'avis conforme au Parlement européen, qui sont venus s'ajouter à la procédure de consultation classique.

Le traité sur l'Union européenne marque la naissance d'une nouvelle procédure dite de « codécision » qui associe le Parlement et le Conseil alors que subsistent les procédures anciennes et que l'on élargit les cas de recours à l'avis conforme du Parlement en distinguant les cas dans lesquels celui-ci est rendu à la majorité des suffrages exprimés de ceux

1. Cf. Jean-Claude Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, p. 1.

dans lesquels il est rendu à la majorité des membres composant le Parlement. La participation du Parlement à la procédure de conclusion des accords internationaux est modifiée dans un sens favorable à cette institution et des procédures spécifiques sont créées pour l'adoption des actes dans le cadre du titre V du traité (politique extérieure commune et de sécurité) et du titre VI (justice et affaires intérieures).

Tout ceci sans compter les nombreuses procédures spécifiques, instaurées pour telle ou telle décision (adoption d'un mode uniforme de scrutin pour les élections européennes, statut du médiateur ou des commissions d'enquête...).

Ainsi, non seulement les procédures nouvelles viennent-elles s'ajouter aux anciennes, mais souvent elles s'emboîtent les unes dans les autres. Ainsi, la première phase des procédures de coopération et de codécision est constituée par une consultation du Parlement sur la proposition de la Commission.

25

L'accroissement de la complexité procédurale

– La complexité apparente des procédures est le reflet de l'équilibre institutionnel. En effet, chaque procédure traduit un équilibre entre les pouvoirs attribués à chacune des institutions. Il en résulte des combinaisons subtiles de lectures successives et de majorités différentes selon qu'une des institutions souhaite ou non s'écarter de la position adoptée par les autres.

Ainsi, en principe, le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Cette règle protège le pouvoir d'initiative de la Commission de même que celle selon laquelle tout amendement du Parlement qui n'a pas l'accord de la Commission ne peut être retenu par le Conseil qu'à l'unanimité. D'un autre côté, en règle générale, le Parlement ne peut proposer des amendements à une position adoptée par le Conseil qu'à la majorité des membres le composant. Cette règle est destinée à éviter que des majorités de circonstance et variables selon les amendements ne remettent en cause une position adoptée par le Conseil à l'issue de négociations difficiles.

Ces règles traduisent l'équilibre des pouvoirs voulu par les auteurs du traité. Chacun des sommets du triangle décisionnel, formé par le Parlement, le Conseil et la Commission, y trouve la reconnaissance de son pouvoir. Il en résulte qu'il est difficile, lors d'une révision, d'accroître les pouvoirs d'une institution sans toucher à ceux de l'une ou des autres.

Ainsi, les procédures de coopération ou de codécision accroissent-elles les pouvoirs du Parlement au détriment de ceux du Conseil, mais

cet accroissement se fait également aux dépens de la Commission dans le cadre de la procédure de codécision.

– Un autre aspect de la complexité résulte dans le jeu des délais et dans l’effet qui découle de l’expiration de ceux-ci. Les auteurs du traité n’ont pas voulu que la répartition des pouvoirs entre les institutions n’aboutisse à un blocage complet du système décisionnel. Il fallait donc contraindre les institutions à statuer dans un délai déterminé. A défaut, dans la procédure législative, le silence du Parlement à l’expiration du délai qui lui est accordé pour statuer vaut acceptation et celui du Conseil rejet. Les règles sont plus nuancées en ce qui concerne la procédure budgétaire dans laquelle le silence gardé par le Conseil sur certains amendements parlementaires peut valoir acceptation.

26 – Les trois procédures législatives principales – consultation, coopération et codécision – permettent d’illustrer ces principes.

La *procédure de consultation* se déroule pour l’essentiel entre le Conseil et la Commission, le Parlement pouvant donner un avis et la Commission modifier sa proposition à la suite de cet avis. Le Conseil ne peut s’écarter de la proposition de la Commission qu’à l’unanimité, ce qui veut dire que l’accord d’un seul État membre avec une proposition de la Commission empêche le Conseil de statuer à moins qu’il ne se rallie à la proposition de la Commission. On voit l’importance que les auteurs du traité ont voulu donner à la proposition de la Commission, importance qui disparaît lorsque le Conseil statue à l’unanimité puisqu’il peut à tout moment s’écarter de la proposition de la Commission.

La *procédure de coopération* ne bouleverse pas ce schéma, mais elle permet au Parlement de rejeter la position commune adoptée par le Conseil après consultation du Parlement ou d’adopter des amendements à celle-ci. Dans ce cas, la Commission modifie sa proposition en reprenant certains des amendements du Parlement, et le Conseil statue à la majorité qualifiée ou à l’unanimité s’il s’écarte de la proposition de la Commission. La Commission conserve intact son pouvoir de proposition puisqu’elle fait le tri entre les amendements du Parlement qui seront ou non repris dans sa proposition modifiée. Le Parlement conquiert un pouvoir de rejet qu’il utilisera peu, mais dont l’éventualité de l’emploi constitue un élément qui pèse sur l’attitude de la Commission et une perspective que ne peut ignorer le Conseil lorsqu’il adopte sa position commune bien qu’il puisse passer outre au rejet en statuant à l’unanimité.

La procédure de coopération avait atteint la limite des possibilités d’accroissement des pouvoirs du Parlement sans qu’il n’en résulte une modification de l’équilibre institutionnel initial.

Si la *procédure de codécision*, instituée par l'article 189 B du traité sur l'Union européenne, peut paraître encore plus complexe aux yeux d'un lecteur français, elle semblera familière au citoyen allemand. Elle s'inspire des relations qui s'établissent dans le cadre de la procédure législative allemande entre Bundestag et Bundesrat. Mais, ces rapports sont inversés, le Conseil joue le rôle du Bundestag et le Parlement celui du Bundesrat.

Sans entrer dans le détail de son fonctionnement, la procédure de codécision est caractérisée par le droit accordé au Parlement, à deux reprises durant la procédure, de rejeter définitivement le texte à l'examen. En cas de désaccord entre Parlement et Conseil, l'article 189 B impose le recours à un comité de conciliation ; dans sa recherche d'un accord, il n'est pas limité par la proposition de la Commission, laquelle peut être modifiée librement. La procédure de codécision voit donc s'accroître les pouvoirs du Parlement, sous la forme d'un droit de rejet, lequel sera sans doute utilisé comme arme dissuasive afin de convaincre le Conseil de rechercher un accord avec le Parlement. La Commission perd partiellement le contrôle de l'initiative. Le Conseil garde le droit de dernier mot, sous réserve du droit de rejet du Parlement.

27

Ainsi, chaque révision voit s'infléchir l'équilibre institutionnel. Cependant, cet équilibre ne pourrait-il se traduire par le recours à des procédures plus simples et moins nombreuses ?

Les causes de la prolifération et de la complexité

Les causes d'une telle multiplication des procédures et de l'accroissement de leur complexité sont variées. Mais en allant du plus concret au plus général, on peut identifier trois principales raisons à ce développement de procédures complexes.

— La première tient aux *contraintes des négociations* relatives à la révision des traités. En effet, les négociateurs doivent concilier les exigences contradictoires des États membres. Pour certains États, même si le Parlement ne dispose pas seul de la légitimité démocratique et si le Conseil, composé de membres de gouvernements responsables devant leurs parlements nationaux, peut revendiquer également une forte légitimité démocratique, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen est nécessaire. Mais, pour tous les États, cet accroissement ne saurait aller jusqu'à priver le Conseil du droit de statuer en dernier lieu. Il ne serait pas acceptable qu'un texte puisse être adopté par le Parlement contre la volonté du Conseil ou par le silence de ce dernier. Par ailleurs, plusieurs États membres appuient les efforts de la Commission qui

tient à préserver son pouvoir d'initiative et, corrélativement, l'obligation faite au Conseil de statuer à l'unanimité lorsqu'il s'écarte de la proposition de la Commission.

Dans ces conditions, la conférence intergouvernementale se voit confrontée au dilemme, qui était déjà le sien lors de la négociation de l'Acte unique européen, d'accroître les pouvoirs du Parlement sans modifier l'équilibre institutionnel. On conçoit que répondre à de telles exigences impose la mise en place de procédures complexes. Il est sans doute plus facile d'imaginer des formules qui accordent tous les pouvoirs à l'une des institutions, mais ce n'est pas le but de l'exercice. La conciliation d'exigences peu compatibles amène naturellement à la complexité des procédures.

28 Si cette raison justifie la complexité, elle n'explique pas la multiplicité des procédures. Ici, le motif est plus simple. Toute procédure traduisant un équilibre des pouvoirs, les auteurs du traité n'ont pas voulu que cet équilibre soit uniforme pour toutes les compétences communautaires. Dans certaines matières sensibles, le Conseil doit statuer seul à l'unanimité, dans d'autres on acceptera un partage plus ou moins important du pouvoir de décision avec d'autres institutions. Le transfert de compétences à la Communauté s'accompagne de garanties quant à la prise de décisions dans le cadre de ces compétences. La grande variété des procédures traduit la diversité et la subtilité des équilibres qui se sont réalisés quant au processus de décision dans chacun de ces domaines.

– La seconde explication de la situation actuelle est que la structure actuelle de la Communauté n'est nullement fondée sur le *principe de la séparation des pouvoirs*. Si l'indépendance du pouvoir judiciaire est totalement assurée, la distinction entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif n'existe pas véritablement. Le Conseil n'est pas seulement un législateur, il exerce, dans divers secteurs, des compétences qui relèveraient dans les États membres du pouvoir exécutif.

La répartition des pouvoirs entre la Commission, le Conseil et le Parlement est organisée sur la base de la *représentation des intérêts*. Le Conseil représente les intérêts des États membres (y compris ceux des peuples de ces États compte tenu de l'investiture démocratique des gouvernements et du contrôle exercé par les parlements nationaux), le Parlement les intérêts des peuples de chacun des États membres, d'où la double légitimité démocratique émanant du Conseil et du Parlement, et la Commission l'intérêt général. Selon que, dans un domaine particulier de compétence, les États estiment que leur intérêt propre doit être

plus ou moins protégé, la procédure de décision fait une place plus ou moins grande au Conseil et le mode de votation passe de l'unanimité à la majorité qualifiée. Le fondement de la règle selon laquelle le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission se trouve également ici. Pour s'écarter de l'intérêt général représenté par la Commission, le Conseil doit établir par son vote unanime qu'il représente mieux en l'espèce l'intérêt général que la Commission. En outre, en protégeant l'intérêt général, la Commission protège les intérêts communs à tous les États. Ne pouvoir s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité signifie qu'une majorité qualifiée ne peut pas, pour ses intérêts particuliers, imposer une solution à une minorité. En tout état de cause, l'équilibre qui s'établit dans le cadre d'une compétence communautaire entre les différents intérêts représentés commande le choix d'une procédure de décision. Ces équilibres étant susceptibles de variations, les procédures de décision sont multiples.

29

– Enfin, et en conséquence, le système juridique communautaire ne repose pas sur *une hiérarchie générale des normes*, à l'exception de celle qui s'établit entre le traité et le droit dérivé. Les mesures de nature législative et celles de nature réglementaire peuvent être adoptées selon une procédure identique. La solennité plus ou moins grande de la procédure d'adoption d'un acte ne correspond pas à une place plus ou moins élevée de la norme qu'il crée dans la hiérarchie des normes. La Conférence intergouvernementale qui a conduit au traité sur l'Union européenne avait examiné, sur proposition du gouvernement italien, l'établissement d'une hiérarchie des normes¹.

La création d'une telle hiérarchie eût permis une harmonisation des procédures selon la nature de l'acte adopté. On pouvait distinguer entre des actes de nature quasi constitutionnelle, des actes législatifs et des actes d'exécution. Cette approche permettait de résoudre le problème de la participation du Parlement à l'adoption des actes en organisant celle-ci de manière systématique pour les actes législatifs.

Cependant, une telle vision exigeait une réflexion poussée. La distinction nouvelle pourrait-elle se combiner avec la distinction traditionnelle entre règlement et directive ? Souhaitait-on vraiment étendre immédiatement la participation du Parlement à tous les actes législatifs ? Existe-t-il un critère significatif de distinction entre la loi et le règlement ?

1. Cf. Cloos, Reinesch, Vignes et Weyland, *Le Traité de Maastricht*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 369 s.

Finalement, un examen plus approfondi du problème a été renvoyé à la prochaine révision du traité, et la déclaration n° 16 de la Conférence intergouvernementale prévoit que ce thème sera abordé lors de la Conférence intergouvernementale prévue en 1996.

Ainsi, dans l'état actuel de la Communauté, il n'est pas possible de simplifier le labyrinthe décisionnel. Encore faut-il gérer la complexité ?

LE FIL D'ARIANE, LA BASE JURIDIQUE

La recherche de la base juridique adéquate pour l'adoption d'un acte est un des exercices favoris des institutions communautaires et une des questions qui a fourni à la Cour l'occasion de développer une jurisprudence abondante¹.

30

Le thème de la base juridique

Dans la mesure où les Communautés ne disposent que de compétences d'attribution, elles ne peuvent agir que si les traités leur ont accordé ce pouvoir. Or cette attribution de compétence s'accompagne de l'indication d'une procédure de décision.

Tout acte communautaire doit donc être fondé sur un article du traité qui attribue à la Communauté la compétence pour agir et indique la procédure qui doit être suivie. Il ne suffit donc pas, dans les visas de l'acte, de faire référence au traité de manière générale, mais le visa doit indiquer l'article précis qui sert de base juridique (article 43 pour la politique agricole commune, article 113 pour la politique commerciale commune, article 100 A pour l'harmonisation des législations en vue du marché intérieur, article 130 S pour l'environnement, etc.).

Toute proposition de la Commission contient dès lors l'indication de la base juridique adéquate, et la procédure de décision suivie sera celle prévue par cette base juridique à moins que, en cours de procédure, il soit décidé de modifier cette base juridique.

Comme la procédure de décision commande l'équilibre entre institutions dans l'exercice de la compétence concernée, on comprend que les controverses sur le choix de la base juridique appropriée soient fréquentes d'autant plus que le choix n'est pas toujours évident. La réglementation des hormones dans la viande de veau relève-t-elle du marché intérieur ou de la politique agricole commune ? La réglemen-

1. Cf. Anne Wachsmann, *Le Contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour*, juriscasseur, supplément *Europe*, 1993, p. 1.

tation des déchets doit-elle être traitée comme une mesure environnementale ou comme une harmonisation des législations destinée à éviter des distorsions de concurrence dans le cadre du marché intérieur ?

Devant des interrogations souvent légitimes, chaque institution pourrait être tentée de retenir la base juridique qui lui donne le plus de poids dans le processus décisionnel. Si elle donnait suite à cette impulsion, la base serait immédiatement contestée par les autres institutions, ce qui conduirait à la saisine de la Cour.

Les éléments du choix

Selon la Cour, le choix de la base juridique n'est pas seulement affaire de conviction d'une institution, mais il doit reposer sur des « éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel¹ ».

31

Dans ce domaine, les éléments essentiels de détermination du choix sont constitués par le but et le contenu de l'acte. C'est donc à une analyse de ces éléments que doivent se livrer les institutions pour déterminer la base juridique. S'il apparaît que le texte à l'examen appelle le recours à une pluralité de bases juridiques, toutes ces bases devront être indiquées.

Mais le recours à une pluralité de bases juridiques peut entraîner l'application de plusieurs procédures décisionnelles qui n'avaient pas toujours été conçues pour être utilisées ensemble. C'est à cette difficulté qu'était confrontée la Cour dans l'affaire *dioxyde de titane*². La mesure relative au traitement des déchets de dioxyde de titane relevait, de manière indissociable, tant du marché intérieur que de la protection de l'environnement. Mais, si l'on retenait la double base juridique, il devenait nécessaire que le Conseil se prononce simultanément à l'unanimité après consultation du Parlement (environnement) et à la majorité qualifiée selon la procédure de coopération (marché intérieur). La Cour a estimé dans un arrêt critiqué que, ces deux procédures étant incompatibles entre elles, il fallait retenir l'une de ces deux bases juridiques. Au terme de son analyse, elle a fait primer le marché intérieur sur l'environnement et la procédure de coopération sur la consultation³.

1. Aff. 45/86, arrêt du 26 mars 1987, Commission contre Conseil, rec. 1517.

2. Aff. c 300/89, arrêt du 11 juin 1991, Commission contre Conseil, rec. 2896.

3. Cependant, une telle analyse faisait courir le risque de voir, contre la volonté des auteurs du traité, la plupart des mesures environnementales soumises au processus de décision prévu pour le marché intérieur. La Cour a indiqué que tel n'était pas le sens de la solution dioxyde de titane dans son arrêt du 17 mars 1993, aff. c155/91, rec. 964.

Le choix de la base juridique adéquate constitue donc le fil directeur qui permet de s'orienter dans le labyrinthe décisionnel.

RENDRE TRANSPARENT CE QUI EST COMPLEXE

32 Dans la mesure où il n'est pas possible actuellement de simplifier le tracé du labyrinthe, la solution a consisté à en rendre les murs transparents, de telle sorte que le contrôle de l'opinion puisse s'exercer sur l'activité des institutions. Cette volonté de transparence, déjà présente dans la déclaration relative au droit d'accès à l'information adoptée par la Conférence intergouvernementale, a été renforcée par les débats qui ont entouré la ratification du traité sur l'Union européenne. C'est lors du Conseil européen de Birmingham (16 octobre 1992) que les chefs d'État ou de gouvernement ont lancé le mouvement qui devait aboutir à davantage de transparence.

La transparence des travaux du Conseil

Les débats du Parlement étant publics, c'est vers le Conseil que l'on s'oriente lorsque l'on évoque la transparence. Cependant, rendre publics les débats du Conseil n'est peut-être pas la solution adéquate. Cette solution risque de nuire, en l'état actuel du système, à l'efficacité du processus de décision en rendant plus difficiles les inévitables compromis imposés par le système décisionnel qui implique dans certains cas l'unanimité ou qui exige des concessions réciproques pour franchir le seuil de la majorité qualifiée. Elle peut se révéler contre-productive en ce qui concerne la démocratie et la transparence en reportant dans des enceintes plus fermées la recherche de ces compromis, transformant le Conseil en une chambre d'enregistrement et privant les ministres, seuls politiquement responsables, du pouvoir d'arbitrer.

Aussi s'est-on orienté vers une série de mesures qui ne compromettent pas l'efficacité tout en accroissant la transparence.

Il s'agit notamment des mesures prises pour informer plus complètement la presse sur les dossiers avant ou après la prise de décision ou la décision du Conseil sur l'accès du public aux documents.

En outre, le règlement intérieur (article 6) prévoit la tenue de débats ouverts au public lors des débats d'orientation sur les programmes de la présidence ou de la Commission, de grandes initiatives d'intérêt communautaire ou de débats préliminaires.

La décision la plus importante est incontestablement celle de la

publicité des votes lorsque le Conseil agit comme législateur¹. Le même traitement est appliqué aux votes au sein du comité de conciliation. Des explications de vote des États membres pourront également être rendues publiques.

Il s'agit d'une évolution importante puisqu'elle permet à l'opinion, et aux Parlements nationaux, de mieux suivre et donc de mieux contrôler les positions de leur gouvernement dans le cadre du processus de décision communautaire.

La transparence du droit communautaire

Des efforts ont été également faits pour rendre le droit communautaire plus accessible, car celui-ci était, comme le soulignait le récent rapport du Conseil d'État, difficile d'accès et peu lisible².

L'accent mis sur le développement de l'activité de codification et l'adoption, le 8 juin 1993, d'une résolution sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire qui, toutes deux, doivent rendre les textes plus lisibles, témoignent de la prise en compte de cette préoccupation.

De même, la décision de publier les positions communes adoptées par le Conseil et leur exposé des motifs, dans le cadre des procédures de coopération et de concertation, devrait permettre au public de mieux suivre le processus d'élaboration du droit communautaire.

Il s'agit là des premiers éléments d'un mouvement qui devrait se développer, car les États sont conscients des exigences de l'opinion et savent, depuis les débats sur le traité de Maastricht, que toute évolution de la Communauté aura besoin de l'adhésion de celle-ci.

33

1. Article 7 §5 du règlement intérieur. Une annexe au règlement donne la définition des cas dans lesquels le Conseil agit comme législateur. Cette définition, qui ne vaut que pour la publicité des votes, précise qu'il en est ainsi « lorsqu'il adopte des normes juridiquement obligatoires dans ou pour des États membres, que ce soit au moyen de règlements, de directives ou de décisions, sur la base des dispositions pertinentes des traités, notamment sur la base de l'article 43 du traité instituant la Communauté européenne ou dans le cadre des procédures des articles 189 B et 189 C de ce traité, à l'exclusion des délibérations conduisant à l'adoption de mesures d'ordre intérieur, d'actes administratifs ou budgétaires, d'actes concernant les relations interinstitutionnelles ou internationales ou d'actes non obligatoires... ».

2. A. Rigoux et D. Simon ont estimé que certains aspects de ce rapport étaient excessifs. Cf. *Europe*, n° 11, novembre 1993, p. 1.

CONCLUSION

Certes, le labyrinthe, même de verre, existe toujours et, en l'état actuel de l'intégration, la complexité ne peut disparaître. Elle ne résulte pas d'une volonté délibérée, mais des données propres à l'équilibre institutionnel communautaire. Dans ces conditions, ce serait faire preuve d'irréalisme que de vouloir unifier toutes les procédures et d'arriver à une simplicité que sont loin de posséder les systèmes nationaux, plus spécialement lorsqu'ils sont fédéraux. La complexité est la marque du vivant.

34 Cependant, des progrès ne sont pas à exclure. La Conférence intergouvernementale, convoquée en 1996 pour réviser les traités, a pour objectif d'examiner les possibilités d'étendre à d'autres domaines la procédure de codécision et d'examiner l'établissement d'une hiérarchie des normes. Un succès sur ces points simplifierait considérablement le système.

R É S U M É

La multiplicité des procédures et leur complexité sont le reflet de l'équilibre institutionnel de la Communauté qui dépend lui-même de l'équilibre qui se réalise entre l'intérêt des États, l'intérêt de la Communauté et l'exigence d'une participation des peuples au processus de décision. Sur le plan juridique, c'est le choix de la base juridique de l'action communautaire qui permet de déterminer la voie à suivre dans le labyrinthe. S'il n'est pas possible de simplifier ces voies, on s'est efforcé d'accroître la transparence du processus de décision.

LE DÉSORDRE NORMATIF

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE a été l'objet d'un élargissement progressif de ses compétences, extension effectuée notamment par l'Acte unique européen de 1987 et le traité de Maastricht de 1992. Cette évolution s'est opérée par des transferts de compétences des États membres concernant des domaines de plus en plus nombreux. Le champ d'exercice des compétences communautaires n'est plus seulement économique, mais s'étend à des questions aussi diversifiées que l'agriculture, l'industrie, la culture, la monnaie... Le Conseil, la commission et le Parlement, institutions sur lesquelles repose cette Communauté, ont donc bénéficié de nouvelles attributions. Parallèlement, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en tant qu'institution a vu son rôle juridictionnel se modifier. De même, l'ordre juridique communautaire, initialement conçu sur des règles hiérarchisées qui s'incorporent directement dans les ordres juridiques nationaux, a été dénaturé dans sa cohérence. Cette altération est créatrice d'un désordre normatif qui se traduit par une désorganisation dans l'édiction des normes communautaires et par des perturbations liées à l'intégration de ces normes dans le droit interne des États membres de la Communauté.

35

LA DÉSORGANISATION DANS L'ÉDICTION DES NORMES

Cette désorganisation est le résultat d'un certain nombre de facteurs : d'une part, la surabondance des normes communautaires ; d'autre part, l'altération de la nature et de la qualité de ces normes.

La surabondance des normes communautaires

La profusion normative concerne tant le droit originaire que le droit

dérivé. Cet état de fait surcharge non seulement la tâche des institutions mais aussi celle des États membres auxquels ce droit s'applique.

De plus, une dérive normative affecte le droit communautaire. Elle s'accompagne du recours à l'usage de normes dites innommées, facteur supplémentaire d'incertitude et d'incohérence.

1. Le droit originaire se trouve au sommet de la pyramide des normes juridiques. Ce droit comporte respectivement : les traités institutifs des Communautés¹, les traités ou accords qui ont modifié ou adapté les traités précités au sein desquels figurent entre autres les traités et les actes d'adhésion des États qui ont rejoint les Communautés, et les traités qui – comme le traité sur l'Union européenne, dit traité de Maastricht du 7 février 1992 – ont modifié l'organisation et le fonctionnement des institutions.

36

Conformément à la pratique en droit international, les traités originaires ou les traités révisant ces derniers ont généralement été complétés par les États membres, par voie de conventions ou de protocoles annexés. Cette pratique s'est développée avec vigueur au sein de la Communauté. C'est ainsi que 17 protocoles sont annexés au traité de Maastricht. Un tel usage peut être considéré comme utile dans la mesure où il permet d'alléger les traités et de « ne pas les allonger exagérément² ». Néanmoins, cette prolifération d'instruments juridiques placés au sommet des normes communautaires n'est pas un facteur d'homogénéité et de cohérence.

Mais plus encore, les États membres recourent de plus en plus souvent à l'usage de déclarations. Par celles-ci, les États indiquent leurs intentions ou leurs souhaits. Ces déclarations n'ont pas de portée juridique obligatoire, mais constituent l'expression des intentions des parties contractantes. A ce titre, la CJCE, chargée d'interpréter les traités, doit les prendre en compte. Ces déclarations doivent aussi permettre aux institutions de se conformer à leur contenu. La Commission et le Conseil se conforment dans la mesure du possible à ces actes. A titre d'exemple, ils ont suivi le souhait d'utiliser la directive comme moyen d'harmoniser les législations qui était contenu dans une des déclarations annexées à l'Acte unique du 28 février 1986. Le nombre de ces actes est croissant : 33 déclarations sont annexées au traité de Maastricht. Le

1. Le traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la CECA, les traités de Rome du 25 mars 1957 instituant la CEE et l'Euratom.

2. P. Manin, « Les Communautés européennes, l'Union européenne », *Pedone*, n° 6, 1993, p. 222.

recours à cette pratique alourdit la tâche de toutes les institutions communautaires. Dès lors, la CJCE chargée d'interpréter les traités doit recourir à une multiplicité d'instruments juridiques, ce qui nuit à sa fonction d'organe régulateur.

2. Le droit dérivé fait aussi l'objet d'une multiplication des actes qui le composent. Les statistiques fournies par le Rapport public du Conseil d'État à la fin de l'année 1992 sont à ce titre précieuses¹. 22 445 règlements directement applicables dans les États membres étaient en vigueur dans la Communauté en 1992. De même, 1 675 directives, actes qui doivent être transposés par les États dans leur législation, pouvaient être dénombrées. De plus, ont été recensés, pour la même année, 1 198 accords ou protocoles, 185 recommandations de la Commission ou du Conseil des ministres et, enfin, 291 résolutions du Conseil et 678 communications de la Commission.

37

Cette énumération de chiffres montre clairement que les normes communautaires prennent une place de plus en plus importante dans l'ordre juridique des États membres. En tenant compte des normes de droit interne transposant les directives communautaires, en France, « plus d'un texte sur deux est d'origine bruxelloise² ».

De surcroît, le traité de Maastricht ajoute au droit dérivé les actes adoptés conjointement par le Conseil et le Parlement en vertu de l'article 189 B du traité et les actes de la Banque centrale européenne (BCE)³.

L'intégration et l'application de ces actes dans les États membres ne sont donc pas facilitées par cette prolifération normative. Il n'est pas sûr que le principe de subsidiarité contenu dans l'article 3 B du traité de Maastricht permette de mieux ordonner le droit communautaire et de limiter cette inflation. En effet, ce principe a pour but initial de limiter l'extension des compétences de la Communauté. Néanmoins, deux lectures sont possibles des dispositions de l'article 3 B. La première interprète celui-ci comme constituant un frein à l'augmentation des compétences communautaires. En revanche, la seconde, fruit d'une interprétation faite par le Conseil européen d'Édimbourg en 1992, interprète la subsidiarité comme permettant l'élargissement de l'action

1. Rapport public du Conseil d'État, *Études et Documents du Conseil d'État*, n° 44, La Documentation française, p. 16 s.

2. Rapport public du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 17.

3. Cet organe n'a pas la qualité d'institution, mais dispose d'un pouvoir normatif dont la traduction s'effectue par voie de règlements, de décisions, de recommandations et d'avis (article 108-ACE).

de la Communauté et ce, en fonction d'un critère d'opportunité. Dès lors, la Communauté en application de cet article peut être amenée à persévérer dans la voie d'une multiplication de ses interventions. Une telle attitude ne saurait résoudre le problème de l'inflation normative.

L'accroissement du nombre des actes dérivés s'accompagne de plus d'une dérive normative.

La dérive normative, source de confusion

Parmi les normes du droit dérivé, le règlement et la directive sont de plus en plus difficiles à distinguer tant dans leur forme que dans leur contenu. Parallèlement, l'existence d'actes non prévus par les traités constitue un facteur d'incertitude.

38 1. Le règlement s'apparente aux lois et règlements adoptés au sein des États membres. L'article 189 du traité CEE le définit comme un acte de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres. Acte précis et détaillé, son champ d'application est *a priori* très étendu. En application de l'Acte unique, il devait devenir l'instrument d'harmonisation des législations nationales dans l'objectif de la réalisation du marché intérieur. En fait, le règlement est cantonné à certains domaines comme ceux de l'organisation commune des marchés agricoles ou de l'application des règles de la concurrence dans lesquels entre le contrôle des concentrations. À l'inverse, la directive ne doit fixer que les objectifs à atteindre, laissant de ce fait aux États la liberté des moyens pour les réaliser. En vertu de l'article 189 du traité de Rome, seules des obligations de caractère global et général devaient être imposées aux États par les directives. En fait, la directive a supplanté le règlement en devenant le moyen d'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres. Les institutions communautaires ont été entraînées vers une dérive normative. Pour parvenir aux résultats prévus, les directives sont devenues de plus en plus précises et dans certains cas très précises, tout autant sur les objectifs que sur les moyens. Il est d'ailleurs regrettable que pour la réalisation du marché intérieur se soit développée la pratique de directives extrêmement détaillées dans le but d'harmoniser des normes techniques¹. Cette tendance a, de fait, limité la liberté de moyens laissée aux États. Cette dérive normative n'a pourtant

1. Directive concernant l'« antiparasitage des luminaires avec démarreur pour éclairage à fluorescence », Dir. du 4 novembre 1976 (*Journal officiel*, L 336, 4 décembre 1976, p. 22) et Dir. du 18 août 1983 (*Journal officiel*, L 247, 7 septembre 1983, p. 10).

pas été sanctionnée par la CJCE. La Cour a précisé que, lorsque cela était nécessaire pour atteindre le but recherché, une directive pouvait imposer aux États de « réaliser une identité rigoureuse » et ainsi ne laisser aucune « marge d'appréciation aux instances nationales »¹. Néanmoins, rares sont celles qui privent totalement les États d'une marge d'appréciation. Mais, la liberté laissée à l'État se résume souvent au choix entre deux solutions pour réaliser l'objectif prévu. Accompagnées de nombreuses annexes, dotées d'un contenu qui s'articule sur des considérants imposants et sur un dispositif complexe, les directives s'apparentent au moins formellement à des règlements. Cette altération, tant de la forme de l'acte que de son contenu, est une cause de désordre difficilement réversible.

2. L'existence d'actes atypiques qualifiés aussi d'actes innommés² constitue une autre forme de dérive normative. Ces actes ne sont en fait pas prévus par les traités institutifs des Communautés. Ils connaissent un développement accru par l'intervention de la Commission et du Conseil.

39

La Commission recourt assez fréquemment à la pratique des « communications ». Celles-ci empruntent des noms divers : livre blanc sur le « marché intérieur », ou livres verts sur « les télécommunications »³. La Commission use aussi de ce moyen pour indiquer la position qu'elle entend suivre dans certains domaines particuliers⁴. Différentes dans leur forme ou leur contenu, ces « communications » peuvent être longues, ce qui est le cas des livres verts. Ces derniers comportent, en général, une étude sur une question précise et les principes posés pour permettre l'élaboration de la réglementation dans le domaine traité. Ce peut être aussi des actes très brefs, dans lesquels la Commission définit une position ou commente des directives ou des règlements. D'exceptionnelles, celles-ci sont devenues fréquentes : 91 actes de cette nature ont été dénombrés en moyenne entre 1986 et 1992⁵. Il est alors difficile de ne pas s'interroger sur la portée exacte de ces « communications » qui peuvent res-

1. Société Enka, 23 novembre 1977, 38/77, R. 2203 et Com/Belgique, 6 mai 1980, 102/79, R. 1473.

2. Rapport public du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 22.

3. Ex. : livres verts sur les droits d'auteur, sur la protection juridique des dessins.

4. Ex. : Communication de la Commission « sur la suppression des contrôles aux frontières », 6 mai 1992 (*Agence Europe*, 12 mai 1992), en annexe de laquelle se trouvait un « programme de travail » sur la base duquel le Conseil a adopté des conclusions, 14 mai 1992 (*Agence Europe*, 16 mai 1992).

5. Rapport public du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 23.

sembler à s'y méprendre à des décisions créatrices de droits et d'obligations, à défaut d'être de simples circulaires interprétatives. De la même manière, le Conseil se livre à des pratiques semblables par des « conclusions », des « résolutions » ou des « codes de conduite ». Il n'est pas prévu par les traités que celui-ci puisse adopter des « recommandations ». Cependant, cette attitude tend à se développer et constitue le résultat de Conseils dits « informels » ou de réunions dans lesquelles les ministres siègent comme membres du Conseil et comme représentants de l'État¹.

En règle générale, les actes précités n'emportent pas création de droits et d'obligations. Ainsi, les résolutions du Conseil, qui fixent des principes et qui précisent des délais, ne sont que des déclarations d'intentions. Néanmoins, la CJCE a considéré que ces résolutions ne produisaient pas d'effets de droit, à moins que le Conseil ait manifesté par cet acte « l'intention de se lier »².

Enfin, figurent aussi, dans la catégorie des actes non mentionnés dans les traités, des recommandations de la Commission au Conseil, ou des actes qui expriment l'avis de certains comités.

La Cour, statuant sur ces actes, recherche leur nature et vérifie le respect des règles de compétences et de procédures. Ils peuvent donc être annulés pour violations des règles précitées. Le juge a appliqué cette méthode à l'égard d'instructions qui émanaient d'un groupe de travail de la Commission³. Il en a été de même d'un code de conduite qui avait permis à la Commission d'étendre les obligations des États membres prévues dans un règlement applicable⁴. Ces solutions jurisprudentielles montrent la portée limitée des actes considérés qui ont été, dans les exemples cités, annulés. Il n'en demeure pas moins que leur existence engendre de nombreuses incertitudes, non seulement pour les États membres, mais aussi pour les particuliers. Comment peut-on déceler l'« intention de se lier » du Conseil lorsqu'il procède par voie de résolutions ? De plus, même si ces actes non prévus dans le traité ne modifient pas l'ordonnancement juridique, l'administration française a déjà été incitée à les considérer comme créateurs de droits. Ainsi, lors d'une

1. Ex. : la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil relative à un code de conduite antidopage dans les activités sportives (*Journal officiel*, C 44, 19 février 1992). Les « conclusions des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil » (*Journal officiel*, C 336, 19 décembre 1992).

2. CJCE, Schulte n° 9-73, 24 octobre 1973, R. 1135.

3. France/Com., 9 octobre 1990, R. 90, 3571.

4. France/Com., 13 novembre 1991, R. 91, 5315.

procédure contentieuse, le ministère de l'Éducation nationale s'est prévalu de l'existence et du contenu d'actes appartenant à cette catégorie¹.

La Communauté secrète par nécessité et pour son fonctionnement des actes qui sont sources de confusion et qui viennent désorganiser un ordre juridique déjà altéré.

L'INTÉGRATION DES NORMES DU DROIT COMMUNAUTAIRE : SOURCE DE PERTURBATIONS

La particularité du droit communautaire est d'être un droit intégré aux systèmes juridiques des États membres. La spécificité de ce droit et les relations qu'il entretient avec l'ordre juridique des États résultent de deux arrêts fondamentaux de la jurisprudence de la CJCE. La Cour précise dans l'arrêt Van Gend En Loos² que le traité CEE constitue « plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les parties », la communauté « constitue un nouvel ordre juridique de droit international [...] dont les sujets sont non seulement les États membres mais aussi leurs ressortissants ». De manière plus précise encore, dans le deuxième arrêt Costa/Enel³, la Cour déclare que cet ordre juridique est « un ordre juridique propre » et que les normes issues du traité ont « une nature spécifique originale ». Le juge affirme, de surcroît, que cet ordre est « intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et s'impose à leurs juridictions ».

41

Le principe d'intégration est explicable par les conséquences qu'il entraîne. Celles-ci sont, d'une part, l'applicabilité directe du droit communautaire dans le droit interne des États membres, et, d'autre part, la primauté de ce droit sur les normes de droit interne. L'applicabilité directe du droit communautaire laisse apparaître certains problèmes et certaines incertitudes. De même, le principe de primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres, défini par la CJCE, entraîne des difficultés d'application et des nuances d'interprétation entre la Cour de justice et les juridictions des États.

Les incertitudes et les difficultés liées au principe d'applicabilité directe

Le principe d'applicabilité directe est étroitement lié à la notion d'intégration du droit communautaire, mais surtout à son application qui revêt

1. CE 23 septembre 1992, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés.

2. Van Gend En Loos, 5 février 1963, 26/62, R. 1.

3. Costa/Enel, 15 juillet 1964, 6/64, R. 1141.

deux caractères différents. En effet, en vertu des jurisprudences précitées, les sujets du droit communautaire sont tout autant les États que les particuliers. Les ressortissants des États membres doivent donc pouvoir invoquer les dispositions du droit communautaire, notamment lors de litiges portés devant les juges nationaux. L'invocabilité du droit communautaire est liée à la théorie jurisprudentielle de l'effet direct des normes communautaires élaborée par la CJCE¹. Cette théorie permet de déterminer les conditions d'invocabilité d'une norme communautaire pour obtenir l'application d'un droit. Celle-ci donne aussi la possibilité au juge interne d'écarter des dispositions du droit interne qui viendraient contredire la norme communautaire. Une seule certitude se dégage des traités. Seuls les règlements communautaires bénéficient expressément de l'applicabilité directe, en vertu notamment de l'article 189 du traité CEE. Mais les autres normes ne sont pas toutes d'applicabilité directe et *a fortiori* ne bénéficient pas toutes de l'effet direct. La jurisprudence adopte donc des solutions différentes selon les normes. Cette attitude n'est pas sans poser certains problèmes et sans dégager des incertitudes, en particulier en ce qui concerne les traités et les directives.

1. L'arrêt Van Gend En Loos dégage comme principe que les dispositions des traités constitutifs n'ont pas automatiquement d'effet direct. Cette solution, toujours applicable, connaît depuis 1963 des inflexions qui permettent de distinguer les différentes dispositions des traités directement ou non directement applicables. De ce même arrêt est issue l'idée que sont directement applicables les articles qui attribuent explicitement des droits ou des obligations aux particuliers. Ces articles des traités sont donc directement applicables s'ils sont suffisamment clairs et précis et s'il est possible de les appliquer sans l'intervention de procédures ou de mesures complémentaires². Dès lors, les particuliers peuvent se prévaloir de ces dispositions à l'encontre d'autres particuliers³. De même, un article du traité peut bénéficier de l'effet direct, s'il impose une obligation aux seuls États membres, à condition cependant que cette obligation soit précise et complète. Celle-ci peut être une obligation de ne plus faire ou de ne pas faire. De la même manière, les dispositions des traités qui accordent des délais aux États membres ou qui doivent être complétées par des normes dérivées

1. Cf. P. Manin, *op. cit.*, p. 243 s.

2. J. Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Montchrestien, 4^e éd., 1993, p. 236.

3. Delhaize, 9 juin 1992, 47/90, R. 3704. Concernant l'article 34 CEE.

peuvent être applicables directement. Qui plus est, la Cour de justice a admis que des dispositions des traités, qui n'avaient pas été complétées par du droit dérivé ou après l'expiration des délais prévus, puissent bénéficier de l'effet direct¹. En revanche, les dispositions qui énoncent des obligations de caractère trop général, celles qui sont conditionnelles (par exemple subordonnées à des procédures de contrôle) ou enfin celles qui sont trop imprécises, ne peuvent bénéficier de l'effet direct. Dès lors, il est possible de classer les dispositions des traités qui bénéficient de l'applicabilité directe². Cependant, la recherche des critères de l'absence d'effet direct constitue une tâche laborieuse pour la Cour et incertaine pour les justiciables. Les perturbations liées à l'intégration du droit communautaire dans le droit interne trouvent ainsi une première application.

2. La complexité de la jurisprudence consacrée aux directives constitue un autre exemple des difficultés liées à l'intégration des normes communautaires. En effet, *a contrario* des règlements, les directives ne bénéficient pas expressément dans les traités de la qualité d'applicabilité directe. Ces normes ont pour destinataires les États qui doivent réaliser l'objectif fixé par l'intermédiaire d'un acte d'application. Ainsi, *a priori*, la directive ne peut créer de droits et d'obligations en faveur ou à la charge des particuliers qui n'en sont pas destinataires. Cependant, la CJCE a admis, dans l'arrêt Van Duyn, que les directives peuvent être invoquées par les particuliers devant les tribunaux nationaux³. Leur invocabilité découle notamment de leur « effet contraignant » sur les États. En application de cet arrêt et de solutions ultérieures, la Cour a précisé que l'État ne peut « opposer aux particuliers le non-accomplissement des obligations que la directive comporte⁴ ». Les dispositions des directives sont donc invocables à l'expiration du délai de mise en œuvre : dans le cas d'absence de mise en application de la directive ou dans le cas de mise en application non conforme à cette norme⁵. De plus, toujours en application de la jurisprudence Van Duyn, la Cour a décidé que, si les directives ne peuvent bénéficier de l'effet direct dans leur ensemble, « il convient d'examiner dans chaque cas si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs

43

1. Reyners, 1^{er} juin 1974, 2/74, R. 631, et Van Binsbergen, 3 décembre 1974, 33/74, R. 1299.

2. J. Boulouis, *op. cit.*, p. 245-246.

3. Van Duyn, 4 décembre 1974, 41/74, R. 1337.

4. Ratti, 5 avril 1979, 148/78, R. 1629.

5. P. Manin, *op. cit.*, p. 251.

dans les relations entre les États membres et les particuliers ». Ainsi, ultérieurement, la Cour a admis que les dispositions des directives sont susceptibles d'effet direct, si elles sont « inconditionnelles » et « suffisamment précises »¹. Ce qui est source d'incertitudes sur la détermination des critères précités. Ce qui explique les recours nombreux des juridictions nationales à l'interprétation régulatrice de la CJCE, par le biais des questions préjudicielles. Cette jurisprudence qui modifie la portée juridique des directives est plus ou moins bien suivie par les juges nationaux et notamment par le Conseil d'État. En effet, ce dernier limite la portée de l'effet direct des directives. Mais cette attitude, facteur d'incohérence et de désordre, a subi des évolutions. Le Conseil d'État, s'en tenant à la lettre de l'article 189, a adopté dans l'arrêt Cohn-Bendit une position opposée à celle de la CJCE : il a considéré qu'un particulier n'était pas recevable à invoquer une directive à l'encontre d'un acte administratif individuel². Cette solution a été plusieurs fois réaffirmée. Le Conseil d'État a cependant admis que les justiciables puissent contester la légalité des mesures réglementaires de transcription eu égard aux objectifs de la directive. Il a de même accepté de contrôler l'adoption d'actes réglementaires incompatibles avec les objectifs de cette norme et indépendants de l'acte de transposition³. Les justiciables français ont donc la possibilité de contester tout acte réglementaire en invoquant son incompatibilité avec les objectifs ou avec les dispositions précises d'une directive. Enfin, le Conseil d'État a reconnu aux particuliers le droit d'invoquer une directive pour obliger l'administration à abroger les règles nationales incompatibles avec celle-ci et devenues illégales après l'expiration du délai de transposition⁴. Par ces arrêts, le juge administratif adopte des solutions cohérentes avec celles dégagées par la CJCE. Mais il se borne seulement à considérer que la directive est invocable en tant que norme de référence⁵. Le juge n'est cependant pas revenu sur la solution dégagée en 1978. Il n'a pas eu non plus à connaître d'un recours contre un acte administratif individuel se fondant sur une directive com-

1. Van Cant, 1^{er} juillet 1993, 154/92.

2. CE Cohn-Bendit, 22 décembre 1978, R. 524.

3. Ex. : CE 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux en France, R. 512, AJDA 84-695 ; et CE 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature, R. 410, RFDA 85-503.

4. CE 3 février 1989, Alitalia, R. 44, RFDA 89-391, note O. Beaud et L. Dubouis ; AJDA 89-387, note Fouquet.

5. D. Simon, « Le Conseil d'État et les directives communautaires : du gallicanisme à l'orthodoxie », *RTDE*, 28 (2), 1992, p. 271.

munautaire non transposée. Il refuse donc d'admettre ce que l'on appelle « l'invocabilité de substitution¹ ». La jurisprudence Cohn-Bendit reste donc applicable, alors que le Conseil d'État a enfin admis la primauté de tout le droit dérivé sur la loi postérieure contraire. Ce manque de cohérence entre les jurisprudences de la CJCE et du juge administratif français illustre parfaitement les difficultés du juge national, juge communautaire de droit commun, face à la jurisprudence très élaborée de la Cour de justice.

Les difficultés et les nuances dans l'application du principe de primauté

La CJCE, dans l'arrêt Costa/Enel précité, a dégagé le principe de primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres comme corollaire du principe d'intégration. L'ensemble des normes communautaires prime sur toutes les normes de droit interne. La mise en œuvre de ce principe ne peut être effectuée que par les autorités nationales dans la mesure où les institutions communautaires n'ont pas compétence pour annuler ou déclarer inapplicable une norme de droit interne qui serait non conforme au droit communautaire. En la matière, les institutions communautaires ne peuvent utiliser que l'action en manquement de l'État devant la Cour. Cette action est limitée à la constatation de la non-conformité de la norme de droit interne et soumet l'État à l'obligation de remédier à la contrariété entre celle-ci et la norme communautaire. L'acte incompatible reste donc applicable. Le rôle du juge national est dès lors important. La CJCE a ainsi décidé, dans l'arrêt Simenthal, que le juge national, confronté à une situation de contrariété entre un acte national et une norme de droit communautaire, doit « appliquer intégralement le droit communautaire [...] en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale² ». La Cour précise même – ce qui peut laisser perplexe – que le juge national peut, si nécessaire, méconnaître « en tant qu'organe de l'État » les règles législatives auxquelles il est subordonné et qui fondent notamment sa compétence. L'application du principe de primauté a soulevé des problèmes dans certains États membres, difficultés qui ont été pour partie résolues. Il subsiste cependant encore des nuances entre les solutions jurisprudentielles adoptées qui tiennent au fondement du principe de primauté.

45

1. P. Manin, *op. cit.*, p. 251.

2. Simenthal, 9 mars 1978, 106/77, R. 169.

1. En Italie et en France, l'application du principe a été difficile surtout dans le cas de la primauté du droit communautaire sur la loi nationale postérieure. La Cour constitutionnelle italienne a décidé en 1964, en appliquant les principes du dualisme, que les traités communautaires avaient la même valeur en droit interne que les lois d'introduction. Cette solution permettait une modification des lois d'introduction par une loi nouvelle en méconnaissance des dispositions des traités. La CJCE, dans l'arrêt Costa/Enel, a condamné cette position. La Cour constitutionnelle n'est réellement revenue sur cette position qu'en 1984, dans l'arrêt Granital¹. Elle a décidé qu'il appartient au juge national d'appliquer un règlement communautaire en dépit de toute loi nationale contraire et même postérieure. La Cour italienne assure ainsi le respect du principe de primauté, mais fonde sa décision non sur la supériorité du droit communautaire mais sur une répartition des compétences *ratione materiae*². Les difficultés d'application du principe de primauté du droit communautaire ont donc cessé en Italie. En France, la mise en œuvre de ce principe a été soumise aux réticences des juridictions judiciaires et administratives, en dépit du principe de supériorité des traités sur la loi inscrit dans l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le juge judiciaire a été le premier à admettre qu'une disposition des traités était supérieure à une loi postérieure et contraire à celle-ci³. Le Conseil d'État a maintenu très longtemps sa position qui consistait à appliquer le principe de la supériorité sur le droit communautaire de la loi postérieure et même contraire. Après avoir méconnu le principe même de primauté, le juge administratif a admis son application en faveur du droit originaire, en 1989, dans l'arrêt Nicolo. La solution dégagée dans cet arrêt a été ensuite étendue aux règlements en 1990 et aux directives en 1992⁴. Le principe de primauté est donc totalement appliqué par les juges français. Ces difficultés liées à l'application du principe de primauté ont ainsi trouvé leur solution. Il reste cependant un domaine dans lequel la primauté du droit communautaire peut constituer une difficulté. En effet, subsiste la question de la primauté du droit communautaire sur la Constitution. La jurisprudence de la CJ exprime clairement l'impossi-

1. Arrêt 170/84, Granital, 8 juin 1984.

2. M. Darmon, « Juridictions constitutionnelles et droit communautaire », *RTDE*, 24(2), avril-juin 1988, p. 223.

3. C. cass., Société des cafés J. Vabre, 24 mai 1975, Dal.-Sir. 75, 497.

4. CE 20 octobre 1989, Nicolo, concl. Frydman ; CE 24 septembre 1990, Boisdet, concl. Laroque ; CE 28 février 1992, SA Rothmans Int. France et SA Philipp Morris France, concl. Laroque.

bilité pour un État d'invoquer une disposition de sa Constitution pour s'opposer à l'application d'une norme communautaire. La primauté du droit communautaire sur la loi fondamentale d'un État membre, à défaut d'exemples pratiques, suscite en théorie certaines craintes. Celles-ci ne sont pas sans rapport avec la volonté de certains États de résister à l'envahissement complet de leur ordre juridique. En fait, deux exemples peuvent être cités illustrant les positions de deux juges constitutionnels sur ce sujet. En premier lieu, l'exemple allemand montre une évolution jurisprudentielle favorable à la pleine et entière application du principe de primauté, y compris sur les dispositions de la loi fondamentale. Le Tribunal constitutionnel allemand a depuis longtemps décidé de se conformer au principe de primauté du droit communautaire¹. Cependant, en 1974, le Tribunal a précisé, dans une ordonnance du 29 mai, que les dispositions de la loi fondamentale concernant les droits fondamentaux garantis aux citoyens prévalent sur le droit communautaire, en l'absence d'une codification dans la Communauté de ces droits. Le Tribunal constitutionnel est revenu, depuis un arrêt du 22 octobre 1986, sur cette solution. Il considère en effet qu'une protection effective des droits fondamentaux est garantie par la jurisprudence de la CJCE, protection considérée comme égale à celle qui est prévue par la loi fondamentale. Ainsi, le juge a décidé que le moyen tiré de l'inconstitutionnalité du droit communautaire, qui viendrait à l'appui d'une saisine, entraînerait l'irrecevabilité de celle-ci. L'exemple italien, en second lieu, montre plus de réticences quant à l'application du principe de primauté du droit communautaire sur la Constitution. Dans les arrêts *Frontini* et *Granital*², la Cour constitutionnelle a décidé de ne pas appliquer le droit communautaire, dans l'hypothèse où il serait contraire à une disposition de la Constitution accordant une garantie fondamentale aux citoyens. Cette position est donc contraire au principe de primauté dégagé par la jurisprudence de la CJCE, mais laisse subsister des imprécisions sur ce qu'il convient d'appeler « une garantie fondamentale ». Il faut noter enfin que le Conseil constitutionnel français est peu prolix sur cette question. Dans le cadre de son contrôle par voie d'action des lois avant leur promulgation, il a adopté, dans deux décisions, une position qui semble favorable au principe de primauté³.

47

1. Voir l'arrêt du 9 juin 1971, 2 BvR 225/69, note Ipsen, *Europarecht*, 72, 51.

2. Arrêt 183/73 *Frontini*, 27 décembre 1973, *RTDE* 74, 148, et arrêt 170/84 *Granital*, 8 juin 1984, *RTDE* 85, 414.

3. CC, Décisions n° 77. 89 DC et n° 77. 90 DC du 30 décembre 1977.

2. Des nuances d'interprétations relatives au fondement du principe de primauté sont décelables dans les solutions jurisprudentielles dégagées dans un grand nombre d'États membres. En effet, la CJCE fonde la supériorité du droit communautaire sur « la nature spécifique originale » du droit né des traités et considère que la Communauté constitue « un ordre juridique propre ». Seule la Belgique, par un arrêt de la Cour de cassation, affirme la supériorité de ce droit sur la loi en vertu du fondement exclusif retenu par la Cour de justice. Les autres États relient le principe de primauté à des dispositions de droit interne et en particulier à leurs constitutions nationales. En Irlande, l'amendement constitutionnel lié à l'adhésion de cet État à la Communauté montre que le principe de primauté est fondé sur la Constitution. Au Royaume-Uni, en l'absence de constitution écrite, l'European Communities Act 48 de 1972 relie ce même principe à un fondement interne et non communautaire. En France, la Cour de cassation comme le Conseil d'État admettent la supériorité des normes communautaires sur le seul fondement de l'article 55 de la Constitution. Cette position est en totale discordance avec celle de la CJCE. En assimilant le droit communautaire au droit international, les juridictions suprêmes françaises nient toute spécificité tant à ce droit qu'à l'ordre juridique dont il émane. Ainsi, en minimisant, voire en niant, l'originalité du droit communautaire, les États montrent leur réticence à l'égard d'un droit prédominant et qui s'inscrit dans une logique de supranationalité. Cette attitude défavorable perturbe l'intégration pleine et entière du droit communautaire dans les droits internes des États. Le désordre normatif impose des solutions adaptées à la construction communautaire qui représente un acquis irréversible. Remettre de l'ordre dans l'ordonnancement juridique apparaît être une nécessité immédiate. En revanche, l'intégration sans entraves des normes communautaires dans le système juridique des États membres ne peut être réalisée, à l'imitation de la construction européenne, qu'avec le temps et la bonne volonté des États.

R É S U M É

L'altération du système communautaire institutionnel et juridique, issue de l'augmentation croissante des compétences de la Communauté européenne, est créatrice d'un désordre normatif qui se traduit par une désorganisation dans l'édition des normes et par des perturbations liées à leur intégration dans le droit interne des États membres.

QUELLE SUBSIDIARITÉ ?

I. EN DEHORS de la gestation programmée d'une monnaie unique qui est son principal apport et, dans une moindre mesure, de la coopération politique vers une politique étrangère et de sécurité commune et dans le domaine de la sécurité intérieure, ainsi que des prémisses d'une citoyenneté européenne, le traité de Maastricht mérite de retenir l'attention par l'introduction dans la construction européenne d'un nouveau principe susceptible d'en préciser la nature institutionnelle : le principe de subsidiarité.

49

L'importance qu'il y attache est attestée par le nombre et la place des dispositions qui l'expriment. On le trouve invoqué, en effet, pas moins de quatre fois :

– dans le préambule : les HPC « ...résolues à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens conformément au *principe de subsidiarité* » ;

– dans le titre I (Dispositions communes), article A : « Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » ;

– et article B : « Les objectifs du présent traité sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du *principe de subsidiarité* tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne » ;

– et enfin dans l'article 3 B en question, tel qu'il résulte de l'article G du titre II dudit traité : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés

par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au *principe de subsidiarité*, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

UN PRINCIPE NOUVEAU ?

II. Nouveau, ce principe de subsidiarité ne l'est que relativement. Il n'est pas sorti tout armé des cerveaux imaginatifs des « technocrates de Bruxelles ».

50

II. 1. Les spécialistes¹ en font remonter l'idée à Aristote, qui exigeait du pouvoir politique qu'il respecte les autonomies, sous peine de tourner au despotisme, ou à saint Thomas d'Aquin qui lui assigne pour seule fin « d'assurer, d'accroître ou de conserver la perfection des êtres dont il a la charge ». Ce courant de pensée, auquel peuvent être rattachés des penseurs comme Althusius, Locke, Stuart Mill ou Tocqueville, et qui aboutit à la doctrine sociale de l'Église, avec en particulier l'encyclique *Quadragesimo Anno* de 1931, cherche donc à trouver un équilibre entre l'État et le citoyen, dans le respect de la personne humaine, un équilibre également entre le libéralisme et la solidarité.

Mais plus directement transposable à la construction européenne est le courant de pensée fédéral qui trouve dans le principe de subsidiarité le moyen harmonieux, dans la même ligne libérale que sa première acception, d'assurer la répartition des compétences entre la collectivité supérieure et les collectivités fédérées. Sans chercher ici à faire l'exégèse des débats des pères de la Constitution américaine ou des travaux de Proudhon, on doit citer intégralement, tant il est proche de l'article 3 B du traité de Maastricht, l'article 72 de la loi fondamentale allemande :

« *Compétence législative concurrente du Bund.*

I. Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps que, et pour autant que, le Bund ne fait pas usage de son droit de légiférer.

1. Voir Chantal Millon-Delsol, *Le Principe de subsidiarité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993, 125 p., et la publication de l'IEAP, *Subsidiarité, défi du changement*, 1991, avec notamment les exposés de Jacques Delors et de Jacques Santer.

II. Dans ce domaine, le Bund a le droit de légiférer s'il existe un besoin de réglementation législative fédérale :

1) parce qu'une question ne pourrait pas être réglée efficacement par la législation des différents Länder, ou

2) parce que la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter les intérêts d'autres Länder ou de l'ensemble, ou

3) parce que l'exigent la sauvegarde de l'unité juridique ou économique et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land.

Il appartient au Tribunal constitutionnel fédéral de contrôler, dans la mesure du possible, la réalité des motifs invoqués pour déclencher l'usage de la compétence législative fédérale. »

II. 2. Le principe de subsidiarité, dans sa double perspective (rapports États/citoyens, rapports État fédéral/États membres), n'était donc pas nouveau en soi. Sa nouveauté réside plutôt dans son introduction dans le système communautaire. On a prétendu¹ que les dispositions du traité de Rome (art. 4 § 1 CEE et 3 § 1 CEEA) selon lesquelles « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité » étaient déjà une référence à la subsidiarité. Absolument pas. Ce n'est que l'expression classique dans tout traité constitutif d'une organisation internationale du principe de *spécialité* selon lequel la souveraineté des États signataires n'est limitée au profit de l'organisation qu'en fonction des compétences et des pouvoirs qu'ils lui ont expressément attribués.

On a prétendu aussi que l'article 5, 1^o alinéa du traité CECA selon lequel « la Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent traité, avec des interventions limitées » est une anticipation du principe de subsidiarité. Peut-être, au sens dérivé de « proportionnalité » tel qu'il est exprimé par le dernier alinéa de l'article 3 B et qui concerne, comme on le verra plus loin, l'exercice des compétences, mais nullement – ce qui est l'essentiel – au sens de critère de répartition des compétences.

L'article 235 du traité de Rome est plus intéressant, car il permet une extension des compétences communautaires, mais, justement, s'il prévoit la procédure à suivre pour y parvenir, il ne fournit pas le critère qui doit en guider l'utilisation.

1. Voir notamment le rapport Giscard d'Estaing au Parlement européen, doc. A3-163/90/ partie B.

Quant à la directive, présentée parfois comme un instrument de la subsidiarité, elle exprime simplement le fait que le traité n'a transféré à la Communauté que certains domaines – ceux où joue le règlement – et qu'il aménage pour les autres, par une collaboration originale entre les institutions et les États, une simple limitation de leurs compétences.

52 Le seul précédent incontestable est l'article 130 R § 4, selon lequel « la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au § 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément ». Mais cette disposition est récente, puisqu'elle a été ajoutée au traité de Rome par l'Acte unique, et elle est limitée, puisqu'elle ne concerne que le domaine de l'environnement. Elle a d'ailleurs disparu de la nouvelle version de l'article 130 R telle qu'elle résulte du traité de Maastricht, sans doute parce que l'environnement est soumis désormais au régime commun de l'article 3 B. Finalement, le précédent le plus intéressant – c'est plutôt un non-précédent – est un texte qui n'a pas de valeur juridique, à savoir le projet de traité instituant l'Union européenne adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 et connu sous le nom de « projet Spinelli », son principal inspirateur. Il est intéressant parce qu'il visait à transformer la Communauté en Union européenne – comme le traité de Maastricht, mais avec beaucoup plus d'ampleur –, qu'il était d'orientation nettement fédérale et qu'il proclamait dans son préambule le principe de subsidiarité (« Les HPC [...] entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien les tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les États pris isolément »), principe repris dans le corps du texte à l'article 12 § 2. Ainsi était exprimé sans ambages le lien indissociable entre la subsidiarité et l'idée fédérale.

L'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht apparaît donc, d'ores et déjà, comme moins innovante par rapport à l'orientation générale de la construction européenne – qui est, qu'on le veuille ou non, d'inspiration fédérale – que par l'extension qui lui a été donnée à l'ensemble des compétences de la Communauté, voire de l'Union.

III. Pourquoi donc, alors, cette extension ? On peut donner à cette question deux réponses différentes, quoique complémentaires, selon que l'on se place dans une perspective tactique ou, plus profondément, dans une perspective stratégique.

UN PRINCIPE AMBIGU

III. 1. Dans le cadre des négociations intergouvernementales qui devaient aboutir à l'adoption d'un traité d'Union européenne, l'introduction de la subsidiarité a été la substitution habile d'un principe ambigu à un mot sur lequel se focalisait la résistance nationaliste de certains États – essentiellement la Grande-Bretagne –, le mot « fédéral ».

La « vocation fédérale » de l'Union figurait dans le message Mitterrand-Kohl adressé au président italien de la conférence, le 6 décembre 1990 ; il figurait encore dans les projets luxembourgeois et néerlandais qui ont servi de base à la négociation. Mais John Major ne pouvait l'accepter : il se serait définitivement discrédité aux yeux de son parti encore très influencé par le nationalisme ultra-libéral de M^{me} Thatcher. Supprimer le mot en conservant le principe, telle est la solution qu'a permise l'introduction de la subsidiarité. « La subsidiarité est le mot qui sauve le traité de Maastricht », a reconnu le Premier ministre britannique¹. Et il le sauve, car chacun peut prétendre l'interpréter selon ses vœux. Pour les eurosceptiques, il permet de proclamer la compétence de principe des États membres et de cantonner les compétences communautaires aux domaines dans lesquels la coopération entre ceux-ci est nécessaire à la satisfaction d'un besoin commun. De surcroît, la subsidiarité proclamée permet, dans une acception élargie, de rabattre les prétentions de la Commission à tout réglementer en l'invitant à réduire au minimum ses emprises sur la liberté individuelle ou collective des citoyens.

Mais le principe de subsidiarité est à double tranchant, car s'il reconnaît que la compétence communautaire est une compétence d'attribution, il étend la détermination de ces attributions à tous les domaines d'action qui sont aujourd'hui et seront demain jugés susceptibles d'être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau étatique. Et si ce « mieux » veut dire, comme on le verra plus loin, « plus efficace », l'extension peut être indéfinie. La subsidiarité ressemble ainsi singulièrement au sabre de M. Prudhomme qui, comme chacun sait, devait servir à « défendre les institutions et, au besoin, à les combattre ».

De surcroît, en rappelant que le principe de subsidiarité avait pour soubassement démocratique le souci de faire prendre les décisions le

1. Voir S. Barber, *Le Principe de subsidiarité et son contrôle*, Mémoire du Centre européen universitaire, Nancy, 1993, p. 52 s., dact.

plus près possible des citoyens, on reconnaissait sa vocation à s'appliquer non seulement aux rapports entre la Communauté et ses États membres, mais aussi aux rapports entre les États membres et les collectivités territoriales inférieures, ce qui comblait d'aise l'Allemagne, poussée par ses Länder à renforcer le rôle de ces derniers dans le processus décisionnel de la Communauté.

Il faut donc saluer l'habileté des négociateurs de la conférence intergouvernementale qui ont réussi à rallier les tenants de conceptions opposées à un principe ambigu en laissant à son application ultérieure le soin de les départager.

UN PRINCIPE FONDAMENTAL

54 **III. 2.** Mais, au-delà de cette explication tactique, le principe de subsidiarité présente une signification beaucoup plus fondamentale : il exprime rien de moins que le passage d'une communauté économique de type supranational à une union européenne, à vocation fédérale. Jusqu'à présent, la Communauté constituait, selon la définition célèbre de la Cour de Luxembourg, « un nouvel ordre juridique de droit international au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains¹ », et la doctrine avait forgé ce mot – supranational – pour désigner à la fois cette soumission des ordres juridiques nationaux à un ordre juridique supérieur et le fait que cette hiérarchie ne jouait que dans des domaines restreints. La philosophie pragmatique des pères de l'Europe consistait à la construire pas à pas, par une contagion progressive autant qu'inéluctable : on était passé d'un secteur particulier, mais de base, le charbon et l'acier, à toute l'économie, on avait supprimé les entraves spécifiques à la libre circulation des marchandises – les droits de douane et les restrictions quantitatives –, puis les « mesures d'effet équivalent » ; pour assurer la libre concurrence, il avait fallu harmoniser les facteurs de production – la fiscalité, les charges sociales, les mesures antipollution, etc. ; bref, peu à peu, et pour traquer le protectionnisme larvé, la Commission avait été amenée à faire adopter des centaines de règlements portant sur des objets aussi importants que la définition de la confiture, les conditions de fonctionnement des tondeuses à gazon ou l'étiquetage de la margarine. Mais les États restaient maîtres de leur défense, de leur politique étrangère ou de leur monnaie.

1. Arrêt du 5 février 1963, Van Gend En Loos, Aff. 26/62, Rec. 1963, p. 3.

Le traité de Maastricht amorce un virage qualitatif fondamental dans les rapports entre l'Europe communautaire et ses États membres. Désormais, ce sont les problèmes les plus importants, ceux qui concernent la sécurité et la prospérité des États solidaires, qui vont être gérés en commun, selon l'adage « l'union fait la force » : la défense, la politique étrangère, la monnaie. Mais il ne s'agit pas de créer un super-État en supprimant ceux qui existent : leur autonomie doit être préservée dans tous les domaines où la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, n'est pas un obstacle au renforcement de leur sécurité et de leur prospérité commune, mais au contraire la condition de l'épanouissement des citoyens. L'équilibre entre les solidarités qui unissent et les particularités qui distinguent est précisément l'objectif que cherche à atteindre cas par cas, pas à pas, et dans le respect de la volonté de chacun, le fédéralisme. Le principe de subsidiarité en est, on l'a vu au début de cet article, l'expression authentique. Son insertion dans le traité d'Union européenne (où il figure, il faut le noter, non seulement à l'article 3 B qui modifie le traité de Rome sur la Communauté économique, mais à l'article B dernier alinéa qui est commun à l'Union européenne dans son ensemble) exprime, n'en déplaise à John Major, la « vocation fédérale » de l'Union. On a renoncé au mot, mais gardé l'idée.

55

IV. Mais s'agit-il seulement d'une idée, d'un coup de chapeau à la dérobee à l'idéologie de la construction européenne, ou d'un principe de légalité constitutionnelle dont le respect par les institutions communautaires et les États membres sera garanti ? Tout dépend à la fois de la précision de son contenu et des conditions de son application.

UN PRINCIPE JURIDIQUE

IV. 1. Pour se faire une idée de la portée juridique du principe de subsidiarité, il importe de se référer à l'article 3 B du traité de Rome révisé. Il comporte trois alinéas qui sont autant de principes liés, mais distincts :

IV. 1. a. Le premier alinéa – « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité » – proclame expressément ce qui était implicite dans le traité de Rome et, on l'a dit, dans toute organisation internationale : le principe de *spécialité*. Rien à dire de plus à ce sujet.

IV. 1. b. C'est le deuxième alinéa qui définit le *principe de subsidiarité proprement dit* en fournissant un critère à la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres. Trois observations peuvent être faites à son égard.

En premier lieu, il s'agit uniquement des rapports entre la Communauté et les États membres à l'exclusion des rapports entre ceux-ci et leurs régions ; sans doute ce dernier type de rapports relève bien du soubassement démocratique selon lequel les décisions doivent être « prises le plus près possible des citoyens » et sans doute ce principe démocratique est-il proclamé dans le préambule et dans l'article A du traité d'Union européenne, mais il est à penser que ce principe n'est pas justiciable, c'est-à-dire que son imprécision ne permettrait pas de l'invoquer devant la Cour de justice pour tirer des conséquences juridiques de sa violation.

56

S'agissant donc des rapports entre Communauté et États membres, le principe de subsidiarité ne joue, d'autre part, que dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de celle-là. Cela se comprend : les compétences exclusives n'appartiennent plus, par hypothèse, aux États membres ; elles ont été transférées aux Communautés qui les exercent essentiellement par voie de règlements ou de conventions internationales ; telle est la politique agricole commune, ou la politique commerciale. La subsidiarité ne peut jouer son rôle que dans les matières de compétence concurrente, c'est-à-dire les matières dans lesquelles la Communauté a vocation à intervenir, mais que les États membres peuvent encore réglementer tant que la Communauté n'a pas encore mis en œuvre sa vocation : c'est alors que se pose la question de savoir s'il est souhaitable qu'elle le fasse, et c'est à cette question que répond le principe de subsidiarité. Elle est ainsi habilitée à mettre en œuvre une politique de formation professionnelle (a 127 nouveau), à contribuer à la prévention des maladies (a 129 nouveau), à contribuer à l'établissement de réseaux transeuropéens (a 129 B), etc. ; pour passer de l'habilitation à la réalisation, il faut satisfaire désormais à l'exigence de subsidiarité.

Comment y satisfaire ? Quelle est la clé permettant de désigner soit les États, soit la Communauté ? C'est le problème le plus délicat. On conçoit qu'il soit difficile au texte le plus transparent – ce qui n'est pas vraiment le cas du traité de Maastricht... – de définir à l'avance un critère d'application automatique ne laissant aucun pouvoir d'appréciation aux institutions qui auront à le mettre en œuvre. Tout au plus peut-on réduire plus ou moins ce pouvoir d'appréciation. En simplifiant, on peut hésiter entre deux types de critères. L'un d'eux est le critère objectif,

dont le respect peut être constaté par un tiers au vu d'éléments quasiment quantifiables : la Communauté peut intervenir dans la mesure où l'action envisagée, par ses dimensions transfrontalières, ou par la solidarité qu'elle met en œuvre et qui implique des sacrifices de la part des plus prospères, ne peut être réalisée au niveau des États. Ce sera le cas d'une politique industrielle visant à favoriser des regroupements entre entreprises, au risque de bousculer les exigences officielles de la concurrence, pour lutter sur le marché mondial contre les géants américains ou japonais. De même, les exigences de la « cohésion économique et sociale » impliquent que soit mise en œuvre une politique communautaire d'aménagement du territoire qui tende à réduire les écarts entre les régions des différents pays de la Communauté, bien différente des politiques nationales d'aménagement du territoire qui ne visent, par la force des choses, qu'à réduire l'écart entre les régions du même pays.

57

L'autre critère possible est le critère subjectif qui pourrait s'exprimer ainsi : la Communauté peut intervenir dans la mesure où l'action envisagée peut être réalisée de façon plus efficace que par les États membres. Tout ici est affaire d'interprétation, d'opportunité, d'autant plus que l'efficacité de l'action n'apparaîtra qu'une fois qu'elle sera réalisée, alors que sa conformité au principe de subsidiarité doit être appréciée au moment où elle est projetée. Il est bien certain que l'adoption d'un tel critère réduirait le principe de subsidiarité à un vœu pieux.

Entre ces deux tendances, quelle est la position du traité ? « La Communauté n'intervient, dit l'article 3 B, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. » On ne peut pas dire qu'elle soit tranchée, cette position : d'un côté, l'appel aux notions de dimensions et d'effet semble faire pencher vers le critère objectif, mais, de l'autre, le recours aux termes « de manière suffisante », « mieux réalisés » évoque le critère subjectif de l'efficacité. L'ambiguïté de la notion se prolonge donc par celle de son critère d'application.

IV. 1. c. Par ailleurs, l'alinéa 2, qui pourrait se suffire à lui-même, est suivi d'un troisième ainsi libellé : « L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. » Il ne s'agit plus ici de répartir les compétences entre la Communauté et les États membres, mais, dans le cadre des compétences attribuées à la Communauté, d'en limiter les conditions d'exercice.

C'est le principe de *proportionnalité* qui se rattache au principe de subsidiarité par ses origines, à savoir le souci de protéger l'autonomie du citoyen – ou de la « société civile » – contre l'emprise excessive des pouvoirs publics, de l'État, qui était déjà en germe, on l'a vu, dans le traité CECA, et qui répond aux aspirations des adeptes du néolibéralisme à la mode réclamant toujours « moins d'État ».

58 Ce principe de proportionnalité s'applique à toute action de la Communauté, même à celles qui se situent dans le cadre de sa compétence exclusive, sous réserve, naturellement, des dispositions expresses du traité. Sa présence dans la pratique communautaire – qui explique par exemple la substitution de la méthode de la reconnaissance mutuelle à celle de l'harmonisation – et dans la jurisprudence de la Cour¹ est déjà bien établie. Il s'agit de la confirmer, en privilégiant, par exemple, la directive qui laisse en principe aux États une marge de liberté dans la réalisation des objectifs communs, par rapport au règlement et, éventuellement, la recommandation par rapport à la directive ; en faisant au besoin une place à des sources d'obligations autres que communautaires, telles que les conventions collectives entre partenaires sociaux, dans la mesure, toujours, où l'instrument adopté permet d'« atteindre les objectifs » du traité... Une fois de plus, le choix comporte une large mesure d'appréciation qui relève de l'opportunité et qu'il peut être difficile de contrôler.

UN PRINCIPE OPÉRATIONNEL

IV. 2. Le destin du principe de subsidiarité – y compris son avatar, le principe de proportionnalité – dépend pourtant de l'efficacité des conditions de sa mise en œuvre et de son contrôle. S'il est laissé à la libre appréciation des institutions et des États chargés de le faire respecter, il servira tout au plus d'alibi, dans un sens ou dans un autre, aux majorités du moment. S'il est soumis au contraire à une vérification systématique des instances politiques et juridictionnelles, il prendra corps peu à peu, par la pratique et la jurisprudence qu'il aura suscitées, comme un principe fondamental de légalité constitutionnelle de l'Union.

IV. 2. a. Les Douze en ont été conscients, au moment où les États les plus réticents à l'égard de la progression de la construction euro-

1. Voir G. Isaac, *Droit communautaire général*, 3^e édition, p. 150.

péenne – le Danemark et la Grande-Bretagne – n’avaient pas encore ratifié le traité de Maastricht : il fallait rassurer les citoyens contre les empiétements de Bruxelles et pour cela concrétiser le principe de subsidiarité en instituant des procédures susceptibles d’en garantir le respect. Le Conseil européen extraordinaire de Birmingham, le 16 octobre 1992, a donc décidé de définir les procédures et les lignes directrices permettant au principe de subsidiarité de devenir partie intégrante du processus décisionnel de la Communauté ; ces lignes directrices, procédures et pratiques, ont été discutées et adoptées au Conseil européen suivant, qui s’est tenu à Édimbourg le 12 décembre 1992¹.

Il est ainsi rappelé que le traité « fait obligation à toutes les institutions de vérifier, lorsqu’elles examinent une mesure de la Communauté, si les dispositions de l’article 3 B sont respectées ». Il incombe en premier lieu à la Commission, après avoir multiplié les consultations sur ce sujet, de justifier dans un considérant la pertinence de ses propositions au regard du principe de subsidiarité². Le Conseil à son tour doit s’assurer qu’il en est bien ainsi, y compris pour les modifications qu’il envisage d’y apporter, et au besoin par un vote. Le Parlement européen, dans la mesure où il participe au processus décisionnel, est tenu à la même vigilance. Pour renforcer la valeur contraignante de ces procédures, elles ont été confirmées par un « accord interinstitutionnel » entre les trois institutions politiques adopté le 25 octobre 1993³, qui confirme également l’obligation pour la Commission d’établir un rapport annuel sur l’application du principe de subsidiarité à l’intention du Parlement et du Conseil et donnant lieu à un débat. Ainsi a été pris le maximum de précautions pour que, au moment où le traité de Maastricht entretrait en vigueur, le principe de subsidiarité produise tous ses effets. Mais il est évident qu’il resterait à la merci d’une défaillance politique si son application n’était pas garantie par un contrôle juridictionnel.

59

IV. 2. b. On a prétendu que permettre à la CJCE de contrôler le respect du principe de subsidiarité serait l’ériger en Cour constitutionnelle. C’est vrai que vérifier la conformité d’un acte communautaire – que dans le jargon bruxellois on n’hésite pas, éventuellement, à qualifier de

1. Texte dans *Politique étrangère de la France*, décembre 1992, p. 1788 s.

2. Pour manifester sa bonne volonté, la Commission a soumis, en annexe du document présenté, une série de propositions auxquelles elle renonce ou qu’elle entend réviser pour se conformer au principe de subsidiarité.

3. Texte dans *Europe Documents*, n° 1857, 4 novembre 1993.

loi – avec un principe de répartition des compétences fixé par le traité s'apparente à un contrôle de constitutionnalité. Mais la Cour remplit cette fonction depuis longtemps, en particulier lorsqu'elle vérifie si un accord que la Communauté s'apprête à conclure relève de sa compétence ou de celle des États membres¹. Ce qui est vrai, c'est que la procédure de l'avis consultatif qui permet à la Cour de se prononcer sur la « constitutionnalité » d'un accord *préalablement* à sa conclusion n'est prévue par le traité que pour les accords et pas pour les actes internes ; on aurait pu souhaiter que le traité de Maastricht l'étende précisément aux actes internes pour permettre à la Cour, saisie par une institution ou par un État membre, de vérifier préalablement à leur entrée en vigueur qu'ils répondent aux exigences de la subsidiarité, dans l'esprit du recours de l'article 54 de la Constitution française ; ce qui aurait renforcé la sécurité de l'ordre juridique communautaire, les actes qui n'auraient pas été censurés par la Cour – ni soumis à elle – étant présumés conformes au principe de subsidiarité.

Faute d'un tel recours préventif, il reste les différentes voies de recours a posteriori, celles qui sanctionnent le comportement des États, à qui il pourrait être reproché d'avoir réglementé une question qui aurait dû l'être au niveau communautaire – recours en constatation de manquement de l'article 169² – et, plus vraisemblablement, celles qui garantissent la légalité des actes communautaires, soupçonnés ici d'avoir pris la place de réglementations nationales ou d'imposer des obligations inutilement rigoureuses à leurs destinataires : recours direct en annulation à la disposition, s'agissant d'un acte réglementaire, des seuls institutions ou États membres (art. 173), exception d'illégalité, ouverte à toute partie mais seulement à l'encontre des règlements (art. 184), recours en appréciation de validité (art. 177) sur renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale, sous réserve que la Cour ne le déclare pas irrecevable au motif que l'article 3 B du traité de Maastricht n'ayant pas d'effet direct ne saurait être invoqué dans l'ordre juridique national par un particulier. On peut même imaginer un recours en carence (art. 175) reprochant aux institutions communautaires d'avoir laissé les États statuer à leur place.

1. En vertu de l'article 228 du traité de Rome. Voir l'avis 1/75, du 11 novembre 1975, Rec. 1975, p. 1355.

2. Il est à noter que l'État, à qui est reconnu qualité pour intervenir en application de l'article 3 B, n'exerce pas discrétionnairement sa compétence, mais doit respecter, sous le contrôle de la Cour, les principes généraux du droit communautaire et, notamment, l'article 5 du traité.

La Cour peut donc être saisie. Reste à savoir si elle est en mesure d'exercer un contrôle assez étendu pour garantir le respect du principe de subsidiarité, y compris le principe de proportionnalité. La difficulté provient du fait que la question de savoir si une action de la Communauté ne pourrait pas être réalisée de *manière suffisante* par les États, ou si les mesures envisagées n'excèdent pas *ce qui est nécessaire* pour atteindre les objectifs visés est dans une large mesure une question d'*opportunité* qui relève du pouvoir politique seul, alors que la Cour ne contrôle que la *légalité*. Le problème n'est pas nouveau ; la Cour, depuis longtemps, a forgé toute une jurisprudence relative aux décisions impliquant des choix de politique économique qui peut être transposée au contrôle de la subsidiarité. Schématiquement, la Cour exerce un premier contrôle de légalité externe visant au respect des procédures et des formes substantielles ; à cet égard, la procédure fixée par le Conseil européen d'Édimbourg et entérinée par l'accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 – que l'on peut considérer, abstraction faite de leur nature politique, comme des interprétations authentiques de l'article 3 B – peut déjà garantir un certain droit de regard de la Cour (en particulier le visa à l'acte attestant que l'exigence de subsidiarité a bien été prise en considération). Mais la Cour va beaucoup plus loin : elle insère l'exercice du pouvoir d'opportunité dans un contrôle rigoureux des motivations ; selon la formule traditionnelle, elle vérifie si la compétence exercée « n'est pas entachée d'une erreur manifeste, ou de détournement de pouvoir, ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation¹ ». Elle pourrait ainsi, comme elle l'a déjà fait au sujet de la légalité des mesures de sauvegarde par exemple, estimer que les facteurs invoqués pour justifier la préférence donnée à l'action communautaire « n'apparaissent pas à l'évidence comme aptes à concourir à la réalisation de l'objectif visé² » ou, s'agissant du principe de proportionnalité, que les contraintes imposées par l'acte attaqué sont « grossièrement disproportionnées au résultat poursuivi³ ».

61

Ainsi, on le voit, l'étau se resserre sur les gouvernements qui ne pourront plus se contenter de rendre hommage dans leurs discours à un principe qu'ils sont bien décidés à ne pas appliquer ; demain, ils crieront

1. CJCE, 22 janvier 1976, Balkan, Aff. 55/75, Rec. 1976, p. 19.

2. CJCE, 7 février 1973, Schroeder, Aff. 40/72, Rec. 1973, p. 125.

3. CJCE, 5 juillet 1977, Bela Mühle, Aff. 14/76, Rec. 1977, p. 1211, ou 18 mars 1980, Valsabbia, Aff. 154/78, Rec. 1980, p. 907.

sans doute à la menace du « gouvernement des juges » ; en réalité, ils ont eux-mêmes institué un nouveau principe de légalité constitutionnelle, judiciairement contrôlé, mais qui reste suffisamment souple pour ne pas entraver l'évolution de la construction européenne.

R É S U M É

Introduit dans le traité de Maastricht pour compenser l'élimination des mots « vocation fédérale » qui étaient insupportables aux Britanniques, le principe de subsidiarité exprime pourtant de façon incontestable la vocation fédérale de l'Union européenne. Tout est mis en œuvre pour qu'il devienne rapidement, sous le contrôle de la Cour de justice, un principe de légalité constitutionnelle garantissant l'équilibre entre l'autonomie des États membres et la compétence de l'Union dans les grandes affaires d'intérêt commun.

LA MUTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES

AU-DELÀ DES MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES qui, au cours des années quatre-vingt, ont marqué la Communauté, la principale transformation de cette décennie est sans doute la constitution progressive, encore fragile et partielle, mais pourtant bien réelle, d'un *espace européen des politiques publiques*, élément d'un espace public européen en voie de formation.

63

Jusqu'à ces toutes dernières années, cette évolution est restée largement souterraine. Désormais, ses conséquences apparaissent de plus en plus clairement parce qu'elles modifient profondément le comportement des acteurs des politiques publiques comme la perception qu'en ont les analystes. Les premiers prennent conscience que, tendanciellement, aucun secteur de politique publique n'est étanche par rapport au processus européen qui constitue donc un passage obligé dans la stratégie des fonctionnaires, acteurs politiques ou représentants de groupes d'intérêt. Pour les seconds, il est de plus en plus clair que les spécificités nationales en matière de politiques publiques sont chaque jour remises en cause, ce qui produit l'effet paradoxal de renforcer la nécessité des études comparatives tout en sapant à terme leur fondement même. C'est ce que Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen appellent le processus d'« européification » des politiques publiques¹.

Bien entendu, cette convergence des styles politiques ne signifie en aucune façon uniformisation, et l'on pourrait d'ailleurs tenir le même

1. Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « The EC as a new political system », in *Making Policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making*, Londres, Sage, 1993.

raisonnement au niveau national en soulignant la permanence de cultures politiques régionalisées ou localisées. L'important, en réalité, est de prendre conscience de la mise en place progressive d'un faisceau de *normes d'action communes*, dont les mécanismes d'élaboration échappent à un État pris individuellement et qui, pourtant, vont orienter de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques, y compris au niveau national.

64 Cela n'empêchera en aucune façon les adaptations nationales de ce *référentiel commun*, chaque État membre faisant une lecture différente des normes communautaires. Mais il n'en reste pas moins que la référence grandissante à un espace européen de politiques publiques constitue un défi permanent pour les systèmes politiques nationaux qui se voient confrontés à la nécessité de s'adapter à un environnement normatif et stratégique qu'ils ne maîtrisent qu'en partie.

Cette convergence européenne des styles de politiques publiques, on peut la lire à trois niveaux essentiels. En premier lieu, on constate une transformation des mécanismes de fonctionnement de l'agenda des politiques publiques, avec l'émergence d'un *agenda politique européen*. Le second point de convergence concerne les *formes de représentation des intérêts* avec une remise en cause des systèmes de représentation corporatistes au profit de modes de représentation plus ouverts et plus compétitifs. Enfin, on peut voir un rapprochement spectaculaire des *modes opératoires* des divers acteurs de la décision publique.

LES TRANSFORMATIONS DE L'AGENDA POLITIQUE EUROPÉEN

L'agenda des politiques est constitué par l'ensemble des problèmes perçus, à un moment donné, comme devant faire l'objet d'une intervention des autorités gouvernementales légitimes. En ce sens, les mécanismes d'inscription sur l'agenda sont un moment absolument essentiel du processus d'élaboration des politiques publiques, puisqu'ils déterminent très fortement les modalités de prise en compte et de traitement des problèmes. En même temps, le *contrôle* de l'agenda constitue une ressource stratégique pour les différents acteurs cherchant à intervenir dans le processus de décision.

Le premier phénomène remarquable est, sans aucun doute, le transfert de certains secteurs et mécanismes essentiels de l'agenda au profit des institutions communautaires. Alors que, jusque-là, les autorités nationales avaient, pour l'essentiel, la maîtrise de l'inscription des ques-

tions nouvelles sur l'agenda, il est clair que, dans de nombreux domaines, cette inscription se fait à Bruxelles. Cela signifie que c'est au niveau européen que vont être *formulés* les termes et les conditions de l'intervention publique.

Le cas de la politique agricole est ici spectaculaire. Au cours des années quatre-vingt, le rythme d'émergence des problèmes nouveaux à inscrire sur l'agenda politique (lutte contre les excédents, prise en compte des conséquences sur l'environnement des formes d'agriculture moderne...) a progressivement échappé aux acteurs strictement nationaux. Ainsi, il est frappant de voir à quel point, lors de la longue et difficile négociation de la réforme de la politique agricole commune, le ministère français de l'Agriculture tout comme les organisations professionnelles du secteur sont restés constamment sur la défensive face aux propositions de réforme émanant de la Commission¹.

65

Le cas de l'environnement, qui ne relève pas, contrairement à l'agriculture, des compétences initiales de la Communauté, est encore plus démonstratif. Dès avant la signature de l'Acte unique, qui confère officiellement à l'Europe des compétences en la matière, une série de directives vont s'enchaîner et modeler progressivement le paysage des politiques publiques de l'environnement dans le domaine du transport des matières dangereuses, de la qualité de l'air et de l'eau, etc. « Entre 1989 et 1991, la Communauté européenne a produit plus de législation en matière d'environnement que dans les vingt années précédentes². » Les « normes européennes » deviennent ainsi la référence obligée des décideurs nationaux en même temps qu'une *ressource stratégique* pour les acteurs du secteur de l'environnement. Ainsi, la mise en évidence d'une infraction aux normes européennes est devenue le plus sûr moyen de provoquer la mise en place de mesures de réglementation et de surveillance plus efficaces, le caractère « européen » des normes permettant de les extraire en quelque sorte du débat interne en leur donnant une dimension *sui generis*.

D'autres politiques sectorielles sont d'ailleurs touchées par ce processus d'élargissement de l'agenda communautaire en matière d'environnement. Ainsi, l'action de la Commission pour imposer l'utilisation

1. Voir, sur ce point, François-Gilles Le Theule, David Litvan, « La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 5, octobre 1993.

2. David Vogel, « The making of EC environmental policy », in Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, *op. cit.*, p. 124.

du pot catalytique sur les automobiles de bas de gamme va entraîner de sérieuses perturbations dans la stratégie des constructeurs automobiles de l'Europe du Sud¹.

66 Bien entendu, le mécanisme le plus puissant de ce transfert de l'agenda des politiques publiques vers le niveau communautaire est la mise en place du Marché unique. Par un effet d'engrenage (*spill over*), l'acceptation par les États membres de ce macro-objectif pour les politiques publiques va *de facto* s'accompagner de l'acceptation – pas toujours de bonne grâce – de la capacité pour les instances européennes d'inscrire une multitude de problèmes dérivés sur l'agenda. Le cas le plus spectaculaire est celui des politiques de la concurrence qui vont connaître une véritable renaissance au cours des années quatre-vingt. D'abord sceptiques, les États membres vont bientôt devoir compter avec un activisme renouvelé de la Commission, tant pour ce qui concerne la surveillance des fusions et alliances² que de l'intervention en matière d'aides publiques³. D'autres secteurs sont également touchés par cette extension de l'agenda communautaire (politiques régionales, télécommunications...).

D'une façon générale, les formes de l'action publique en direction de l'industrie vont être de plus en plus définies au niveau européen. Cela ne veut pas dire d'ailleurs (au contraire même) qu'un consensus est acquis en la matière. Mais il est devenu évident pour la plupart des acteurs que c'est à Bruxelles que doit être formulée cette controverse sur les formes de la politique industrielle : faut-il développer un système d'aides indirectes, à l'image de l'action du gouvernement américain au profit de certains secteurs comme l'aéronautique ? Jusqu'où ces aides doivent-elles être sectorisées ? Le débat fait rage, non seulement entre les différentes approches nationales, mais aussi entre la DG III (industrie) et la DG IV (concurrence).

Enfin, plus récemment, avec l'entrée en vigueur du traité de

1. Cf. Andrew Mclaughlin, Grant Jordan, « The rationality of lobbying in Europe : why are euro-groups so numerous and so weak ? Some evidence from the car industry », in Sonia Mazey, Jeremy Richardson (ed), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993.

2. Voir, sur cette question, Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, *La Concurrence en Europe*, Éd. du Seuil, 1991.

3. Cf. Michelle Cini, « European State aids policy », intervention à la journée d'étude *Premières Approches de l'émergence d'un milieu politico-administratif européen*, Grenoble, Institut d'études politiques, 10 décembre 1993.

Maastricht, certaines politiques relevant de la coopération politique sont touchées : sécurité intérieure et justice, immigration¹...

Il ne fait aucun doute que cette extension de l'agenda des politiques communautaires a été permise par la véritable révolution conceptuelle que constituent, comme le souligne Giandomenico Majone, le livre blanc sur l'achèvement du Marché commun et l'Acte unique. Cet auteur a bien montré la force en même temps que la subtilité du basculement normatif qu'opère l'Europe à l'occasion de l'Acte unique, à travers l'affirmation combinée de la norme néo-libérale et de la nécessité de renforcer les politiques communes². Dans une perspective différente, Andrew Moravcsik a mis en évidence l'efficacité de la « trousse à outils » consistant à lier approfondissement du Marché interne – dans une optique néo-libérale – et extension du vote à la majorité au sein du Conseil des ministres³.

67

Avant d'être le lieu de la décision proprement dite, l'Europe apparaît donc de plus en plus comme le lieu du débat, c'est-à-dire le *lieu stratégique où sont formulés les problèmes* et où est définie la palette de solutions qui constitue l'objet même du débat politique. Cela veut dire que l'Europe, de plus en plus nettement, fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques.

Ce *référentiel global* est structuré autour de deux normes fondamentales parce que, au-delà de leurs prescriptions immédiates, elles sont porteuses d'une conception globale de l'action publique. Il s'agit de la norme de *l'économie sociale de marché* et de la norme de *subsidiarité* qui, progressivement – mais pas sans conflits – irriguent peu à peu les systèmes nationaux de politiques publiques⁴.

Reste évidemment la question de savoir qui maîtrise l'agenda communautaire. De ce point de vue, toutes les analyses montrent que le sys-

1. Cf. Yasemin N. Soysal, « Immigration and the emerging European polity » et Ellen Ahnfeld, Johan From, « European policing », in *Making Policy in Europe, op. cit.*

2. Giandomenico Majone, « Déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques dans la Communauté européenne depuis l'Acte unique », à paraître dans un ouvrage collectif sous la direction de Bruno Jobert aux éditions L'Harmattan en 1994.

3. Andrew Moravcsik, « Negotiating the single European Act », in Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann (ed), *The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.

4. Cf. Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992.

tème européen est beaucoup moins stabilisé que les systèmes nationaux. Au niveau national, l'association relativement fixe de l'État et des groupes d'intérêt constitue un filtre assez efficace pour définir, selon des règles établies, la nature des problèmes pris en compte ainsi que les solutions envisageables. Au niveau communautaire, en revanche, même si, d'un point de vue institutionnel, la Commission a l'initiative de la formulation des politiques qu'elle propose au Conseil des ministres pour approbation¹, les processus d'émergence des problèmes semblent beaucoup moins prévisibles : « dans le cas de la Communauté européenne, il est extrêmement difficile de prévoir de quelle manière un problème particulier arrivera sur l'agenda et de quelle façon il sera traité² ».

68 Ainsi, plusieurs observateurs notent que, suivant les cas, une question nouvelle peut émerger « par surprise » parce qu'elle est portée vigoureusement par un groupe de pression. Cela fut en particulier le cas pour plusieurs décisions en matière d'environnement. Tantôt, au contraire, ce sont les services de la Commission qui, allant jusqu'au bout de leurs compétences, vont inscrire une question nouvelle à l'ordre du jour du travail communautaire. Sonia Mazey et Jeremy Richardson parlent à ce propos de « competitive agenda setting³ », ce qui évoque bien l'idée selon laquelle aucun groupe, ni aucune coalition d'États ou de groupes d'intérêt ne peut prétendre avoir une maîtrise totale de l'agenda communautaire sur un secteur donné.

Les conséquences de cette situation sont multiples. La principale est sans doute le caractère relativement aléatoire de l'agenda communautaire du point de vue des différents acteurs. « Les nouvelles idées et propositions peuvent émerger de nulle part avec peu ou pas d'avertissement, simplement parce que la Commission a jugé utile de consulter un groupe ou un expert particulier⁴. » Ceci est un facteur d'ouverture mais aussi d'incertitude pour les différents acteurs qui doivent en quelque sorte assurer une « veille » permanente afin de ne pas être surpris par l'irruption d'un projet qu'ils n'auraient pas « vu venir ». L'évolution actuelle du système de décision communautaire, qui tout à la fois renforce le rôle politique du Conseil des ministres au détriment de la

1. Cf. Andy Smith, « La Commission européenne au travail : missions, méthodes et sens du jeu », intervention à la journée d'étude *Premières Approches de l'émergence d'un milieu politico-administratif européen*, Grenoble, Institut d'études politiques, 10 décembre 1993.

2. Sonia Mazey, Jeremy Richardson, « Transference of power, decision rules and rules of the game », in *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*, p. 19.

3. *Ibid.*, p. 20.

4. *Ibid.*, p. 22.

Commission et accorde un réel droit d'amendement au Parlement européen, vient accroître ce caractère d'ouverture et d'incertitude en multipliant les portes d'entrée utilisables pour faire émerger un problème sur l'agenda communautaire.

LA CONSTITUTION D'UN ESPACE COMMUNAUTAIRE DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

Là encore, la période des années 1980 constitue un tournant. Désormais, il est clair que le niveau de l'Union européenne constitue une scène de représentation à part entière pour les groupes d'intérêt au sein des pays membres, comme le montre la croissance spectaculaire des chiffres concernant les lobbys qui gravitent autour des institutions communautaires. En 1992, le nombre de lobbyistes présents à Bruxelles pouvait ainsi être estimé à plusieurs milliers¹. Cette évolution est évidemment directement liée aux transformations de l'agenda politique européen : il est aujourd'hui impossible, pour les différents groupes d'intérêt, de rester dans l'ignorance des initiatives et des décisions communautaires, sans parler, bien entendu, de la recherche d'influence. Les groupes d'intérêt « modifient rapidement la cible de leur influence lorsqu'ils prennent conscience que le pouvoir de prendre les décisions qui les affectent s'est déplacé vers de nouvelles institutions et de nouveaux acteurs² ».

69

Paradoxalement, toutes les études qui mettent en évidence cet accroissement du niveau communautaire comme lieu de représentation des intérêts montrent aussi que cette évolution ne se traduit pas pour autant par la constitution de groupes d'intérêt puissants réunissant l'ensemble des organisations concernées par un secteur³. Même des « euro-groupes » traditionnellement actifs comme la COPA (organisations agricoles) ou l'UNICE (organisations patronales) ne se sont en aucune façon substitués à l'intervention auprès des instances européennes des groupes d'intérêt nationaux. De ce point de vue, il est clair que les identités nationales ne se sont pas effacées, loin de là, devant des

1. Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « Complex policy-making, lobbying in the EC », in *Making Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 38-39. Cf. également Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*

2. Sonia Mazey, Jeremy Richardson, « Preface », in *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*

3. Cf. Wyn Grant, « Pressure groups and the European Community : an overview », in Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *op. cit.*

stratégies sectorielles européennes qui restent largement hypothétiques, comme le montrent, par exemple, les conflits persistants entre agriculteurs britanniques et français ou les divergences d'intérêts entre constructeurs automobiles de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud.

70 Cela ne signifie pas pour autant que les euro-groupes ne jouent aucun rôle. Dans une certaine mesure, ils contribuent, avec difficulté souvent, à intégrer les différences d'approches nationales face aux projets de la Commission. Mais leur principal rôle est certainement de pourvoir en informations leurs adhérents nationaux. En définitive, l'expérience montre que, surtout pour des acteurs « lourds » comme les grandes entreprises, il vaut mieux jouer sur plusieurs répertoires d'action simultanés : présence au sein de l'organisation syndicale ou professionnelle au niveau européen, action individuelle de lobbying par l'entretien d'un représentant permanent à Bruxelles, action par l'intermédiaire des administrations nationales à qui on va tenter de faire partager son point de vue sur les discussions en cours. Dans ce cas, comme le dit David Spence, l'administration nationale est à la fois lobby et objet de lobbying¹. Deux conséquences majeures résultent de cette évolution.

La première concerne les caractéristiques de la représentation auprès des instances communautaires. Tous les auteurs s'accordent pour considérer que l'on n'assiste pas, pour l'instant, à la mise en place de formes de représentations corporatistes qui verraient des euro-groupes bénéficier d'un monopole de représentation auprès des services compétents de la Commission. La forme dominante de la représentation au niveau communautaire est donc la forme pluraliste² qui voit différents lobbies et groupes d'intérêt entrer en compétition pour influencer le processus de décision communautaire. Là encore, l'impression qui domine est celle d'une grande incertitude sur les stratégies des différents acteurs, qu'il s'agisse des représentants d'organisations professionnelles, de groupes d'intérêt réunis autour d'une cause (environnement, droits des femmes, consommation) ou d'administrations nationales : compte tenu de la diversité des partenaires et des enjeux, tout un jeu d'alliances multiples et de « bargaining » tout azimut rend le jeu beaucoup plus ouvert et les résultats moins prévisibles qu'au niveau national.

1. David Spence, « The role of the national civil service in European lobbying : the British case », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson, *op. cit.*, p. 48.

2. C'est notamment la thèse de Philippe C. Schmitter, « Representation and the future Euro-polity », *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3/1992.

Sauf que – et c’est la deuxième conséquence – on commence à voir ce mode de représentation européen produire des effets sur les scènes nationales de représentation des intérêts. D’un côté, l’existence d’un lieu supplémentaire de décision vient fréquemment perturber le jeu des acteurs au niveau national, soit en introduisant des contraintes qui viennent limiter les possibilités d’influence au niveau national (voire lui enlever toute pertinence), soit en introduisant dans le jeu des ressources inattendues qui peuvent modifier les rapports de force. Là encore, l’acteur qui disposera de la capacité de diversifier ses niveaux d’interventions et qui sera capable d’anticiper sur les transformations de l’agenda communautaire accroîtra de manière spectaculaire ses capacités de jeu dans la négociation nationale.

Sans que, pour l’instant, on puisse parler d’une véritable remise en cause des formes de représentation corporatistes nationales, il est clair que le développement de formes de représentation communautaires plus compétitives et plus ouvertes tend peu à peu à changer les règles du jeu du dialogue entre l’État et les groupes, y compris dans les négociations nationales.

71

LA TRANSFORMATION DES MODES DE DÉCISION

La question posée ici est celle de savoir si, à Bruxelles, se met en place une forme de décision nouvelle et – la question est importante – adaptée au fonctionnement des sociétés démocratiques complexes.

Comment définir le système de décision communautaire ? Comme le montrent Jean-Louis Quermonne¹ et Christian Lequesne², il se caractérise d’abord par sa complexité. Au-delà des aspects institutionnels liés aux nouvelles formes de coopération entre les trois acteurs principaux (la Commission et son réseau de comités, le Conseil des ministres assisté du COREPER et le Parlement), c’est l’absence de *leadership* décisionnel qui constitue l’élément le plus frappant. Le fonctionnement collégial de la Commission, le statut ambigu du Conseil des ministres, à la fois organe de coopération politique et instance d’intégration communautaire, le rôle d’influence plus que de décision du Parlement, rendent particulièrement difficile l’établissement d’une carte

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1993.

2. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993.

des pouvoirs communautaires. On a très nettement le sentiment d'une variation des modes de *leadership* suivant les périodes et suivant les secteurs concernés : tantôt l'influence du président de la Commission ou d'un commissaire sera prépondérante, tantôt c'est l'action déterminée d'un État membre, ou d'une coalition d'États membres, qui sera l'élément clé de la décision. Complexité et incertitude, ici comme ailleurs, vont de pair. On pourrait ainsi décrire le système communautaire comme un système de décision à géométrie variable qui voit la position des différents acteurs se modifier suivant les processus en cours et les questions en discussions¹. On rejoint ainsi l'analyse de Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle pour qui « les réseaux politiques de l'Europe communautaire sont des mélanges hybrides d'acteurs et de systèmes de relations nationaux, supranationaux, intergouvernementaux, transgouvernementaux et transnationaux² ».

Il se caractérise aussi, paradoxalement, à la fois par son ouverture et son opacité³. L'ouverture⁴ vient du fonctionnement de la Commission qui, même si elle n'est plus à proprement parler une « administration de mission », ne s'est pas transformée en une bureaucratie de type traditionnel. Le point important ici concerne la recherche et l'expression de l'expertise. Alors que les administrations nationales vont tendre vers un monopole de l'expertise légitime afin d'imposer leurs normes d'action, quitte à partager ce monopole avec un milieu professionnel corporatisé, la Commission va rechercher cette expertise en multipliant les contacts, formels ou informels, avec les divers partenaires qui gravitent autour d'elle.

L'élaboration des politiques communautaires est, en effet, infiniment plus difficile que le processus de décision au niveau national, notamment en ce qui concerne le problème crucial de l'acceptabilité des normes communautaires au sein de douze (pour l'instant) systèmes politiques ayant leurs cultures et leurs traditions spécifiques. Définir

1. Il est tentant d'évoquer, à propos de ce système de décision à géométrie variable, le « modèle de la poubelle » proposé par James G. March : cf Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « Le modèle du "garbage can" dans les anarchies organisées », in James G. March, *Décisions et Organisations*, Les Éditions d'organisation, 1991, p. 163 s.

2. Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle, « Networks in European policy-making : europeification of the telecommunications policy », in Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, *op. cit.*, p. 97.

3. Cf. Martin Donnelly, « The structure of the European commission and the policy formation process », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson, *op. cit.*, p. 74.

4. Voir, sur ce point, Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « Policy-making and the institutions in the EC », in *Making Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 19.

une expertise « en interne » est donc pratiquement inimaginable, sauf à prendre des risques considérables de rejet ou, simplement, de non-application. Au contraire, le fonctionnement en comités permet d'intégrer à tous les stades de la décision une multitude de partenaires publics et privés, y compris ceux qui seront chargés, ensuite, de la mise en œuvre au sein des différents États membres.

Le processus (stratégique du point de vue de la formulation des problèmes et des décisions) de recherche et de confrontations d'expertises différenciées constitue, en définitive, un puissant mécanisme de sélection plus ou moins formalisée d'une élite, à la fois politico-administrative et relevant de la « société civile » (représentants des différents lobbies professionnels ou non) qui va nouer tout un ensemble de *réseaux plus ou moins stabilisés* entretenant des relations de conflits et/ou d'alliances. Cet ensemble de réseaux a fini par élaborer son propre langage, ses propres codes et ses propres modes opératoires, créant *de facto* une coupure qui va rendre opaque le fonctionnement du système pour les « outsiders », d'autant plus que les règles d'accès sont beaucoup plus floues que pour les systèmes nationaux¹. D'où le paradoxe : comme les règles sont moins précises, le système est plus ouvert, plus facile à pénétrer que les systèmes bureaucratique-corporatistes nationaux. Mais comme la règle du jeu n'est pas formalisée, toutes les formes de cooptation, voire de copinage, sont possibles.

73

Or, on peut constater, au cours des dernières années, une tendance à l'essaimage de ces modes opératoires au sein des systèmes de décision nationaux. Le succès de thèmes comme l'action « partenariale », aussi bien au niveau national que dans la stratégie des collectivités locales, en témoigne. Bien entendu, c'est dans le cadre des programmes communautaires que ce processus est le plus net. C'est ainsi que, lors de la mise en œuvre du programme EUROFORM par le ministère de l'Agriculture, le mode de sélection des « équipes locales » partenaires du programme s'est écarté sensiblement des mécanismes traditionnels fondés sur le monopole de représentation au bénéfice d'un certain nombre d'organisations professionnelles agricoles. Plus ouvert sous certains aspects, puisque non réservé aux organisations « officielles », le mode de sélection des participants était aussi relativement opaque, les critères de choix restant pour une large part informels et relevant d'une logique de réseau.

1. C'est ce que montrent Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle, à propos du secteur des télécommunications, *op. cit.*, p. 111.

On pourrait sans doute en dire autant des procédures liées au programme LEADER, qui se donne explicitement comme objectif de favoriser les « forces vives du monde rural » à travers la création de « groupes d'action locale » réunissant représentants politiques et socio-professionnels mais court-circuitant largement les filières classiques de l'aménagement du territoire. Il en est de même pour le programme BRITE EURAM qui a permis à un certain nombre d'entreprises d'accéder à des aides auxquelles elles n'avaient pas accès par les filières existant au niveau national. Ainsi, écrit Philippe C. Schmitter, « même avant l'adoption de l'Acte unique, les récents programmes destinés à promouvoir les coopérations en matière de recherche et développement tels que ESPRIT, BRITE, CRAFT, EUREKA, JESSI et RACE, ajoutés aux responsabilités en matière de réglementation de la concurrence et de distribution de fonds régionaux, ont conduit les eurocrates à multiplier les relations directes avec les entreprises prises individuellement. Dans ce contexte, les groupes d'intérêt risquent de perdre leur ressource politique la plus précieuse – la capacité à monopoliser l'espace de transaction entre leurs clients et les autorités¹ ».

UN PROBLÈME DE LÉGITIMATION

En définitive, cette convergence – encore limitée – des modes opératoires de l'action publique et des formes de représentation des intérêts constitue sans doute le changement décisif de la dernière décennie. Cela ne signifie pas que les styles de politiques publiques propres à chaque État membre vont disparaître, pas plus d'ailleurs que les conflits d'intérêts ou les divergences de perceptions. Cela veut dire que, au-delà des aléas conjoncturels, se déroule sous nos yeux un étonnant processus de formation d'un *espace commun de médiation*, au sein duquel se définissent les normes fondamentales autour desquelles nos sociétés vont penser leur rapport au monde.

Il reste que, si les hypothèses de convergence proposées ici sont vérifiées, cela veut dire que la définition de nouveaux mécanismes renforçant la légitimité des politiques européennes est une tâche prioritaire. En ce sens, cette émergence de l'espace public européen est au cœur de la crise de représentation de nos sociétés hypercomplexes, dans la mesure où ni les formes démocratiques traditionnelles fondées sur le

1. Philippe C. Schmitter, « Representation and the future Euro-polity », *op. cit.*, p. 398.

contrôle parlementaire, ni les formes de représentation corporatistes sectorielles ne semblent en mesure de répondre au double défi de la production d'expertise et de la participation des citoyens aux politiques publiques¹.

1. Voir, sur cette question, Giandomenico Majone, « The European Community between social policy and social regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 2, juin 1993.

R É S U M É

Au cours de ces dernières années, les politiques publiques européennes ont connu trois évolutions majeures : un élargissement spectaculaire de l'agenda politique européen qui affaiblit le rôle des États membres dans la définition des problèmes devant faire l'objet de politiques publiques, la constitution d'une scène européenne de représentation des intérêts qui tend à remettre en cause les formes traditionnelles de représentation corporatistes et enfin une extension de nouveaux modes opératoires pour l'action publique.

UNE EUROPE À DROITS VARIABLES

L'EXPRESSION « Europe à droits variables » doit être tenue pour ce qu'elle est – une commodité de langage ou encore une convention rédactionnelle – tant les phénomènes qu'elle est susceptible de recouvrir sont divers et multiples, à la fois permanents et contingents, et tant leur sélection comporte une part de subjectivité. L'expression évoque *a priori* la pluralité des ordres juridiques européens, conséquence directe de l'histoire politique de la construction européenne, du foisonnement et de la diversité des traités et des organisations internationales qui ont structuré l'espace européen. A cet égard, pendant longtemps, la variabilité des droits applicables à l'Europe fut illustrée par la dichotomie classique entre le droit issu du Conseil de l'Europe, principalement la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le droit communautaire, originaire et dérivé, découlant des traités créant les trois Communautés européennes : opposition bien connue entre un droit international régional, le droit européen *stricto sensu*, toujours marqué par les caractéristiques structurelles du droit international public (aisément repérables à travers le jeu des conventions internationales conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe) et le droit communautaire qui, s'il tire ses origines de traités internationaux, comporte une spécificité irréductible découlant de ses caractères fondamentaux (partage de compétences entre la Communauté et les États, élargissement de l'effet direct, incidences de la primauté de la norme juridique communautaire, intégration aux droits internes des États, développement institutionnel et politique autonome...).

Cette distinction incontestable n'a pas empêché une articulation croissante entre les deux ordres juridiques, après que la Cour de justice des Communautés a admis que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut fournir des indications

sur l'étendue des droits fondamentaux individuels, lesquels font « partie intégrante des principes généraux du droit communautaire » et qu'il lui revient d'en assurer la formulation et d'en contrôler le respect dans les actes des institutions communautaires et dans les actes nationaux d'application du droit communautaire¹. Sans que l'adhésion de la Communauté à la Convention ne soit intervenue, comme le souhaitaient certains dirigeants européens et une fraction de la doctrine, le traité sur l'Union européenne, en l'absence d'un catalogue des droits fondamentaux (suggéré par le Parlement européen), comporte au titre des dispositions communes, un article F §2 :

78 « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] en tant que principes généraux du droit communautaire. » Par ailleurs, l'article K.2, placé dans le titre VI « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », comporte un renvoi explicite à la Convention de 1950.

Précisément, si la variabilité – ou pluralité – des droits applicables a été codifiée par le traité sur l'Union européenne jusqu'à en constituer une caractéristique majeure, les rédacteurs du traité n'en sont pas les initiateurs. Assez tôt, en effet, le développement historique et juridique des Communautés a fait place, à côté du droit communautaire, à des actes relevant du droit international conventionnel, complémentaire au regard du premier et théoriquement plus respectueux de l'autonomie de la volonté, par conséquent de la souveraineté des États. Le traité sur l'Union européenne ne constitue donc pas une rupture sur ce point, il traduit une différence de degré et non une différence de nature.

Remarque sémantique sur la notion de droits variables

L'expression « Europe à droits variables » peut être entendue dans un autre sens si l'on choisit de prendre en considération les droits subjectifs des États membres de l'Union. Sans recouper le concept, plus politique et pédagogique que véritablement technique, d'« Europe à géométrie variable », une telle approche, si elle était retenue, autoriserait des commentaires abondants. En effet, le traité sur l'Union opère une démultiplication, immédiate ou virtuelle, des situations juridiques des États membres. Citons ici, de manière incidente, quelques domaines de cette autre variabilité qui n'entre pas, selon nous, dans le cadre de la présente étude.

En premier lieu, le tableau des engagements communautaires des États

1. Joël Rideau, « La protection des droits de l'homme dans la Communauté européenne », in *Les Droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe*, université de Nice, 1991.

a toujours été affecté par le jeu, parfois cumulé, des périodes transitoires consécutives à l'adhésion de nouveaux membres, des dérogations, par définition temporaires, des mesures de sauvegarde. En second lieu, du fait de la non-participation britannique à la nouvelle politique sociale inscrite dans le traité de Maastricht, le protocole social annexé conclu par les Douze autorise onze d'entre eux à conclure un accord qui définit de nouveaux objectifs sociaux dont la mise en œuvre repose sur les mécanismes de gestion institutionnelle de la Communauté (révisés) tout en renvoyant le cas échéant, en ce qui concerne le dialogue social, à d'éventuels accords conclus au niveau communautaire (article 4 §2 de l'accord)¹. On notera ici une rencontre entre les deux définitions de la variabilité : selon les États et selon l'ordre juridique de référence. En troisième lieu, la dernière phase de l'UEM (monnaie unique), compte tenu des critères de convergence économique exigés et des modalités institutionnelles du passage à ladite phase (phase 3) laisse entrevoir, dans l'hypothèse où elle serait effectivement mise en œuvre, une démultiplication de la situation des États : un « noyau dur » central et des États placés selon des orbites variables (dérogations temporaires ? maintien dans le SME ? ou hors SME ?). Il est évident que les protocoles relatifs au Royaume-Uni (clause dite « *opting out* ») et au Danemark (exigence d'un référendum de confirmation), ainsi que la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 12 octobre 1993² jouent dans le même sens. Du point de vue juridique, il n'est pas sans intérêt d'observer que la variabilité éventuelle des droits des États au sein de l'UEM s'inscrit elle-même dans un système spécifique, différent du système communautaire tant par ses institutions et ses mécanismes de régulation et de contrôle (Banque centrale européenne, formation et rôles du Conseil, nomenclature des actes juridiques...) que par son indépendance à l'égard des institutions communautaires³. Il s'agit d'un « sous-système autonome⁴ », produit de l'insertion, qui n'était pas *a priori* automatique, des dispositions relatives à l'Union économique et monétaire dans le traité révisé sur la Communauté européenne.

79

1. Sur cette question, Brian Bercusson, *The Social Constitution of the European Community*, rapport au colloque de l'AUSE, université de Catania, décembre 1993 (non encore publié).

2. C, II, 2, d2, 4 : « En outre, le protocole sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire reconnaît que l'entrée irrévocable dans la troisième phase est subordonnée à des "travaux préparatoires" des États membres concernés. Ces travaux préparatoires sont également fonction des règles constitutionnelles respectives de chaque État et peuvent y être soumis à une réserve parlementaire... »

3. Jean Boulouis, « A propos des dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne », *Revue des affaires européennes*, n° 4, 1992, p. 6 et 7.

4. Jean-Claude Gautron, *Droit européen*, memento Dalloz, 6^e éd. 1993, p. 75.

SUR UNE DUALITÉ ORIGINELLE :
DU DROIT COMMUNAUTAIRE
AU DROIT INTERNATIONAL CONVENTIONNEL

Cette dualité est inhérente à la construction européenne. Dès l'origine, elle a revêtu des formes multiples. Suivant en cela le Répertoire de la législation communautaire, la doctrine, comme la Commission, utilise l'expression « droit complémentaire »¹.

Les précédents : coexistence et concurrence

80 Le traité CEE avait prévu des « décisions » des représentants des États membres réunis au sein du Conseil ou des accords convenus unanimement par les gouvernements. Comme dans l'OCDE, ces « décisions » sont, en droit, des accords interétatiques qui entretiennent avec le droit communautaire des relations d'inégale proximité selon qu'ils constituent une modalité de la législation communautaire (exemple : article 20 du traité CE sur la fixation des droits applicables aux produits sensibles), un mécanisme politique de renvoi au Conseil – à la fois institution communautaire et collègue intergouvernemental (exemples : article 167 sur la désignation des juges et avocats généraux de la Cour, article 216 sur la fixation du siège des institutions communautaires) – ou l'exercice en commun de compétences nationales destiné à prolonger l'efficacité des actions communautaires. On comprend que ces « décisions » et accords, souvent élaborés comme s'il s'agissait d'actes communautaires et bien que, sauf mention expresse, la Cour de justice ne soit pas compétente à leur sujet, sont considérés tantôt comme des accords en forme simplifiée, tantôt comme des accords soumis aux procédures constitutionnelles d'approbation dans chaque État.

Plus largement, la coexistence du droit communautaire et du droit conventionnel international découle des conventions conclues par les États sur la base, notamment, de l'article 220 du traité CE². Ainsi : la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et

1. Il ne sera pas question ici des cas d'application du droit international aux Communautés européennes : application du droit des traités aux traités communautaires, personnalité juridique et conclusion de conventions internationales par la Communauté, renvoi aux principes généraux de droit international ou aux règles de droit international (droit de la mer, commerce international...).

2. Article 220 : « Les États membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants :
– la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque État à ses propres ressortissants,
– l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté,

l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, complétée et modifiée par le protocole du 3 juin 1971 (qui instaure une quasi-question préjudicielle en interprétation au profit de la Cour de justice des Communautés) ; la convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales. D'autres conventions, telles la convention relative au brevet européen pour le Marché commun signée à Luxembourg le 15 décembre 1975, ou encore la convention de Rome du 19 juin 1980 (en vigueur depuis 1991) sur la loi applicable aux obligations contractuelles, complétée par deux protocoles du 19 décembre 1988 instituant un recours préjudiciel facultatif au profit de la CJCE, ne découlent pas de l'article 220 du traité, mais complètent les prescriptions et les objectifs du traité.

Cette coexistence peut, dans certains cas, conduire à une hésitation dans le choix des instruments et à une concurrence entre les dispositifs communautaires et les mécanismes conventionnels complémentaires. Cette question fait *a priori* l'objet d'un encadrement, tant par les dispositions générales du traité (article 5 CE : « [Les États] s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité »), que par la jurisprudence de la Cour sur la compétence communautaire exclusive ou sur les références au droit communautaire dans l'interprétation des conventions conclues sur la base de l'article 220¹.

Cependant, le doute peut subsister. Ainsi, dès 1973, un projet de convention sur la fusion de sociétés rattachées à des États membres différents avait été élaboré, selon les termes de l'article 220. N'ayant pas abouti, le projet a été abandonné et remplacé par la troisième directive (directive 78/855/CEE du 9 octobre 1978) et surtout par la proposition de dixième directive sur les fusions transfrontalières, encore bloquée (comme la société européenne) par des divergences sur la participation des travailleurs.

Dans certains cas, il a fallu procéder à un arbitrage, que certains jugent artificiel², afin d'éviter des recouvrements, voire des contradictions.

-
- la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58 alinéa 2, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays à pays et la possibilité de fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes,
 - la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales. »

1. Cf. la jurisprudence citée et commentée par Joël Rideau et J.-L. Charrier, *Code de procédures européennes*, Litec, 1990, p. 356 s.

2. Voir les observations critiques de Jean Bigot sur l'exclusion de l'assurance européenne du champ de la convention de Rome du 19 juin 1980 (précitée) et sur les techniques adoptées dans les directives communautaires d'harmonisation, in *L'Internationalisation du droit*, Mélanges en l'honneur d'Yvon Loussouarn, Dalloz, 1994, p. 70.

Le cas de « l'espace judiciaire européen » est exemplaire. D'une part parce qu'il anticipe certains développements du traité sur l'Union européenne (cf. *infra*), d'autre part parce que les projets pouvaient s'inscrire, sur le plan institutionnel, soit dans le cadre du droit communautaire (article 100 sur l'harmonisation, article 235, article 56 sur le régime des ressortissants étrangers en matière de police), mais de manière fragile et artificielle, soit dans le cadre de la coopération politique, mais sur la base d'une unanimité des États membres¹.

*L'Acte unique européen :
le communautaire et l'intergouvernemental*

82 L'Acte signé à Luxembourg les 14 et 28 février 1986 est dit « unique » parce qu'il regroupe en un seul texte des dispositions communautaires portant révision des traités d'une part, et un article 30 portant codification de la coopération politique européenne, lequel aurait pu donner lieu à la conclusion d'un traité distinct soumis aux règles du droit international public (et bien que ses dispositions soient peu contraignantes). Cette concentration rédactionnelle, outre qu'elle tirait les conséquences du système concret de coopération politique tel qu'il s'est développé depuis 1970 (et surtout depuis 1974 avec la création du Conseil européen), anticipait sur un point essentiel l'esprit et la structure du traité de Maastricht sur l'Union européenne. En effet, du passé l'Acte unique conserve le caractère ambigu du Conseil européen² qui, désormais élargi au président de la Commission, demeure l'organe suprême de la coopération politique européenne tout en jouant un rôle *de facto* dans le fonctionnement de la Communauté, surtout dans les hypothèses de crise ou de blocage du processus décisionnel. Autre passerelle : les institutions communautaires sont associées selon des modalités particulières à la coopération politique qui dispose également d'organes spécifiques (comité politique, groupes de travail, secrétariat).

Par ailleurs, en étendant la coopération aux aspects politiques et économiques de la sécurité, dans le respect des compétences de l'OTAN et de l'UEO, l'article 30³ anticipait la définition de la « politique étrangère et de sécurité commune » dans le traité de 1992.

La distinction, ainsi constitutionnalisée, entre la coopération intergou-

1. Sur cette problématique, qui reste encore actuelle, cf. E. Crabit, *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, thèse pour le doctorat en droit, Presses universitaires de Bordeaux, 1988.

2. Béatrice Taulègne, *Le Conseil européen*, PUF, 1993, p. 97 s.

3. L'article 30 ayant épuisé sa vocation a été abrogé par le traité sur l'Union européenne.

vernementale et les politiques communautaires ne doit pas masquer les trois rapprochements suivants.

En premier lieu, l'interaction entre ces deux voies d'action est particulièrement sensible en ce qui concerne, par exemple, les sanctions qui relèvent à la fois de la politique internationale et de la politique commerciale commune, comme l'illustrent les sanctions prises à l'encontre de l'Irak.

En second lieu, le champ de la coopération intergouvernementale s'est élargi à plusieurs points de vue. Dans le domaine de la politique étrangère, par définition. Mais également dans des domaines placés à la confluence des affaires dites « intérieures » et des affaires dites « internationales » : à cet égard, la coopération intergouvernementale a débordé le cadre de la stricte coopération politique, elle est à l'origine des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération dans les affaires intérieures (pas seulement intérieures !) et la justice.

83

En troisième lieu, dès la mise en œuvre de l'Acte unique, il apparut clairement que les moyens pour réaliser ses objectifs relevaient à la fois des instruments normatifs communautaires et de la coopération intergouvernementale. La Commission, qui dans son livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur (COM [85] 310 final) avait initialement pris parti en faveur d'une conception large de l'action communautaire, a dû tenir compte des réticences des États s'agissant notamment des mesures de police à l'égard des ressortissants non communautaires. Ainsi, elle a renoncé à élaborer une proposition de directive en matière d'asile... d'où la convention de Dublin du 15 juin 1990 « relative à la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile ». De même, la question des armes à feu est-elle régie à la fois par la Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 (articles 77 à 91) et par la directive n° 91-477 du 18 juin 1991¹ dont les contenus sont très proches.

LES ACCORDS DE SCHENGEN : UN INSTRUMENT VOUÉ A L'EFFECTIVITÉ OU UN MODÈLE DE TRANSITION ?

La question mérite d'être posée, compte tenu des reports successifs qu'a connus l'application des accords de Schengen pour les neuf pays signataires, alors que dans la Convention d'application il était stipulé que « [elle] ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la

1. JOCE, n° L 256, 3 septembre 1991.

Convention seront remplies dans les États signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs ». Elle doit l'être également au regard de la notion de « droits variables » et de la continuité manifeste qui relie les accords de Schengen au traité sur l'Union européenne.

Un système conventionnel extracommunautaire

84 Il n'est pas question, dans le cadre de cet article, de traiter de manière exhaustive du contenu et de la portée des accords de Schengen, à savoir l'accord du 14 juin 1985 et la Convention d'application du 19 juin 1990, d'autant que la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991, puis celle du 13 août 1993 et la révision constitutionnelle du 25 novembre 1993 ont alimenté les débats juridiques et politiques en France¹. L'accord initial prévoyait, outre des mesures de court terme, des mesures applicables à long terme qui appelaient une convention complémentaire d'application (142 articles, un acte final, plusieurs déclarations).

Si la libre circulation des ressortissants communautaires avait connu de grands progrès du fait de la jurisprudence de la Cour de justice et de la législation communautaire, l'objectif fixé à l'article 8 A du traité par l'Acte unique européen (« espace sans frontières intérieures » et « libre circulation des personnes ») impliquait une clarification des compétences. Une déclaration générale annexée à l'Acte unique précisait que les États membres conservent le droit de prendre des mesures en matière d'immigration, de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue. Une seconde déclaration, émanant des gouvernements des États membres, indiquait que les États coopèrent en ces domaines et en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants des pays tiers, sans préjudice des compétences de la Communauté. Les accords de Schengen ont été élaborés entre 1984 et 1990 afin de répondre à ce défi, les États ayant marqué leur volonté de ne pas être dessaisis de leurs compétences politiques en matière d'affaires intérieures, parallèlement à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'Acte unique. L'objet des accords porte donc sur le libre franchissement des frontières intérieures (par les ressortissants des États membres dès 1985,

1. Citons, pour les seuls accords : « Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques », colloque IEAP, Éd. A. Pauly, 1993 ; B. Neel, « L'Europe sans frontières intérieures : l'accord de Schengen », *AJDA*, 1991, p. 659 ; D. Bigo, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Éd. Complexe, 1992 ; P. Weckel, « La Convention additionnelle à l'accord Schengen », *RGDIP*, 1991, p. 405 ; L.-E. Pettiti, « Accords de Schengen », *Répertoire de droit communautaire*, août 1993 ; H. Blanc, « Schengen : le chemin de la libre circulation en Europe », *Revue du Marché commun*, juillet 1991.

puis par les personnes, quelle que soit leur nationalité, en 1990) et sa contrepartie, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cet objectif fondamental est appuyé sur une série de dispositions : harmonisation des politiques de visa et coordination du traitement des demandes d'asile, échange d'informations par le fichier Schengen, coopération policière (pouvant entraîner une poursuite transfrontalière, sous conditions et dans certaines limites), coopération douanière et coopération judiciaire (incluant l'extradition). Compte tenu de la prégnance légitime des droits nationaux tant en ce qui concerne les règles de fond que les règles de procédure, compte tenu également des contraintes découlant des conventions internationales existantes¹, les États ont choisi de mettre en œuvre un système conventionnel, donc des instruments de droit international public, dont ils conserveraient la maîtrise plus sûrement que dans le cadre communautaire². La méthode retenue marquait la limite de l'extension des compétences communautaires et visait à freiner le zèle de la Commission. Mais les accords ne sont pas, pour autant, sans liens avec le droit communautaire.

85

Des liens avec l'ordre juridique communautaire

Il a déjà été dit que l'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985, et la Convention d'application du 19 juin 1990 visaient à la création d'un espace au sein duquel les personnes circuleraient librement, la suppression des contrôles aux frontières intérieures devant se traduire par un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de « l'espace Schengen ». Quel espace ? Au mieux l'espace communautaire, au moins une partie de l'espace communautaire. Deux articles de la Convention d'application doivent être cités à cet égard. L'article 1^{er} définit comme « étranger toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes ». C'est l'une des raisons essentielles du recours à un système conventionnel et à la coopération intergouvernementale (encore que – nous l'avons vu – la même méthode doit s'appliquer en ce qui concerne le terrorisme, la criminalité, la drogue, les trafics internationaux, quelle que soit la nationalité des personnes concernées). L'article 140 dispose que :

1. Ainsi la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, ou les conventions européennes et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950.

2. L'article 100 A du traité CEE (introduit par l'Acte unique) avait précisé que, par dérogation au vote à la majorité qualifiée, l'harmonisation des législations nationales en matière de libre circulation des personnes ne pourrait intervenir que par des mesures prises par le Conseil à l'unanimité.

« Tout État membre des Communautés européennes peut devenir partie à la présente Convention. L'adhésion fait l'objet d'un accord entre cet État et les parties contractantes. Cet accord est soumis à ratification, approbation ou acceptation par l'État adhérent et chacune des parties contractantes. »

L'espace Schengen est donc un club fermé et non extensible. On sait que neuf sur douze États y ont adhéré, y compris la Grèce dont l'adhésion avait suscité des doutes. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas entrés dans le club pour des raisons de sécurité bilatérale, ou du fait de l'appartenance à l'Union nordique pour ce dernier pays.

Si le lien géopolitique est clair, la relation avec le droit communautaire est plus subtile. Deux périodes doivent être distinguées : le droit communautaire antérieur au traité de Maastricht (que nous retiendrons à cette place) et le droit originaire tel que modifié par ledit traité (que nous examinerons plus loin).

La Convention d'application du 19 juin 1990 établit en son article 134 un principe de primauté selon lequel « les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire¹ ». De plus, l'article 142 dispose que si des conventions venaient à être conclues par les Douze en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, les dispositions des accords de Schengen pourraient être révisées.

Par ailleurs, certains textes du droit dérivé ont été adoptés dans la ligne des accords de Schengen : le règlement du Conseil du 19 décembre 1991² et la directive du Conseil du 18 juin 1991, précédemment signalée³.

Enfin, faute de directive, les travaux du « groupe ad hoc immigration » ont conduit à l'élaboration de la convention de Dublin qui fut signée le 14 juin 1990 par les douze États membres, soit en parallèle avec la Convention d'application de Schengen, dont l'objet principal est d'établir

1. L'un des moyens invoqués par les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel français était que la Convention serait contraire au droit communautaire. Dans sa décision n° 91-294.DC du 25 juillet 1991, le Conseil constitutionnel leur a opposé l'article 134 et sa jurisprudence constante selon laquelle il n'examine pas la conformité d'un traité à un autre traité. Cf. François Luchaire, « Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale », *Revue du droit public et de la science politique*, n° 6, 1991 ; Jacques Robert, « Les accords de Schengen », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 1992.

2. Le règlement n° 3925/91 du Conseil du 19 décembre 1991 applique aux contrôles des bagages (aérien et maritime) les principes de la Convention. *JOCE*, n° L 374 du 31 décembre 1991.

3. La directive n° 91-477 du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes découle de la même inspiration. Cf. note 1 p. 83.

des critères objectifs afin de déterminer quel sera l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée auprès de l'un des États membres de la Communauté ; les mécanismes du traitement de la demande sont très proches de ceux établis dans les accords de Schengen pour les demandes présentées sur le territoire de l'une des parties¹.

Une translation dans le traité sur l'Union européenne

Sans anticiper les observations qui seront présentées plus loin quant au traité sur l'Union européenne, il convient de noter combien les accords de Schengen ont pesé sur son contenu et sa méthode, à tel point que l'expression désormais classique, le « laboratoire Schengen », revêt aujourd'hui une signification nouvelle depuis que les finalités des accords ont été reprises dans le texte du traité de Maastricht. Cette reprise – une véritable translation – apparaît tout autant dans les dispositions matérielles du traité que dans la méthode dominante, le recours à la coopération intergouvernementale².

87

En ce qui concerne les dispositions matérielles, le traité sur l'Union comporte un article 100 C, inscrit dans le traité CE, donc dans le champ du droit communautaire, sur la politique commune des visas (cf. *infra*) ; dans le traité, comme dans les accords, des dérogations afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité sont autorisées pour ceux des États membres ou parties qui devraient y recourir³.

Afin d'assurer la fiabilité des contrôles aux frontières extérieures, la Convention d'application de Schengen visait à organiser une coopération entre les services de police et un Système d'information Schengen (SIS), ainsi qu'un système d'entraide judiciaire en matière pénale destiné à compléter certaines conventions conclues précédemment sous l'égide du Conseil de l'Europe, telles la Convention européenne d'entraide judiciaire

1. On sait que le droit d'asile et les « accords européens » ont provoqué un débat en France, au lendemain de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, et entraîné une révision de la Constitution. Pour une vue d'ensemble, lire Y. Gautier, « Les accords de Schengen et le droit d'asile à l'épreuve du débat constitutionnel », *Europe*, n° 12, décembre 1993. L. Favoreu et L. Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 7^e éd., Sirey, p. 827 s.

2. Cf. S. Pailler, *Les Implications de la convention additionnelle à l'accord de Schengen du 14 juin 1985 sur le traité d'Union européenne en matière de libre circulation des personnes*, mémoire pour le DEA de droit communautaire, Bordeaux, 1993.

3. Des différences notables aussi. En premier lieu, à compter de 1966, le traité sur l'Union autorise le vote du Conseil à la majorité qualifiée. En second lieu, le Parlement européen est consulté ; on sait que celui-ci avait manifesté des réticences face aux accords de Schengen. Enfin, le traité sur l'Union ne fait pas la distinction entre visas de court ou de long séjours, alors que, dans la Convention d'application de Schengen, les visas de longue durée restaient sous juridiction nationale.

du 20 avril 1959, la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées. D'autres dispositions intéressent le trafic de stupéfiants. L'ensemble de ces dispositions se retrouve mentionné parmi les questions d'intérêt commun dans le titre VI du traité sur l'Union européenne.

La principale continuité de Schengen à Maastricht réside sans nul doute dans le titre VI qui instaure des mécanismes de coopération intergouvernementale institutionnalisée, en quelque sorte renforcée. Cette continuité est affirmée à l'article K.7 selon lequel :

« Les dispositions du titre VI ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni entrave celle qui est prévue au présent titre. »

88

C'est dire que l'hypothèse d'une translation pourrait être confirmée dans les faits, en fonction du comportement des États. Si les inquiétudes que suscite auprès de chacun d'entre eux un traitement commun des problèmes de sécurité intérieure demeurent très fortes, surtout dans un contexte international incertain, cette hypothèse n'est pas exclusive d'autres formules qui consisteraient à mettre en œuvre cumulativement les accords de Schengen avec ceux des États qui y consentiraient (et qui seraient jugés capables d'en appliquer la totalité des prescriptions) et une coopération renforcée, entre tous les États, selon les termes du titre VI du traité sur l'Union, plus ambitieuse dans ses objectifs à long terme, mais plus graduelle dans ses réalisations. La variabilité des droits induit un paradigme de complexité, qui est depuis les origines au cœur de la construction européenne.

LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE OU LA CONSTITUTIONNALISATION DES DROITS VARIABLES

Dans les lignes qui précèdent, on a insisté sur le passage de Schengen vers la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Il convient de clore cette étude par un retour sur les techniques et l'esprit du traité sur l'Union européenne.

Un système dual et différencié

Le traité de Maastricht amplifie et constitutionnalise, dans la ligne de l'Acte unique, les tendances lourdes de la construction européenne qui consistent à associer la méthode de l'intégration communautaire et la méthode

de la coopération intergouvernementale. Comme l'indique l'article A du traité :

« L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. »

La théorie dite des « trois piliers » a fait l'objet d'abondants commentaires¹. Si la « politique étrangère et de sécurité commune » (« 2^e pilier » de l'Union) marque un réel élargissement par rapport à la coopération politique européenne, notamment en ses dispositions – empreintes de virtualités et de prospective – relatives à la sécurité², ses méthodes ne sont pas en rupture avec les pratiques issues de la coopération intergouvernementale : prévalence du Conseil européen qui fixe les orientations générales, suivi assuré par le Conseil qui, après concertation, définit des positions communes et décide, à l'unanimité, des actions communes (quitte à autoriser, toujours à l'unanimité, l'adoption à la majorité qualifiée de certaines mesures d'application), maintien du comité politique composé des directeurs des affaires politiques, organe intergouvernemental par nature.

89

Plus original est le « 3^e pilier » de l'Union sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. L'article K.1 du traité donne la liste des questions d'intérêt commun qui lui correspondent³, liste

1. Citons Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Montchrestien, coll. « Clefs/Politique », 1993, p. 119. Jean Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Montchrestien, 4^e éd, *in fine*. Philippe Manin, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pedone, 1993, notamment p. 45 s.

2. Article J.4 : « La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. »

3. Article K.1 « ... questions d'intérêt commun » :

1^o La politique d'asile ;

2^o Les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

3^o La politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :

a) Les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;

b) Les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;

c) La lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;

4^o La lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7, 8 et 9 ;

5^o La lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7, 8 et 9 ;

6^o La coopération judiciaire en matière civile ;

largement inspirée par les exigences de l'achèvement du marché intérieur, les aspirations à un espace de sécurité en Europe, la pression des problèmes de l'immigration et, comme nous l'avons dit, le précédent des accords de Schengen¹. La coopération intergouvernementale qu'il instaure est assez proche de celle applicable à la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi un Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires est-il institué en parallèle du Comité politique. La coopération procède également par voie de positions communes et d'actions communes (avec le même assouplissement majoritaire au niveau de leur application).

90 Quelques différences valent d'être soulignées. En premier lieu, le Conseil européen n'est pas mentionné, et donc son influence ne peut s'exercer que de manière médiate par le jeu de l'article D du traité qui lui permet de fixer les impulsions et grandes orientations de l'Union *in globo*. Il s'agit, peut-être, d'une attitude de prudence vis-à-vis de questions très sensibles politiquement (immigration, coopération policière, coopération judiciaire). En second lieu, l'article K.3 autorise le Conseil à établir des conventions soumises à ratification – ou approbation – dans chaque État membre. Ces conventions, plus précises que celles prévues à l'article 220, pourront comporter une clause attributive de compétence à la CJCE afin de les interpréter et les appliquer, et permettront, une fois adoptées, que soient prises des mesures d'application à la majorité des deux tiers des parties contractantes.

Ainsi le recours au droit complémentaire conventionnel est-il réévalué².

7° La coopération judiciaire en matière pénale ;

8° La coopération douanière ;

9° La coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'information au sein d'un Office européen de police (Europol).

1. Lire l'étude très complète de Henri Labayle, in *Les Accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne* (dir. M.-F. Labouz), Centre de droit international de Nanterre, Montchrestien, 1992, p. 147-177.

2. On peut penser que, éventuellement, la référence introduite par l'article 53.1 de la Constitution française lors de la révision du 25 novembre 1993 pourrait trouver d'autres cas d'application que les seules conventions de Schengen et de Dublin :

« La République peut conclure avec des États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. »

Sous le bénéfice de ces rapides observations, tout paraît opposer le « 1^{er} pilier » du traité sur l'Union européenne qui relève de l'ordre juridique communautaire, et donc du contrôle de la Cour de justice des Communautés, et les deux autres « piliers » qui, placés en dehors de l'ordre juridique communautaire, et donc du contrôle juridictionnel de la Cour (hormis l'exception signalée plus haut), relèvent de la coopération intergouvernementale élargie. Pourtant, cette opposition n'est pas aussi tranchée, elle laisse une place à des configurations complexes, faites d'interactions, plus ou moins limitées, ou d'alternatives purement et simplement. C'est un autre aspect de la variabilité des droits.

Les limites de la différenciation

Elles découlent du cadre institutionnel dit « unique » (expression assez contestable) et des îlots de communautarisation qui s'articulent avec la coopération intergouvernementale.

91

Le « cadre institutionnel unique » signifie que les institutions de l'Union sont communes aux « trois piliers » (à l'exception de la Cour de justice). Le Conseil européen définit les orientations générales de l'Union (*idem* dans le champ de la politique étrangère et de sécurité). Le Conseil arrête des positions communes et adopte des actions communes dans les deux volets de la coopération. Le Parlement est, dans ces domaines, tenu informé et consulté. Le COREPER doit articuler ses travaux avec ceux du Comité politique¹ et ceux du Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires. Assez singulière est la position de la Commission : si elle est associée aux travaux dans les deux volets de la coopération, son pouvoir d'initiative est limité. En matière de politique étrangère et de sécurité, elle dispose de l'initiative à l'égal de chaque État membre ; elle ne l'exercera qu'avec une certaine prudence. En matière de justice et d'affaires intérieures, le pouvoir d'initiative de la Commission est également partagé avec celui des États, sauf en ce qui concerne les coopérations judiciaire, douanière et policière où elle ne dispose de ce pouvoir. Moins que d'un cadre institutionnel unique, il s'agit plutôt d'une participation des institutions communautaires à la coopération intergouvernementale, ou d'une mise à disposition des institutions communautaires².

Les rédacteurs du traité n'ont pas voulu purger les deux volets de

1. Cf. la déclaration annexe (n° 28) sur ce point.

2. En novembre 1993, le Conseil a adopté la dénomination, plus englobante, de Conseil de l'Union européenne, et la Commission (des Communautés) celle de Commission européenne.

coopération de toute communautarisation. La politique commune des visas a été inscrite dans le corps du traité CE (révisé) au chapitre sur le rapprochement des législations. L'article 100 C prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 1996, la liste des pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa sera arrêtée par le Conseil à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité comme dans la période précédente) sur proposition de la Commission¹. Avant la date du 1^{er} janvier 1996, en cas d'urgence, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, et à la majorité qualifiée, rendre obligatoire l'obtention d'un visa pour une période maximale de six mois. En dehors de l'hypothèse d'urgence, le Conseil peut, toujours à la majorité qualifiée, élaborer un modèle type de visa. Lors de la négociation du traité, il avait été proposé d'étendre l'article 100 C aux règles régissant le franchissement des frontières extérieures et les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers, en l'assortissant du vote à l'unanimité au sein du Conseil. Le Royaume-Uni s'y était alors opposé² ; la question fut inscrite dans le « 3^e pilier ».

A cette communautarisation effective s'ajoute la communautarisation virtuelle qui découle de l'article K.9, puisque le Conseil, à l'unanimité, peut décider l'applicabilité de l'article 100 C à des actions relevant de certains domaines de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures³ et fixer les règles de votation qui s'y attacheraient. Il est intéressant de remarquer qu'il s'agit des six domaines dans lesquels la Commission partage le pouvoir d'initiative avec les États membres.

Un ultime aspect de la variabilité des droits – objet de cette étude – découle de l'inspiration qui a régi la rédaction de l'article N : une conférence sera réunie en 1996 pour examiner dans quelle mesure, selon les termes de l'article B auquel il est renvoyé, « les politiques et les formes de coopération instaurées par le traité pourraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires ». L'intention stratégique est claire : faire passer à terme certains domaines de la coopération intergouvernementale dans le champ des compétences communautaires.

1. Cette disposition (art. 100 C §3) a été jugée par le Conseil constitutionnel français comme étant de nature à affecter les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » en sa décision n° 92-308 du 9 avril 1992

2. Yves Doutriaux, *Le Traité sur l'Union européenne*, Armand Colin, 1992, p. 230.

3. Il s'agit de la politique d'asile, du franchissement des frontières extérieures, de la politique d'immigration, de la lutte contre la toxicomanie, la fraude internationale et de la coopération judiciaire en matière civile, soit les domaines 1 à 6 énumérés dans l'article K.1.

L'Union européenne n'a pas fini de connaître des pas en avant, des *stop and go*, des pas en arrière.

R É S U M É

Si la construction européenne s'appuie largement sur l'ordre juridique communautaire, elle n'exclut pas des emprunts substantiels et procéduraux au droit international public. Cette double approche suggérée par les traités de base, institutionnalisée par l'Acte unique européen, a été constitutionnalisée par le traité sur l'Union européenne avec la distinction du « pilier » communautaire et de la coopération gouvernementale, distinction qui comporte de nombreuses limites, interactions et altérations. A la lumière de cette dualité, l'auteur s'interroge sur les accords de Schengen, leur genèse, leur avenir éventuel au regard des dispositions sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

LES INCIDENCES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

L'UNION EUROPÉENNE est officiellement née le 1^{er} novembre 1993, avec quelques mois de retard, compte tenu de la lenteur des procédures de ratification de plusieurs États membres. Ce retard a souvent fait douter de la viabilité du traité, mais aussi de la volonté réelle des États ou des peuples européens de s'engager sur la voie de l'Europe politique. Ce saut qualitatif de l'économique au politique, c'est-à-dire le passage des Communautés à l'Union, a soulevé un très grand nombre d'interrogations, beaucoup plus qu'au moment de la naissance des Communautés européennes. L'Acte unique européen avait été adopté dans une relative indifférence. L'ampleur, mais aussi l'ambiguïté, des débats, au moment du référendum français de 1992, laisse pourtant penser que la dimension politique de l'Europe a progressé. Le traité d'Union européenne est en effet le premier d'une longue liste de projets visant à réaliser une Europe politique qui entre effectivement en application.

95

Ce traité repose sur un délicat compromis politique. Cela transparaît dans l'édifice compliqué qu'il organise aussi bien sur le plan politique, institutionnel que juridique. Cette complexité résulte aussi de l'enchevêtrement de deux logiques différentes, la coopération intergouvernementale et l'intégration européenne. Si le traité marque « une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » (article A), il ne s'engage pour autant pas sur une voie fédérale. Ce traité est susceptible d'une diversité de lectures, comme l'a très justement suggéré Jean-Louis Quermonne¹. Nous

1. Jean-Louis Quermonne, « Les trois lectures du traité de Maastricht », *RFSP*, 1992, p. 802.

sommes toujours face à cet « objet politique non identifié », selon la belle formule du président Delors. Cette complexité est-elle le prix exigé pour poursuivre la construction européenne ou simplement une période transitoire avant l'avènement d'une constitution européenne ? Les travaux de la future conférence intergouvernementale de 1996 devront certainement se prononcer sur ce sujet.

96 Lorsqu'on s'interroge sur les incidences de l'Union européenne sur nos institutions, il est indispensable de mesurer la complexité et la richesse du traité de Maastricht. En effet, d'une part il confirme et développe l'acquis communautaire, d'autre part il ouvre de nouveaux champs de coopération intergouvernementale. « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité » (article A). Ainsi, lorsque nous sommes en présence de la dimension communautaire, l'impact de l'Europe se diffuse de proche en proche sur l'ensemble de notre tissu institutionnel. On assiste alors à une forme de « communautarisation » de nos institutions comme de nos politiques publiques. Naturellement, les questions européennes s'incorporent aux questions internes. Par contre, les secteurs relevant de la coopération intergouvernementale présentent une spécificité beaucoup moins grande par rapport aux autres actions internationales. L'impact institutionnel est alors plus modeste et moins original. Il est évidemment un peu tôt pour se rendre parfaitement compte des effets des dispositions du traité d'Union européenne sur notre pays. Il ne faut néanmoins pas trop exagérer cette dichotomie, même si elle est réelle.

La France s'est, comme pays fondateur des Communautés européennes, progressivement adaptée à son statut d'État membre. Depuis quelques années, les exigences du grand marché intérieur et le développement des politiques communautaires ont révélé la nécessité d'accélérer l'adaptation de notre système politico-administratif. De nombreux rapports administratifs ont régulièrement suggéré aux autorités gouvernementales d'améliorer la prise en compte du cadre communautaire de l'action publique et de tirer toutes les conséquences de notre appartenance à cet ensemble européen¹. Des retards d'adaptation sont parfois dénoncés. Incontestablement, l'Union européenne, tout en respectant l'identité nationale des États membres, introduit à son tour de nouvelles

1. Josseline de Clausade, *L'Adaptation de l'administration française à l'Europe*, La Documentation française, 1991.

exigences à faire prendre en considération par l'ensemble de nos institutions.

Il est ainsi possible de présenter, sans prétendre à l'exhaustivité, de manière synthétique quelques réflexions sur les implications institutionnelles nationales de l'Union européenne et des Communautés européennes.

LA SOUVERAINETÉ NATIONALE AMÉNAGÉE ET LA CONSTITUTIONNALISATION DE NOTRE APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE

Pour que la France puisse ratifier le traité de Maastricht, l'Europe a dû être constitutionnalisée. Cela apparaît comme une des conséquences majeures du traité d'Union européenne. Cet ancrage constitutionnel de la participation de la République française à l'Europe a été rendu obligatoire par la décision du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel qui voyait dans plusieurs des dispositions du traité des atteintes graves au noyau dur de la souveraineté. La France avait pu jusqu'alors être un État membre des Communautés sans avoir besoin de modifier sa loi fondamentale. La Constitution de la IV^e République était, il est vrai, réceptive au droit communautaire compte tenu de son préambule et de l'absence de contrôle préalable de la constitutionnalité des engagements internationaux. La Constitution de la V^e République, beaucoup plus prudente à l'égard des engagements internationaux, ne constituera pas un obstacle à la poursuite de notre participation à l'œuvre communautaire, à condition de rester dans les limites d'une simple organisation internationale sans prétention de supranationalité. Le Conseil constitutionnel, gardien vigilant de la souveraineté nationale, n'avait jusqu'alors relevé aucune atteinte à celle-ci par la construction communautaire lors des contrôles de constitutionnalité de 1970, 1976 ou 1991. Ce sera pour lui l'occasion d'affiner son contrôle et de détecter, soit des transferts de souveraineté, soit des atteintes aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté. Le traité d'Union européenne, par certaines de ses dispositions, mettant, pour le Conseil constitutionnel, directement en cause notre souveraineté, ne pouvait être ratifié sans une modification de notre Constitution. La révision constitutionnelle opérée en juin 1992, contrôlée à nouveau par le Conseil constitutionnel, le référendum pouvait aboutir à une autorisation de ratification.

Cette constitutionnalisation de l'Europe par l'introduction d'un titre spécialement consacré aux Communautés européennes et à

l'Union européenne permet un aménagement spécifique de la souveraineté nationale et des modalités de son exercice. Il ne s'agit pas seulement d'une simple formalité constitutionnelle afin de ratifier un nouveau traité, mais là aussi d'une forme de saut qualitatif dans notre approche de la construction européenne. La Constitution consacre la spécificité européenne. La France est constitutionnellement devenue un État membre d'un ensemble plus vaste. Cette adaptation de notre Constitution obligera probablement le Conseil constitutionnel à faire évoluer sa jurisprudence pour admettre les conséquences du processus d'intégration européenne en se rapprochant des interprétations de la Cour de justice des Communautés européennes. La révision constitutionnelle introduit ainsi un deuxième mode d'exercice de la souveraineté à côté du mode traditionnel. Le constituant pouvait souverainement

98 procéder à cet aménagement de la souveraineté qui n'est pas un « dogme intouchable¹ ». Si la souveraineté continue à s'exercer de manière classique pour les engagements internationaux de la France, de manière dérogatoire, elle est partagée dans le cadre des traités communautaires et de l'Union européenne. Même si la Constitution évoque un transfert de souveraineté, l'appartenance de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne ne doit pas s'interpréter comme une perte de souveraineté mais plutôt comme un exercice conjoint de souveraineté.

On sent bien que nous entrons alors dans un processus constitutionnel et institutionnel innovant qui n'est plus tout à fait l'État-nation classique sans adopter les mécanismes classiques de l'État fédéral. Le débat sur la supra-nationalité, resté très vif en France, apparaît aujourd'hui comme décalé, sauf à admettre qu'un jour nous cessions de faire partie de cet ensemble communautaire. L'innovation principale porte sur un mode particulier de gouvernement des domaines de compétences communautaires ou de l'Union. Gérer en commun est devenu, dans de nombreux secteurs, un mode naturel de fonctionnement des douze États membres. La gestion de l'Europe s'incorpore à la gestion de la France dans les secteurs communautaires. Ce gouvernement commun de questions européennes n'induit pour autant pas le recours à une structure étatique fédérale avec sa séparation des pouvoirs. Même si le stato-centrisme est intellectuellement confortable, il nous faut nous

1. François Luchaire, in *La Constitution et l'Europe* (colloque du Sénat du 25 mars 1992), Montchrestien, 1992.

habituer à un modèle novateur fait d'une interpénétration des niveaux décisionnels en Europe. Un autre domaine montre aussi cette spécificité, la citoyenneté de l'Union. En effet, l'Union européenne est une construction originale qui crée une citoyenneté sans qu'il existe une nation européenne. Elle donne ainsi aux États membres la capacité d'accorder en plus de la nationalité la citoyenneté de l'Union. Cela induit pour chaque État membre un comportement et une politique adaptés à cette nouvelle situation.

Sans s'envoler vers une prospective politique incertaine, il est aujourd'hui possible d'imaginer que nous allons à terme vers une « république européenne¹ » sans un État européen. L'Europe serait donc bien la dernière utopie². Nous n'en sommes pas encore là. Aujourd'hui, il est alors essentiel que nous prenions toute notre part à la gestion des affaires européennes en mesurant leur interpénétration avec la gestion des affaires intérieures. La diversité et l'ampleur des incidences européennes sur nos institutions, nos politiques ou nos actions publiques sont déjà impressionnantes, et pas toujours convenablement analysées.

99

LA DIRECTION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA FRANCE OU LE DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL CONFIRMÉ

Notre appartenance, depuis plus de quarante ans, à la Communauté européenne a exigé des adaptations successives de nos institutions. Notre appareil politico-administratif doit à la fois défendre correctement nos intérêts dans les instances européennes, mais aussi permettre une application satisfaisante des décisions comme des politiques communautaires. Ces adaptations ont toujours été le fruit d'une plus ou moins bonne perception de la nature même de l'Europe communautaire. La gestion de la politique européenne de la France a été longtemps cantonnée plutôt à celle des affaires étrangères. La conception gaulliste de l'Europe n'a pu qu'accentuer cette approche. Cela explique cette sorte de découverte de la réalité européenne en France à compter de l'Acte unique et plus nettement encore avec le traité de Maastricht. Quelle est donc aujourd'hui l'influence de l'Europe sur nos institutions politiques ? Qui détermine la politique européenne de la France ?

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen, des communautés économiques à l'Union européenne*, Montchrestien, 1993, p. 152.

2. Dominique Wolton, *La Dernière Utopie*, Flammarion, 1993.

On peut considérer que le déséquilibre institutionnel introduit par la V^e République entre l'exécutif et le législatif a été confirmé, peut-être même accentué par la participation de la France à la Communauté européenne. La prééminence de l'exécutif dans la conduite de la politique européenne de la France est éclatante. Elle se double au sein de l'exécutif de la prééminence du président de la République sur le Premier ministre. Une concordance presque parfaite apparaît entre la valorisation de l'exécutif, sur le plan national, et l'importance de ses représentants dans les conseils européens. Le cas français présente une particularité de plus avec la fameuse dyarchie de l'exécutif. Le couple président de la République-Premier ministre est une originalité qui n'est pas toujours adaptée à la gestion des affaires européennes. On peut considérer qu'il existe une division coutumière des fonctions des deux protagonistes. Le président par sa participation constante au Conseil européen, par sa présidence non moins régulière de la Communauté dans son ensemble, a la charge de définir les grandes orientations de la politique européenne de la France. Le Premier ministre, d'une part met en œuvre les orientations présidentielles, d'autre part veille à la cohérence de la position de la France dans la gestion plus quotidienne de sa politique européenne. Il rend les arbitrages indispensables. Les périodes dites de cohabitation constituent à cet égard de redoutables tests de viabilité de ce « tandem ». Si le Premier ministre aspire alors naturellement à apparaître sur la scène européenne, la crédibilité de notre pays exige que la France parle d'une seule voix sans trop de dissonances. L'Europe induit donc une forme de cohabitation consensuelle. Les ministres bénéficient eux aussi d'un rôle privilégié dans la gestion des affaires européennes. L'augmentation des compétences européennes a multiplié les formations spécialisées du Conseil des ministres européens. Ainsi les agendas de nos ministres font une part de plus en plus importante aux affaires européennes. La participation au Conseil des ministres de la Communauté valorise le ministre national. Prendre effectivement des décisions, négocier avec des collègues gérant le même type de département ministériel donnent aux ministres le sentiment d'une plus grande utilité fonctionnelle que lors des réunions formelles du Conseil des ministres en France. A Bruxelles, les ministres décident souvent ; à Paris, les ministres décident parfois, mais approuvent plus souvent les choix du président de la République ou du Premier ministre.

De son côté, le Parlement dispose d'un rôle relativement modeste dans les affaires européennes. L'abaissement de la fonction parlementaire a été voulu par les constituants de la V^e République, grâce aux

méthodes de rationalisation du parlementarisme. La vie politique l'a confirmé à de multiples reprises. L'Europe a accentué cette mise à l'écart du Parlement. Si le déficit démocratique existe vraiment – ce qui reste à prouver dans la construction communautaire – il se trouve plutôt à ce niveau. Pendant longtemps, le Parlement ne s'est intéressé que de loin aux questions européennes, car considérées, d'une part comme des questions internationales, d'autre part comme le domaine réservé de l'exécutif. Aujourd'hui, au-delà de quelques propos enflammés sur une perte de pouvoirs, y a-t-il un intérêt plus fort dans les hémicycles pour les affaires européennes ? Ce n'est pas certain à en croire des rapports parlementaires¹. Cet intérêt modeste s'explique par le fait que la politique européenne de la France échappe en grande partie aux assemblées parlementaires et qu'une autre évolution semble pour l'instant peu probable. D'abord, la Constitution donne au gouvernement des prérogatives en cette matière qu'il ne partage pas avec les assemblées. Elles peuvent éventuellement s'informer, contrôler mais non gouverner. Le Conseil constitutionnel a rappelé cette division des responsabilités lors de l'examen des règlements des assemblées, en 1992 et 1993, à propos justement de la suite à donner à l'article 88-4 de la Constitution concernant les résolutions des assemblées en matière européenne. Ensuite, pour la mise en œuvre des dispositions et des politiques communautaires, le Parlement ne peut intervenir que dans le cadre de la transposition du droit communautaire en droit interne lorsqu'elle s'opère par la voie législative. La marge de manœuvre ou d'appréciation du Parlement est là aussi restreinte. Les règlements communautaires lui échappent, ils ne nécessitent normalement pas de transposition. Les directives, lorsqu'elles concernent le domaine législatif, théoriquement lui permettent une adaptation nationale pour atteindre les objectifs qu'elles posent. Mais leur nature de plus en plus contraignante et détaillée réduit le Parlement à une fonction peu enthousiasmante, et surtout faiblement démocratique, d'enregistrement.

101

Afin d'éviter une plus forte dépossession, les assemblées ont souhaité être dotées des moyens d'améliorer leur connaissance et leur compétence européennes. Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes créées en 1979, renforcées en 1990, ont incontestablement permis une meilleure appréhension de l'Europe

1. Rapport de Michel Pezet, *Le Suivi des affaires communautaires par la délégation : bilan de la neuvième législature et perspectives d'avenir*, Assemblée nationale, n° 3255, 24 février 1993.

communautaire par le Parlement, mais restent des institutions modestes au sein même des assemblées. Faut-il leur donner le statut de commission permanente, comme le suggère, en 1993¹, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution ? En apparence, cette solution est intéressante pour la prise en compte du travail parlementaire, mais en même temps cette orientation risque d'isoler les questions européennes alors qu'elles interfèrent dans toutes les questions nationales. Pour sa part, la révision constitutionnelle de 1992 a introduit deux innovations avec l'article 88-4, d'une part une obligation pour le gouvernement de mieux informer le Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, d'autre part la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions sur les questions européennes. Le Parlement a donc de nouvelles possibilités de développer son contrôle sur l'activité européenne du gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à mieux informer le Parlement en demandant aussi bien au secrétariat général du gouvernement qu'au SGCI d'appliquer les nouvelles dispositions constitutionnelles². La technique de la résolution parlementaire, lourde à déclencher, n'est-elle pas une réforme en trompe l'œil insuffisante pour rééquilibrer les pouvoirs législatif et exécutif dans la gestion des affaires européennes ? La préférence du Parlement français pour une stratégie interne de rééquilibrage des pouvoirs plutôt qu'une participation à une stratégie européenne de rééquilibrage institutionnel n'est-elle pas une impasse³ ? L'intensification des relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, notamment dans le cadre de la conférence des parlements, est une voie intéressante à développer. Une déclaration annexe au traité d'Union européenne y invite. Cela peut contribuer à améliorer la dimension démocratique de l'Europe.

LA COMMUNAUTARISATION DES ADMINISTRATIONS ET DES JUGES

L'administration de la Commission, souvent taxée de technocratie ou d'eurocratie, ne dispose pas du personnel nécessaire pour administrer

1. *Propositions pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993, La Documentation française, 1993, p. 62.

2. Circulaire du 21 avril 1993, *Journal officiel*, 22 avril 1993.

3. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France ?*, Presses de la FNSP, 1993, p. 262.

directement l'Europe, sauf exception. Elle doit s'appuyer sur les administrations des États membres. Notre administration publique s'est donc adaptée à cette nouvelle mission.

L'administration de l'État s'est organisée pour prendre en compte notre appartenance à l'Europe communautaire par une spécialisation sectorielle afin de couvrir les champs des compétences communautaires et par une coordination interministérielle pour défendre convenablement les intérêts de la France. La consultation des organigrammes des ministères confirme cette nouvelle organisation des administrations centrales, soit sous la forme de services spécialisés dans les questions européennes, soit par l'intégration de préoccupations communautaires dans les directions ou services classiques. Sur le plan interministériel, trois institutions jouent un rôle majeur. Le gouvernement comprend maintenant de manière constante, même après l'alternance politique de 1993, un ministre chargé des Affaires européennes. Sans administration directe, ce ministre a une double mission : suppléer le ministre des Affaires étrangères et convaincre ses différents partenaires et collègues des exigences européennes. Le Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et surtout son secrétariat général, dénommé SGCI, jouent un rôle déterminant. Il veille à la cohérence gouvernementale dans les relations des autorités administratives nationales et des institutions communautaires. « L'unité des positions françaises est une des conditions de l'efficacité de notre action¹. » Il ne faut pas oublier la position stratégique de la représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes. Membre du Comité des représentants permanents (COREPER), institution communautaire dorénavant reconnue par le traité (art. 151) ayant pour tâche de préparer les travaux du Conseil, notre représentant permanent est au cœur du circuit décisionnel européen.

L'administration décentralisée s'est aussi organisée pour mieux appréhender l'espace communautaire et ses potentialités et surtout pour pouvoir tirer le meilleur parti des politiques et des fonds communautaires. Nos collectivités territoriales ont découvert le chemin de Bruxelles et l'exploitent. On assiste à un intense développement des relations extérieures des collectivités territoriales ou de la coopération décentralisée. L'Europe décentralisée se construit de manière complé-

1. Circulaire du Premier ministre du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, *Journal officiel*, 15 octobre 1988.

mentaire de celle des États. Elle apparaît comme un défi, notamment pour les États unitaires qui constatent plus qu'ils ne maîtrisent ce mouvement. La Communauté et l'Union européenne favorisent cette évolution et la prennent en compte par exemple dans le comité des régions qui vient de voir le jour. Notre administration déconcentrée s'adapte aussi à l'Europe, la valorisation du préfet de région, dans ce domaine, l'atteste.

104 Nos administrations interviennent aussi dans le processus décisionnel européen. Les circuits politiques de la Communauté et de l'Union européenne ont engendré la mise en place de circuits administratifs. Ainsi, l'administration aide le gouvernement et les ministres à tous les stades du processus décisionnel. Elle participe activement à éclairer techniquement les choix des politiques dans les phases préparatoires de la décision comme au moment des décisions finales. Elle est aussi présente au moment de la mise en œuvre du droit et des politiques communautaires. La décision communautaire, formellement politique, résulte souvent d'un compromis ou d'un accord préalable entre les douze administrations nationales et la Commission. La Communauté peut ainsi s'analyser comme un dialogue d'administrations nationales et communautaires. « La négociation communautaire exige, en amont, un travail approfondi de concertation avec les acteurs économiques et sociaux concernés et une connaissance fine des intérêts et des positions des uns et des autres dans les États membres et au sein de la Commission. L'État doit être capable de cet effort partagé¹. » Les méthodes de travail de notre administration s'adaptent à ce nouveau contexte de négociation européenne. Une nouvelle culture administrative se profile. Un nouveau type de fonctionnaire apparaît avec une capacité d'influer, très en amont, sur les futurs choix européens.

La communautarisation de notre administration ne touche pas seulement son organisation et son fonctionnement, mais aussi ses concepts et ses modes d'action publique. Elle n'est donc pas un phénomène superficiel. Nos politiques publiques, compte tenu de l'étendue des compétences communautaires, ont maintenant presque toutes une dimension européenne. L'influence de l'Europe se fait sentir sur les services publics, la fonction publique, les entreprises publiques... La communautarisation induit un aspect d'acculturation administrative. Notre

1. Pour un État stratège garant de l'intérêt général, *Travaux du XI^e Plan*, La Documentation française, 1993, p. 46.

administration participe à la naissance d'une culture juridique et administrative nouvelle riche des apports des douze États. Il ne s'agit nullement d'avoir une attitude frileuse ou « provinciale¹ » face à la construction communautaire, mais de démontrer à nos partenaires la justesse de nos choix juridiques et administratifs lors de la confection des choix communautaires. Les débats autour du concept de service public européen attestent de l'intérêt d'une telle stratégie offensive.

Nos juges nationaux sont aussi devenus, à leur niveau, des juges communautaires de droit commun sans qu'une hiérarchie institutionnelle ne les lie à la Cour de justice des Communautés européennes. En effet, l'Europe communautaire repose sur un ordre juridique spécifique primant sur l'ordre juridique des États membres. Depuis près de trente ans, la Cour de justice des Communautés a défini, dans un arrêt fondamental, la relation entre ces ordres juridiques : « A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions². » L'ambiguïté n'est pas permise, et les États doivent prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations du traité (article 5 du traité CE). Comme le souligne Guy Isaac : « La collaboration de l'État membre à l'application du droit communautaire prend des formes et des dimensions variables : son appareil administratif est mis à la disposition des Communautés pour l'exécution de leurs décisions, sa force publique et son organisation judiciaire en assurent le respect, au besoin par la contrainte³... » Habilitées à le faire par le Conseil constitutionnel lors de son interprétation de l'article 55 de la Constitution, sommées de le faire par la Cour de justice des Communautés européennes, nos juridictions suprêmes, la Cour de cassation d'abord, le Conseil d'État plus récemment, ont tiré toutes les conséquences de la primauté et de l'applicabilité du droit communautaire. Ils sont alors devenus des juges communautaires susceptibles de laisser au besoin inappliquée une disposition juridique nationale, même législative, jugée incompatible avec le droit communautaire. Il en est de même pour les juridictions inférieures. Cette évolution des juridictions nationales découle de la conception générale et initiale du droit communautaire. Simplement avec son augmentation quantitative depuis

1. Denis Simon, « Provincialisme », *Le Monde des débats*, mai 1993, p. 8.

2. CJCE, 15 juillet 1964, Costa/Enel GACJCE, 1991, p. 1 et 146.

3. Guy Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1992, p. 184.

l'Acte unique et bientôt avec les suites de l'Union européenne, les juges français mesurent de plus en plus l'impact juridique de la construction communautaire. Cela amène ainsi le Conseil d'État à des analyses parfois très critiques, mais pas forcément totalement impartiales, du caractère « foisonnant » et « opaque » du droit communautaire et donc sur les difficultés de sa pénétration dans l'ordre juridique français¹.

106 Les Communautés européennes d'abord, l'Acte unique ensuite et l'Union européenne enfin, ont incontestablement influencé nos institutions politiques, administratives et judiciaires. De manière paradoxale, en France, pays fondateur de la Communauté, la construction européenne s'est longtemps effectuée de manière discrète, presque confidentielle, sauf pour les communautaristes, et dans une relative indifférence de l'opinion publique. Le mythe de 1993 et le débat national sur l'Union européenne ont comme réveillé notre pays et l'ont poussé à mesurer et analyser les incidences ou les conséquences de l'Europe, mais aussi à regretter la simplicité imaginaire de l'État-nation souverain dans ses frontières. La constitutionnalisation des Communautés et de l'Union européenne amplifiée nous engage à tirer toutes les conséquences de notre statut d'État membre d'un ensemble plus vaste, sans pouvoir avec certitude considérer qu'il s'agit d'un « pacte constitutionnel fédératif² ».

1. Conseil d'État, « Rapport public 1992 », *EDCE*, n° 44, La Documentation française.

2. Olivier Baud, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *RFDA*, 1993, p. 1045.

R É S U M É

La Communauté européenne, d'abord, l'Union européenne, maintenant, ont un impact important sur nos institutions politiques, administratives et judiciaires. Cela s'explique par les nécessités du gouvernement et de l'administration à douze de la Communauté et de l'Union. On peut ainsi constater l'aménagement de la souveraineté par la constitutionnalisation de notre appartenance à l'Union européenne. Si la politique européenne de la France reste largement maîtrisée par l'exécutif, on assiste à une communautarisation des administrations et des juges.

LA COMMUNAUTÉ, ACTEUR INTERNATIONAL ?

ÉVOQUER LA COMMUNAUTÉ comme acteur international peut paraître bien téméraire. Si l'on s'interroge sur son influence sur les grands événements du monde, l'impression qui prévaut est au mieux celle d'une absence (le règlement de paix au Proche-Orient), au pire celle d'une grave impuissance (la guerre du Golfe ou la tragédie yougoslave). Rien n'aura été en effet plus dommageable pour l'image des Douze que leur incapacité à maîtriser violences et conflits dans leur immédiat environnement. De là à conclure que la Communauté n'est pas un véritable acteur international, tant est faible sa capacité à décider et à agir, il n'y a qu'un pas, que beaucoup d'observateurs ont allègrement franchi. 107

Pourtant une autre réalité tend à nuancer cette perception : celle d'une Communauté première puissance commerciale du monde, principal donateur d'aide au développement, centre d'un réseau extrêmement dense d'accords de commerce et de coopération, partenaire privilégié de nombreux pays « associés ». Surtout l'attraction exercée sur ses voisins dans un jeu européen ré-ouvert par la fin de la guerre froide postule, *a priori*, une capacité à jouer un rôle international que le traité sur l'Union européenne lui a d'ailleurs assigné. Mais ce traité et notamment l'institution d'une Politique étrangère et de sécurité commune donnent-ils à l'Union les moyens de ses ambitions ? Peuvent-ils être le véhicule d'un véritable rôle allant au-delà de ce que S. Hoffmann décrit comme n'étant actuellement qu'« une influence collective diffuse¹ » ?

1. Stanley Hoffmann, « L'avenir de l'Europe unie », *Esprit*, n° 197, décembre 1993, p. 54.

DEUX LOGIQUES FONT-ELLES UNE POLITIQUE ?

Politique étrangère et unification politique ont été, depuis l'origine de la construction européenne, étroitement liées dans la mesure où les tentatives de définition du contenu de l'Union politique ont toujours débouché sur des propositions tendant à doter la Communauté d'une capacité d'action dans le système international. Celle-ci a donc été directement affectée par les échecs des tentatives d'Union politique (la Communauté européenne de défense) et par les querelles ayant ensuite opposé les États membres sur les voies et moyens à emprunter pour y parvenir.

108 Après le repli sur l'économie imposé par l'échec de la CED, les espoirs des fédéralistes de voir le traité de Rome déboucher sur l'intégration politique ont été combattus par la conception gaulliste d'une Union fondée sur la coopération des États. Exprimée dans les versions successives du plan Fouchet, l'approche du général de Gaulle remettait en cause le système reposant sur les Communautés pour y substituer un schéma de coopération intergouvernementale comprenant notamment une politique étrangère et de sécurité. Ces deux logiques – intégration et coopération –, après avoir tenté de s'exclure l'une l'autre, se sont développées parallèlement à partir des années 70 avant d'être formellement réconciliées par l'Acte unique européen. Elles ont produit un système dual – relations extérieures, coopération politique – qui aujourd'hui encore constitue le socle de toute future politique étrangère européenne.

En dépit de l'affirmation de sa finalité politique, le traité de Rome n'apparaît pas *a priori* comme le vecteur d'une action importante de la Communauté sur la scène internationale. Si la CEE est dotée de la personnalité juridique et des compétences nécessaires pour développer une politique commerciale commune et contracter divers types d'accords¹, la politique étrangère demeure une prérogative des États membres.

Sans que l'on touche à ce dogme, la Communauté va néanmoins, au fil des ans, développer de façon spectaculaire ses « relations internationales » sous la pression d'un certain nombre de facteurs et en premier lieu de considérations économiques. La CEE représente en effet un ensemble de nations marchandes très dépendantes de l'extérieur pour leur approvisionnement en énergie et matières premières et soucieuses

1. Accords tarifaires et commerciaux (art. 111 à 116), accords d'association (art. 238), accords avec des organisations internationales universelles ou régionales (art. 229 à 231).

de conquérir des marchés pour leurs exportations. Cette situation lui interdit toute tentation de fermeture et d'autarcie fût-ce au plan régional. Le monde extérieur perçoit d'ailleurs très vite l'importance de l'Union douanière en formation et cherche à définir avec la Communauté de nouvelles relations sur une base bilatérale (accords de différents types avec les pays européens) ou multilatérale (dans le cadre du GATT). A cela s'ajoutent rapidement les demandes des pays issus de la décolonisation avec lesquels sont jetées les bases d'une politique de coopération au développement (accords méditerranéens, convention de Yaoundé).

En second lieu, l'élargissement de la Communauté (au 1^{er} janvier 1973) l'a conduite, du fait des liens et intérêts des nouveaux adhérents, à une orientation moins euro-africaine et plus mondialiste de ses relations extérieures. L'adhésion de la Grande-Bretagne a été décisive par exemple dans la genèse du système Lomé et la prise en compte du sous-continent indien. Celles de l'Espagne et du Portugal auront ultérieurement un impact sur le développement des liens avec l'Amérique latine et l'Afrique lusophone.

109

Mais au-delà de ces contraintes extérieures, la dynamique propre de l'intégration communautaire a par contagion (l'effet de « *spill over* » cher aux théories néo-fonctionnalistes) gagné le domaine des relations extérieures. Le fréquent recours à l'article 235 du traité de Rome¹, pour servir de fondement juridique à des actions extérieures non explicitement prévues (les accords de commerce et de coopération par exemple), a été ouvertement préconisé par les chefs d'État et de gouvernement soucieux, lors du sommet de Paris de 1972, de voir la Communauté « marquer sa place en tant qu'entité distincte dans les affaires mondiales ». Dans cette affirmation de la Communauté sur le plan international, la CJCE a également joué un rôle important en développant progressivement une théorie générale du parallélisme entre compétences internes et compétences externes de la Communauté. Le premier jalon de cette démarche a été le fameux arrêt AETR². D'arrêts en avis, la Cour de justice a ensuite développé, dans les années 1970, une jurisprudence

1. Article 235 du traité de Rome : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les mesures appropriées. »

2. Arrêt AETR (Équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route), 31 mars 1971.

débouchant sur une extension des compétences externes de la Communauté¹ et sur une interprétation extensive des compétences existantes (notamment dans le domaine commercial).

Ainsi favorisée par les pressions de l'environnement international et la dynamique de l'intégration, la prolifération des relations extérieures a tissé autour de la Communauté un réseau d'accords exprimant voisinage, interdépendance, solidarité. Commerce, coopération, association ont été les instruments de cette action sans que, dans un premier temps, elle obéisse à une stratégie explicite inspirée par un véritable projet politique.

110 L'ambition de doter la Communauté d'un tel projet a refait surface au sommet de La Haye en décembre 1969. Après avoir décidé de revitaliser la Communauté avant de l'élargir, les chefs d'État et de gouvernement demandent aux ministres des Affaires étrangères d'« étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». En juin 1970, ceux-ci proposent dans le rapport de Luxembourg un développement de la coopération dans le domaine de la politique étrangère. Ainsi naît la Coopération politique européenne (CPE) qui doit permettre à l'Europe de se faire entendre dans les affaires du monde. C'est le début d'une entreprise d'harmonisation des politiques étrangères nationales. La CPE va se développer substantiellement, mais en dehors du cadre communautaire, sans fondement juridique propre, sur une base purement intergouvernementale, à partir de décisions et de politiques adoptées par consensus par les États membres². Au gré des sommets européens successifs et des rapports consacrés à son développement et à son amélioration se développe une entreprise originale à laquelle tous les participants se déclarent rapidement très attachés. Petits et grands États de la Communauté voient en effet dans la CPE un multiplicateur d'influence et de puissance et le possible relais de leurs ambitions nationales sans avoir en contrepartie à subir d'inacceptables contraintes : la seule véritable obligation est celle de la consultation, et les décisions sont prises à l'unanimité. Quant au

1. « Chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence nécessaire pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard » (extrait de l'Avis sur la navigation rhénane, 26 avril 1977).

2. Voir, pour plus de détails, Françoise de La Serre, « De la coopération politique européenne à la politique étrangère et de sécurité commune », in *L'Europe des Communautés*, La Documentation française, 1992, p. 151-159.

champ couvert par la Coopération politique, après avoir été limité, dans un premier temps, aux dossiers du Proche-Orient et de la CSCE, il s'étendra progressivement à toutes les zones géographiques et à tous les sujets, à l'exception capitale des problèmes de défense traités dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO.

Le bilan que l'on peut dresser de la Coopération politique a suscité des appréciations divergentes. Critiquée par certains pour n'être qu'une diplomatie déclaratoire exprimant le plus petit commun dénominateur des positions nationales, elle représente pour les autres l'effort de coordination le plus approfondi et le plus réussi qu'aient jamais tenté en matière de politique étrangère des États souverains. Il est vrai que, en dépit de son caractère intergouvernemental, la CPE n'est pas réductible aux pratiques de la diplomatie traditionnelle telle qu'elle s'exerce par exemple au sein des organisations internationales. L'appartenance de tous les participants à la Communauté, l'effort systématique d'information mutuelle et de recherche des convergences, la multiplicité des contacts entre les acteurs ont en fait produit une forme originale de diplomatie concertée que le terme « intergouvernemental » ne doit pas occulter.

111

Obéissant à deux logiques différentes, relations extérieures et Coopération politique ont donc mené pendant quinze ans une existence séparée faisant de l'action internationale de la Communauté une construction aux subtilités peu compréhensibles de ses interlocuteurs. Mais, peu à peu, ce cloisonnement a été mis à l'épreuve par l'impossibilité de séparer durablement « *high* » et « *low politics* » et par la nécessité d'instrumentaliser par les politiques communautaires les décisions de la Coopération politique.

Quand il a fallu aller au-delà des moyens mis à la disposition de la CPE – déclarations, démarches, missions –, la politique commerciale a, à de nombreuses reprises, été sollicitée : l'évolution de la politique suivie par exemple en matière de sanctions est à cet égard révélatrice. Au cours des années 80, les Douze sont en effet passés d'une phase de réticences (lors de la crise provoquée par les otages américains en Iran) à une acceptation de plus en plus grande de l'utilisation de l'arme commerciale (conflit des Malouines, sanctions envers l'Afrique du Sud).

L'Acte unique européen (AUE) aurait dû tirer les conséquences de ces évolutions, puisque la Conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen de Milan avait reçu le double mandat d'amener le traité de Rome et d'« élaborer un traité sur la politique étrangère et de sécurité commune ». Mais l'AUE marque en fait un amenuisement des ambitions initiales, puisque au traité prévu se sont substituées de

simples « Dispositions sur la Coopération européenne en matière de politique étrangère » (titre III, article 30). La grande avancée résulte de ce que Communautés européennes et Coopération politique sont réconciliées dans la mesure où elles « ont pour objet de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne » (titre I, article 1^{er}). Toutefois, le titre III ne modifie pas de façon significative un système fondé sur la consultation, la coopération et le consensus. Il apparaît essentiellement comme une codification en forme de traité international (l'expression « les hautes parties contractantes » se substitue à la formule « les États membres ») du système existant et ne constitue pas le saut qualitatif vers une politique étrangère commune qui était annoncé. Trois avancées toutefois sont intéressantes. D'une part, le renforcement de l'obligation de « cohérence » entre activités commu-
 112 nautaires et coopération politique. D'autre part, l'engagement d'éviter toute action ou prise de position pouvant nuire à l'efficacité des Douze en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales. Enfin, l'inclusion de la dimension « sécurité » dans le champ de la coopération politique mérite d'être notée, même si elle est limitée aux « aspects politiques et économiques », et si l'Europe des Douze n'est pas vraiment reconnue – à la différence de l'UEO ou de l'Alliance atlantique – comme le cadre privilégié où traiter ce problème.

AU-DELÀ D'UNE « PUISSANCE CIVILE » ?

L'Acte unique avait prévu que, cinq ans après son entrée en vigueur, le titre III pourrait faire l'objet d'une révision. La chute du Mur de Berlin, l'effondrement du communisme en Europe de l'Est et, plus généralement, les perspectives d'un jeu européen ré-ouvert ont conduit les Douze à afficher une plus vaste ambition : l'institution de l'Union européenne. Dans cette démarche qui, sur fond de guerre du Golfe, se voulait à la fois une réponse à l'unification allemande et un positionnement dans le système international de l'après-guerre froide, la création d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune est apparue comme un jalon décisif. Suggérée par la France et l'Allemagne, finalement acceptée – non sans réticences – par le Royaume-Uni et le Danemark, une seconde conférence intergouvernementale a été chargée, parallèlement aux travaux sur l'Union économique et monétaire, d'élaborer un traité d'Union politique affirmant notamment « la vocation de

l'Union à traiter de la politique en matière de relations extérieures et de sécurité¹ ».

Le traité sur l'Union européenne donne-t-il un contenu concret à ces ambitions ? A première vue, oui, puisque pour affirmer « l'identité de l'Union sur la scène internationale » il est institué au titre V une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comprenant « la définition, à terme, d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (article B alinéa 2 des dispositions communes). Mais s'il n'y a plus de domaines réservés qui échappent au domaine de la PESC, le traité ne consacre pas l'émergence, souhaitée par la Commission et certains États membres (Belgique, Pays-Bas), d'une grande politique extérieure commune rassemblant politique étrangère et de sécurité, politique économique extérieure et relations extérieures de l'Union². Celle-ci est en effet fondée

113

sur trois piliers, et l'architecture choisie maintient, à côté de la Communauté européenne, des formes de coopération régies par des procédures intergouvernementales pour la politique étrangère et de sécurité commune d'une part, la justice et les affaires intérieures d'autre part. A défaut d'être rassemblées dans une structure intégrée, les diverses composantes de l'action extérieure sont dispersées dans le traité et participent toujours des deux logiques déjà mentionnées. Cette construction traduit les résistances éprouvées par la majorité des États membres à l'égard d'une « communautarisation » qui aurait signifié des abandons de souveraineté dans un domaine aussi sensible que symbolique.

Mais s'il y a maintien d'un système dual, il y a aussi quelques avancées pour corriger à la marge l'éclatement de la politique étrangère entre les différents piliers de l'Union. En particulier, le fronton commun aux trois piliers que constitue le cadre institutionnel unique se voit confier le soin d'assurer la cohérence et la continuité des actions entreprises. Certes, le Conseil européen, organe essentiellement intergouvernemental, apparaît comme la seule véritable institution de l'Union ; certes, le rôle du Parlement européen demeure purement consultatif dans le domaine de la politique étrangère, mais la Commission disposera à l'avenir d'un droit d'initiative (non exclusif puisque partagé avec les États membres) qui constitue une nouvelle passerelle entre domaine

1. Voir, sur ce point, les conclusions du Conseil européen de Rome, 15 décembre 1990, *Bulletin des Communautés européennes*, 12/1990.

2. Contribution de la Commission à la conférence intergouvernementale « Union politique », 28 février 1991.

communautaire et PESC. Seule la Cour de justice est explicitement exclue d'un système où domine l'intergouvernemental (article L des dispositions finales). Outre ce toit commun donné aux différentes actions extérieures de l'Union, le cadre institutionnel unique sert également l'obligation de cohérence qui s'impose désormais à l'ensemble des politiques de l'Union et dont la responsabilité incombe au Conseil comme à la Commission.

114 Mais, au-delà de ce que révèle son architecture, le traité augmenté-il les moyens mis à la disposition de l'Union ? Pour ce qui concerne la Communauté européenne, le progrès n'est pas très significatif. Ni la politique de coopération au développement, désormais inscrite dans le traité, ni la dimension externe des nouvelles politiques créées ne paraissent renforcer la panoplie des instruments existant antérieurement, puisqu'il s'agit de politiques complémentaires de celles des États membres, de surcroît sujettes aux interprétations qui seront données du principe de subsidiarité¹.

Par rapport à l'Acte unique, le titre PESC confirme quant à lui un accroissement des ambitions et des contraintes. Au-delà de l'obligation d'information et de consultation mutuelles, les Douze s'engagent en effet à assurer la conformité de leurs politiques nationales avec celle de l'Union et souscrivent à un code de bonne conduite prévoyant la coordination de leur action au sein des organisations internationales. Mais le traité d'Union européenne ne fait pas franchir à la PESC, au niveau des moyens, le pas décisif qui était escompté. La mise en œuvre des « actions communes » dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun – et qui sont destinées à être l'instrument privilégié de l'action extérieure de l'Union – sera en effet, comme par le passé, décidée à l'unanimité. Certes, le principe général défini à l'article J8 est atténué par la possibilité d'introduire pour la mise en œuvre des actions communes le vote à la majorité qualifiée². Mais dans la mesure où le Conseil statuera à l'unanimité pour décider quelles décisions seront prises à la majorité, le système pourra être verrouillé en amont par les inconditionnels du consensus.

1. Voir sur ce point C. Flaesch-Mougin, « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *Cahiers de droit européen*, 1993, n° 3-4, p. 351-396.

2. Une déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC est en outre annexée au traité : « La conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision. »

Au-delà de la politique étrangère, la grande percée opérée par le traité sur l'Union européenne est en fait intervenue là où on ne l'attendait pas, dans un domaine où le *statu quo* semblait devoir prévaloir compte tenu des divergences entre États membres : celui de la défense. Est en effet acceptée « à terme une politique de défense commune, pouvant conduire le moment venu à une défense commune » (article 4). C'est à l'Union de l'Europe occidentale¹, « qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne » que l'Union demandera d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Sont ainsi fixés l'objectif à atteindre, le cadre dans lequel il sera poursuivi et le lien organique établi entre l'UEO et l'Union.

Le tabou, qui excluait de l'agenda communautaire depuis l'échec de la CED toute référence à l'objectif d'une défense européenne, a donc été levé. L'Union manifeste ainsi sa volonté de ne plus être seulement une « puissance civile » privilégiant comme moyen de son action extérieure la promotion de l'interdépendance économique et la défense des droits de l'homme, mais renonçant à l'instrument militaire. De ce point de vue, l'insistance mise par la France et l'Allemagne² à doter l'Union des attributs traditionnels de la souveraineté a fini par emporter l'adhésion des partenaires sans que soient pour autant levées toutes les ambiguïtés.

115

En organisant une claire subordination de l'UEO à l'Union européenne, le traité a privilégié la conception franco-allemande d'une Union européenne assurant en priorité sa propre défense par rapport à la conception anglo-hollandaise continuant d'assigner cette tâche à l'OTAN et voyant dans l'UEO le pilier européen de l'Alliance. Mais, en même temps, la déclaration sur l'UEO annexée au traité privilégie plutôt le lien OTAN/UEO par rapport au lien UEO/Union européenne.

En dépit de ces clivages traditionnels, le récent sommet de l'Alliance atlantique, en apportant son « plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense³ », autorise cependant

1. Issue de la transformation en mai 1955 du traité de Bruxelles de 1948, l'UEO est une alliance politico-militaire rassemblant l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et, depuis 1988, l'Espagne et le Portugal. Les partenaires sont liés par une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un d'entre eux (article V).

2. Voir la lettre H. Kohl-F. Mitterrand à leurs partenaires de la Communauté, « Proposition franco-allemande sur la politique de sécurité commune », 4 février 1991.

3. Communiqué du 11 janvier 1994.

quelque optimisme quant à la possibilité de faire de l'UEO le noyau dur d'une défense européenne.

Il est évidemment trop tôt pour apprécier ce que le traité de Maastricht ajoute à la capacité d'action internationale de l'Union européenne. Si le titre V ne constitue pas pour ce qui est de la politique étrangère *stricto sensu* le saut qualitatif espéré, les dispositions concernant la défense sont en revanche susceptibles d'accroître la crédibilité de l'Union comme acteur international et sa capacité à assumer, sinon un rôle, du moins un certain nombre de fonctions¹. Mais tous les États membres y sont-ils prêts ? Le traité d'Union européenne introduisait déjà (du fait notamment des différents statuts au sein de l'UEO) une dose de géométrie variable que les dérogations consenties ultérieurement au Danemark n'ont fait que confirmer. L'élargissement en cours
116 aux pays de l'AELE, dont certains ont pratiqué une tradition ou une politique de neutralité, devrait, au moins dans un premier temps, accentuer cette inévitable « différenciation » au sein de l'Union.

1. Voir, sur ce point, Christopher Hill, « Capabilities-expectations gap, or conceptualizing Europe international role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, septembre 1993, p. 305-328.

R É S U M É

Jusqu'ici les deux logiques – intégration et coopération – qui ont marqué, depuis l'origine, la construction européenne ont produit dans le domaine de l'action internationale de la Communauté un système dual. Le traité d'Union européenne maintient ce système dual mais le corrige par l'existence d'un cadre institutionnel unique chargé d'assurer la cohérence des actions entreprises. Une percée importante intervient cependant dans un domaine jusqu'alors jugé tabou : celui de la défense.

A LA RECHERCHE D'UN ESPACE PUBLIC COMMUNAUTAIRE

AVEC MAASTRICHT la question de la construction européenne est revenue au cœur du débat politique français. A vrai dire, si l'on suit les avatars du thème européen dans la politique nationale depuis près d'un demi-siècle, on constate qu'il occupe à intervalles réguliers le devant de la scène : tout se passe comme si chaque réapparition était prétexte à découvrir un aspect du problème pour mieux se scandaliser de l'avoir jusqu'alors occulté. Cette fois on a beaucoup dénoncé la manière dont les « technocrates de Bruxelles » mènent la barque communautaire, et plus généralement le développement d'un processus larvé d'intégration politique en l'absence de véritables contrepoids démocratiques. Le référendum a été vécu par beaucoup comme un sursaut, une réaction à ce qui apparaissait comme une Europe des élites et non comme une Europe des citoyens. Il était prévisible que l'approche volontariste qui a orienté dès sa naissance les destinées de la CEE fût un jour remise en cause par ceux-là mêmes qu'on sollicitait d'en ratifier les plus audacieuses initiatives. 117

C'est l'Europe politique qui se profile à l'horizon du vingt et unième siècle : mais l'idée d'une construction tout à la fois supranationale et démocratique n'est-elle pas quelque peu chimérique¹ ? La réaction à Maastricht n'illustre-t-elle pas la difficulté de construire un espace politique dépassant les frontières des États-nations ? Les débats récents relatifs à la construction européenne illustrent bien la portée des déplacements qui s'opèrent. Ils se cristallisent autour de la mise en cause de la forme État-nation². Est-il

1. Dans un registre optimiste, Dominique Wolton voit dans l'Europe « la seule aventure politique d'envergure en cette fin de siècle », *La Dernière Utopie*, Flammarion, 1993, p. 12.

2. Parmi les ouvrages sur ce thème, on se référera à la *Discussion sur l'Europe* de Jean-Marc Ferry et Paul Thibaud, Calmann-Lévy, 1992.

possible de développer une citoyenneté et un véritable espace public au-delà des frontières de l'État-nation ? L'Europe peut-elle être autre chose qu'un espace économique, est-il possible de surmonter le « déficit démocratique¹ » et développer le débat politique dans le cadre communautaire ? Les réponses données à ces questions reflètent le plus souvent des positions idéologiques, mais prennent rarement en considération la réalité des institutions existantes. Lorsqu'on s'interroge sur la possibilité de voir se développer à terme un espace public européen, on ne saurait cependant oublier qu'il existe bel et bien un lieu démocratique communautaire : le Parlement européen. Explorer ce lieu², c'est le moyen de mieux comprendre à quoi pourrait ressembler un jour l'espace public communautaire.

L'activité du Parlement européen est inséparable de celle des deux autres grandes institutions communautaires, la Commission et le Conseil³.

118 Au Parlement de Strasbourg, les élus des Douze travaillent ensemble dans une perspective d'harmonisation et d'unification. Le Palais de l'Europe ressemble à un vaste forum où s'opère un véritable brassage de gens et d'opinions très divers. L'on s'y accoutume à vivre ensemble, à s'interpeller, à communiquer. Ce que révèle l'ethnologie de ce lieu très particulier, c'est tout à la fois la conscience d'une appartenance commune à un groupe qui a ses codes, ses règles, ses rituels et ses ancêtres fondateurs. Pour l'observateur extérieur, le fonctionnement de l'institution apparaît au premier abord relativement opaque. Les parlementaires ne cachent pas qu'il faut un certain temps pour maîtriser les ressorts complexes de cet univers. Le rôle des groupes parlementaires est décisif : ils ont une double fonction de socialisation et d'encadrement. Au point que l'initiative individuelle semble bridée par l'omniprésence des formations politiques. Leurs réunions régulières, le rôle des coordinateurs dans les commissions en font les protagonistes du jeu politique. Les grands groupes sont les vrais privilégiés du système, l'application stricte de la proportionnelle leur permettant d'accéder aux principaux leviers d'action et d'obtenir des moyens de travail très supérieurs à ceux dont disposent les petits.

1. A propos du déficit démocratique, on se référera à l'intéressante analyse de Shirley Williams, « Sovereignty and Accountability in the European Community », in Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane (ed.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, 1991, p. 155-176.

2. Les remarques qui suivent sont le fruit d'une enquête ethnologique menée au Parlement européen de 1989 à 1992. Cf. Marc Abélès, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Hachette, 1992.

3. Pour une analyse du fonctionnement institutionnel et politique communautaire, cf. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Montchrestien, 1992. Voir aussi l'ouvrage cité de S. Hoffmann et R. O. Keohane.

Ainsi décrit, le Parlement peut apparaître comme une machine qui intègre les différences et uniformise les comportements. La réalité est bien différente : ce qui séduit d'emblée dans l'*agora* de Strasbourg, c'est la diversité des personnes, des attitudes et des intérêts. Circulant dans cet espace, on passe sans transition d'une langue à l'autre. Cette confrontation quotidienne entre des cultures longtemps séparées par les frontières de l'histoire politique est caractéristique du style parlementaire européen. Les députés demeurent en effet attachés à leurs racines. L'ancrage local et national est pour eux essentiel : s'ils débattent des affaires européennes, ils n'en sont pas moins les élus d'un pays et d'une région. La fonction de député européen ne se conforme cependant pas au schéma notabiliaire classique. L'éloignement des parlementaires par rapport à leurs électeurs, la méconnaissance du fonctionnement des institutions européennes ne contribuent pas à familiariser l'opinion avec ces élus. Plus profondément, on peut se demander si leur vocation est d'assumer le même genre de rôle que les députés nationaux.

119

A l'échelle européenne, représenter une collectivité n'a pas tout à fait la même signification qu'au niveau local ou national. Par définition, le député européen est un médiateur ; il incarne certains intérêts (de son pays, de sa région), mais, en tant que législateur, il inscrit son action dans l'horizon plus vaste de la Communauté. Il doit se mouvoir entre deux univers qui ne se plient pas aux mêmes règles du jeu. Pour être performant au niveau européen, il faut ainsi acquérir une capacité d'expertise qui s'exercera nécessairement sur un domaine limité. Cela implique de dépasser le point de vue purement national. Nous atteignons là le paradoxe au cœur du système. Quel est-il ? Ce qui définit un élu, c'est sa qualité de représentant. Dans le contexte national centralisé familier aux Français, le national subsume le local, comme l'universel subsume le particulier. Dans le contexte européen, l'idée d'une représentation européenne au sens où il existe une représentation nationale est beaucoup plus problématique. L'europeen ne subsume pas le national comme le national subsume le local dans les différents pays : sinon, cela voudrait dire que l'Europe politique serait bel et bien réalisée.

A l'inverse, le député affirme sa nature de représentant quand il met en relief dans son discours et sa pratique son appartenance nationale, son identité d'origine. D'où le paradoxe : étant membres de l'Assemblée, les élus constituent l'Europe, ils sont européens, mais ils sont là seulement parce qu'ils incarnent la spécificité d'un État-nation. En d'autres termes, les députés *font* l'Europe dans un processus de création continue, en tant que législateurs ; mais ils ne *sont* pas l'Europe. Leur légitimité s'ancre dans les limites nationales. Comme l'observe l'un d'entre eux : « Ma zone d'activité

c'est l'Europe ; ma circonscription c'est mon pays. » Au point que plus le parlementaire se veut représentatif d'une population, d'un territoire, plus il a de chances de se trouver en porte-à-faux à l'égard du projet européen. Le paradoxe trouve sa source dans le décalage entre les deux natures du député : représentant et législateur.

120 Cette tension entre le travail parlementaire et l'activité de représentation est illustrée par les débats qui agitent périodiquement les commissions dans des domaines comme l'agriculture ou l'environnement. Là resurgissent très clairement des oppositions qui trouvent leurs sources non pas dans des désaccords politiques, mais dans des stratégies nationales parfois difficilement conciliables. On ne saurait minimiser le fait que le parlementaire européen se considère toujours aussi comme l'interprète de l'intérêt national. De ce point de vue il bénéficie de l'appui – plus ou moins efficace – des administrations de son pays. Le rôle d'un ministère des Affaires européennes est précisément d'assurer la coordination entre les partenaires économiques concernés par l'Europe et les représentants du pays dans les instances politiques, et notamment au Parlement européen. En même temps, la connaissance des dossiers et la reconnaissance qui s'ensuit dans le milieu des eurocrates confèrent au parlementaire qui a accepté de jouer le jeu une meilleure capacité de manœuvre, lorsqu'il s'agira de défendre les intérêts de la région ou de la nation qui l'a élu.

Si sur certaines questions concrètes l'action du parlementaire peut avoir des retombées plus directes en répondant aux attentes de la collectivité qu'il représente, il n'en existe pas moins une tension permanente entre la fonction de représentation, qui fait de chaque élu le porte-parole d'une spécificité, et les exigences de l'harmonisation communautaire. Assumer cette dialectique au jour le jour est une réelle gageure.

La diversité des appartenances ne se manifeste pas seulement dans l'activité de représentation. Elle s'incarne aussi dans la pluralité des langues et l'organisation qu'elle implique. Travailler en neuf langues nécessite tout un personnel spécialisé d'interprètes, de traducteurs et de techniciens. Cela crée aussi un style particulier de communication politique entre les députés. Les temps de parole sont sévèrement réglementés et l'on doit apprendre à condenser son propos en quelques minutes. Cette situation n'est pas la plus propice à l'animation du débat politique. Le ton « professionnel » des interprètes désamorce les effets oratoires. On finit d'ailleurs par s'accoutumer à cette uniformisation. Le danger réside dans l'affadissement du discours et le désintérêt, voire la somnolence, qu'engendre ce type de situation.

La médiation des interprètes, si talentueux soient-ils, aboutit à atténuer les contrastes, à gommer les charismes politiques.

Or, paradoxalement, il y a une formidable contradiction entre le spectacle que donnent les parlementaires et le flux continu des paroles transmises par les écouteurs. Les orateurs qui se succèdent offrent une grande diversité de ton et d'attitudes. Au hasard de l'ordre du jour, on verra ainsi un Danois exposer ses arguments avec un minimum de gestes, un débit égal, point de passion apparente. Intervient ensuite un Grec : il prend visiblement plaisir à parler, il ne peut se priver de quelques envolées rhétoriques et a bien du mal à se plier à la discipline des temps de parole. Déjà, certains collègues d'Europe du Nord tapotent sur leur pupitre en signe d'impatience. Il cède comme à regret la place. Le plurilinguisme devrait favoriser l'expression de ces différences. Il tend à produire l'effet inverse en rendant indispensable le recours aux interprètes.

121

Le passage d'une langue à l'autre neutralise la dynamique du débat. Les séances plénières prennent souvent l'allure d'une succession de monologues. De temps à autre, lorsque deux députés du même pays interviennent l'un après l'autre, on entrevoit l'amorce d'une discussion plus spontanée. La communauté de langue permet des échanges directs et favorise une certaine liberté de ton : les orateurs font appel au même vocabulaire, aux mêmes types de références. Ils se meuvent dans un univers identique de discours. L'absence d'unité linguistique aboutit au contraire à dépersonnaliser le débat. Il n'y a plus d'interlocution, mais des discours cloisonnés qui voisinent les uns avec les autres au détriment du sens global et des enjeux collectifs. Cela ressemble même parfois, en raison des multiples questions traitées, à une construction surréaliste, à un catalogue à la Prévert. Le plurilinguisme apparaît donc comme un facteur d'opacité.

Le langage politique mobilise dans chaque pays une rhétorique différente ; certaines subtilités sont presque impossibles à traduire. Les orateurs qui n'acceptent pas de simplifier leur propos, de l'aplatir volontairement, peuvent s'attendre à le voir déformer : non que les interprètes soient incompetents, mais faute de trouver un terme adéquat dans l'autre langue. Une parlementaire socialiste portugaise, psychanalyste de profession, Maria Belo, commentait ainsi cette situation : « On parle sans s'entendre ; c'est organisé en sorte que l'on ne s'entend pas. » M^{me} Belo constatait à quel point l'interlocution est faible dans l'enceinte de la plénière : « On parle surtout pour le procès-verbal. »

Pour passer d'un langage politique à un autre, lorsqu'on souhaite communiquer entre Européens de nationalités différentes, on ne saurait faire abstraction de la diversité des traditions et des histoires qui ont tant pesé sur

les relations entre nos pays. En apparence, tout est aujourd'hui plus simple. D'un bout à l'autre de la Communauté, on retrouve les mêmes formations politiques : socialistes, démocrates-chrétiens, Verts, libéraux, etc. La réunion dans des groupes politiques communs de partis nationaux proches par leurs programmes et leurs objectifs ne fait que sanctionner l'existence de familles de pensée qui débordent les frontières nationales. Elle ne gomme pas cependant des différences d'approche et de méthode dont nous avons pu apprécier l'importance en analysant le fonctionnement des groupes politiques au sein du Parlement. Entre partenaires, des divergences peuvent se faire jour à l'occasion d'événements imprévus : ce fut le cas des tensions que connut le groupe socialiste lors de la guerre du Golfe. Elles mettaient en évidence des oppositions liées aux avatars qu'ont connus les différents partis socialistes nationaux durant le dernier demi-siècle.

122

Le forum de Strasbourg ne se caractérise pas seulement par la variété des cultures qui s'y côtoient, mais aussi par la multiplicité des sujets abordés en session plénière et en commission, avec une inflation de textes et d'amendements en tout genre. Le Parlement est le domaine privilégié de la diversité. La variété des questions traitées est considérable ; cela va des droits de l'homme à l'encéphalite spongieuse des bovins ou aux mollusques bivalves, en passant par la législation des sociétés européennes et la télévision haute définition, sans parler des débats de politique générale. Le député doit s'accoutumer à cette sorte de gymnastique intellectuelle qui consiste à passer d'un sujet à l'autre, du plus futile au plus complexe. Rentré de Strasbourg, il participera aux réunions de la commission dont il est membre. Ces réunions ont lieu deux semaines par mois à Bruxelles. La semaine précédant la plénière a lieu la réunion du groupe parlementaire. Généralement, l'activité de commission et de groupe occupe deux jours et demi : chacun dispose d'un bureau à Bruxelles, mais la plupart des parlementaires passent les fins de semaine, hormis les périodes de déplacement au sein des délégations dans les pays tiers, dans leur pays d'origine. Dans cette espèce de ruche qu'est le Palais de l'Europe, le mouvement est la règle, au point qu'on perd parfois de vue la finalité de ces va-et-vient perpétuels.

Par certains aspects, le Parlement ressemble à un microcosme éclaté. Les eurodéputés se meuvent périodiquement entre Bruxelles et Strasbourg, tels des nomades, installés dans le provisoire, alors que la querelle du siège semble toujours prête à se ranimer. Le temps des parlementaires est un temps fragmenté : la multiplicité de leurs activités, les déplacements imposés en font les voyageurs de cette Europe en devenir. L'image des cantines

dans les couloirs, la logistique déployée pour assurer le fonctionnement des sessions donnent au Parlement des allures de caravansérail. Comme si l'institution descendait en droite ligne d'une époque plus ancienne, où les cours se déplaçaient pour traiter des problèmes de l'Europe. A moins qu'elle ne préfigure tout simplement une Communauté qui ne ressemblera en rien aux États nationaux classiques, centrés sur une capitale unique.

Comment concilier cette diversité, cette fragmentation, avec l'idéal fédérateur qui alimente le projet européen ? La pratique quotidienne des élus témoigne de la difficulté à communiquer et à débattre lorsqu'on appartient à des univers linguistiques et culturels différents. La voie est étroite entre un phénomène d'uniformisation, qui laminerait les spécificités nationales, et un cloisonnement généralisé où chacun préserverait jalousement son identité. L'activité politique des parlementaires pose très concrètement le problème de l'Europe à venir, c'est-à-dire d'une société où les partenaires souhaitent rester eux-mêmes, tout en impulsant un projet commun. Les députés les plus dynamiques dans ce contexte sont ceux qui, nonobstant ces difficultés, s'affirment dans le travail de commission et apprennent à maîtriser des dossiers qui ressortissent à cette logique communautaire. Face aux pesanteurs des groupes politiques, l'initiative individuelle trouve ici toute sa place.

123

La nécessité de maîtriser au moins deux langues, le caractère souvent très technique des dossiers ont aussi pour effet de remodeler l'approche traditionnelle des pratiques parlementaires. Faire la politique à l'échelle communautaire implique une véritable capacité d'expertise. L'éclectisme cher aux politiciens d'antan fait place à une plus grande spécialisation. En commission, la tâche essentielle des députés consiste à produire des rapports, à les discuter et à les amender. De quoi occuper en permanence les débats bruxellois. Bien entendu, tout rapport ne suscite pas automatiquement un débat et des explications de vote. Beaucoup de textes émanant de la Commission et du Conseil ont un caractère purement réglementaire. Si par exemple le Parlement doit examiner une proposition concernant la largeur des cabines de poids lourds dans la Communauté, la question sera discutée dans la commission des transports. La plénière ne fera qu'enregistrer les positions adoptées dans cette instance. Est-il cependant nécessaire que le Parlement examine une telle abondance de textes ? Les députés avouent être débordés par ce flux continu de résolutions en tout genre.

Étant donné la limitation des pouvoirs à l'Assemblée européenne, les parlementaires ne peuvent s'affirmer que s'ils s'investissent dans les commissions, assistent aux réunions et produisent des textes. Faire des rapports, tout en critiquant une production trop abondante, tel est le destin du

député européen. Beaucoup l'assument avec philosophie. Cette boulimie législative est liée à l'effort considérable entrepris depuis la signature de l'Acte unique pour harmoniser les législations des différents pays en vue de l'ouverture des frontières. Pour y parvenir à la date fatidique du 1^{er} janvier 1993, il a fallu mettre les bouchées doubles ; d'où le vertige qu'on éprouve parfois face à l'inflation des textes. Reste à savoir si, en se saisissant de toutes ces matières, le Parlement tire son épingle du jeu ou si, à l'inverse, il n'apparaît pas toujours en porte-à-faux par rapport à ses deux partenaires : le Conseil et la Commission ?

124 La plupart des députés se rendent bien compte que leur marge de manœuvre est limitée. S'ils se placent dans une perspective dynamique, celle d'une augmentation progressive des pouvoirs du Parlement, ils doivent assumer pleinement cet alourdissement de l'activité législative. On ne peut à la fois critiquer le déficit démocratique des institutions européennes et rechigner devant des tâches qui relèvent de l'exercice démocratique. Certes, on peut imaginer à terme un assouplissement de certaines procédures en accord avec le Conseil et la Commission. Dans l'ensemble, les députés sont attachés à leur rôle d'aiguillon dans la construction européenne. Cette perspective alimente l'ardeur de tous ceux qui ont pris le pari d'un Parlement de plus en plus fort et influent. Certains ont, en revanche, très vite déserté les couloirs de Bruxelles.

Semblable état d'esprit qui alimente l'absentéisme, notamment dans les rangs français et italiens, est de moins en moins partagé cependant. La relance de l'Europe en 1987 et surtout l'arrivée d'hommes et de femmes plus jeunes à l'occasion du dernier scrutin ont impulsé un nouvel élan parmi les députés. Un peu désorientés en arrivant dans les commissions, ceux-ci comprennent au bout de quelques mois que le meilleur moyen pour s'imposer consiste à devenir le spécialiste d'un dossier. Encore faut-il être en mesure de capter un rapport intéressant. Le petit monde parlementaire impose à ses membres un véritable parcours initiatique. Généralement, les nouveaux venus – à moins d'être une personnalité de premier plan dans sa délégation – se voient attribuer un rapport sur une question aussi aride que technique. Il y a là une façon de tester les arrivants et de refréner leurs ambitions. En début de législature, les députés qui en sont à leur second mandat se voient plus facilement attribuer des rapports sur des thèmes d'envergure.

L'assiduité à Bruxelles est un atout non négligeable : le parlementaire y fréquente régulièrement ses collègues. Peu à peu, il s'immerge dans l'univers européen, se familiarise avec les fonctionnaires spécialistes des dossiers sur lesquels travaille sa commission. Pour réussir, un député doit apprendre à connaître les principaux protagonistes au sein des commissions. Être

présent, intervenir à bon escient dans les débats, permet d'être admis dans le cercle des parlementaires compétents. Pour avoir une action et une influence dans l'institution, il faut aussi savoir choisir ses « crèneaux ». Un rapport peut être en apparence très technique ; mais si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit qu'il aborde des problèmes qui concernent des secteurs clés de l'économie et de la société : il peut alors être valorisé sur le plan politique.

On mesure ici l'intrication des données techniques et des motivations politiques dans le travail quotidien du député. En dehors d'une minorité de « généralistes » qui interviennent sur les grandes questions institutionnelles ou géopolitiques, la plupart des parlementaires doivent accepter une certaine spécialisation. Cela tient à la complexité des sujets abordés : qu'il s'agisse de la communication, de l'environnement, du social, il est nécessaire d'acquérir une compétence si l'on veut se faire une place dans cette assemblée. A défaut, on est voué à l'absentéisme et à la marginalité. La nouvelle génération d'eurodéputés a bien compris cette exigence. Vus de l'extérieur, on a affaire à des sortes de mutants mi-politiques, mi-experts. Ce métissage du politique et du technique contraste avec nos traditions nationales privilégiant la première de ces deux dimensions. Il n'est pas sans conséquence sur les rapports du parlementaire et de son environnement, et sur l'image qu'il offre, à l'extérieur, au public.

125

Posés en termes européens, les problèmes sont souvent plus difficiles à trancher que lorsqu'ils sont traités dans le cadre national. Ils mettent en jeu un plus grand nombre de paramètres, et l'on ne peut se contenter de solutions manichéennes, destinées à contenter tel ou tel électorat. En ce sens, le compromis devient un instrument essentiel de la pratique politique. Compétence et compromis sont les deux ingrédients de l'action parlementaire. Certains élus s'accommodent mal de cette situation nouvelle et demeurent attachés à une logique binaire, axée sur l'antagonisme traditionnel entre majorité et opposition. Mais cette logique ne s'accorde ni avec la complexité de la politique européenne ni avec une réalité simple : la Communauté n'est pas une nation dotée d'un gouvernement par rapport auquel se définiraient une majorité et une opposition.

Nombreux sont les parlementaires qui considèrent que la connaissance des dossiers européens constitue un apport de poids pour une carrière politique nationale. De plus, l'Assemblée de Strasbourg est un lieu de contact propice à la constitution de réseaux qui permettront de prolonger les échanges au-delà du cadre parlementaire. On voit ainsi se préciser les traits de ces nouvelles élites européennes, résolument modernistes et qui n'hésitent pas à transgresser certains clivages partisans bien établis. Le

Parlement européen est, sans aucun doute, l'un des lieux où se préparent les recompositions politiques de demain. Les phénomènes de spécialisation qu'on y observe, l'interpénétration très profonde du politique et de l'expertise rendent cependant difficilement « lisible » l'activité des élus. Ils peuvent contribuer à creuser un peu plus le fossé qui sépare les citoyens de leurs députés. Pour lors, les citoyens ont le sentiment d'être surtout représentés par leurs gouvernants qui siègent au Conseil. Cela ne signifie cependant pas que les eurodéputés sont coupés des réalités. Les relations qu'ils entretiennent avec des groupes d'intérêts très divers, les sujets abordés dans le travail législatif quotidien leur assurent une approche très concrète des problèmes économiques et sociaux.

126 L'europanisation croissante de nos sociétés laisse à penser que l'instance parlementaire sera de plus en plus sollicitée. On peut néanmoins se demander si la spécialisation qu'on observe dans cette assemblée, jointe à une forte exigence de technicité, n'est pas contradictoire avec l'idéal d'une démocratie fondée sur la transparence et la capacité de chacun d'accéder sans difficulté aux enjeux du débat. Sans doute faut-il voir là le reflet d'une évolution plus générale et qui n'est pas seulement le propre de cette institution. Le travail des politiques devenant plus complexe et plus fragmenté – et devant aussi prendre en compte la diversité culturelle – n'est plus accessible aussi directement à la masse de ceux qui accordent leurs voix. En observant le travail quotidien des parlementaires, on mesure à quel point la construction d'enjeux politiques européens qui polarisent une opinion publique présentant une certaine homogénéité, par-delà les frontières et les différences nationales, est une opération complexe qui nécessite une profonde évolution culturelle.

Le fossé qui existe entre le Parlement européen et les citoyens qui l'éli-sent ne résulte pas d'une mauvaise communication, mais relève bien plutôt du déplacement contextuel que subit le politique en changeant d'échelle pour se déployer au plan communautaire. Tout l'effort législatif mis en œuvre par le Parlement, dont les répercussions se font progressivement sentir à l'intérieur des États-nations, est très difficilement traduisible dans le langage journalistique. Il n'a aucune raison de faire la une des quotidiens. Seuls les médias spécialisés peuvent trouver leur bien dans tous les rapports, résolutions, amendements qui font le pain quotidien des députés. D'où parfois un certain découragement chez les représentants des grands quotidiens qui finissent par se rabattre sur les petites phrases d'un député connu ou les tensions au sein de tel ou tel groupe.

En l'absence d'une relation forte entre l'univers parlementaire et la société globale, on observe un fort développement du lobbyisme qui n'est

pas sans conséquences : les groupes d'intérêts viennent s'interposer entre la classe politique et la société civile, au détriment d'une relation plus transparente entre représentants et représentés. De quoi alimenter les craintes de ceux qui critiquent le « déficit démocratique » de l'Europe du marché unique. Dans ce contexte global, s'il est prévisible que le Parlement, institution somme toute encore « jeune », occupe une place à coup sûr de plus en plus importante dans le dispositif européen, il sera fort intéressant d'observer les rapports qu'il entretiendra par la suite avec la société européenne.

Si l'augmentation des pouvoirs du Parlement et la volonté de renforcer la légitimité démocratique de la Commission peuvent contribuer, pour une part, à résorber ce déficit¹, on ne saurait s'en tenir là. Pour assurer l'émergence d'un espace public européen, deux conditions au moins sont requises : d'une part, un mode de scrutin qui dans les différents pays de la Communauté rapprocherait, par exemple sur une base régionale, les électeurs de leurs représentants ; d'autre part, si l'activité parlementaire paraît souvent opaque pour des raisons tenant à la langue, à la technicité, à la pluralité des traditions politiques, il est au moins possible de remédier à l'inflation des textes en tous genres, en écartant tout un ensemble de questions d'ordre réglementaire et qui peuvent être traitées au strict niveau administratif. On peut aussi limiter la propension des élus à produire une infinité d'amendements. Ainsi simplifiée, la pratique parlementaire européenne gagnerait en efficacité et en lisibilité. Dans la même perspective, il faudra bien un jour que la question du siège trouve un règlement rationnel : les complications et les coûts liés au nomadisme parlementaire ne peuvent que déconcerter l'opinion publique.

Faut-il, en revanche, s'insurger contre la complexité inhérente au patchwork d'identités qui caractérise le Parlement européen ? Doit-on récuser la complexité² et les contradictions d'un univers politique qui apprend à transcender les frontières nationales ? C'est tout le mérite de cette assemblée et sa productivité propre que d'assumer cette complexité. Un espace politique communautaire ne peut prendre forme qu'en mettant en œuvre une dialectique permanente entre un projet fédérateur et des identités par essence plurielles. C'est donc un processus d'enrichissement qui peut permettre d'atteindre la dimension européenne en matière de citoyen-

1. A la différence de Laurent Cohen-Tanuhi (cf. *L'Europe en danger*, Fayard, 1992, chap. 3) qui craint que l'extension des pouvoirs du Parlement aboutisse à une politisation stérile, il nous semble que l'Europe a tout à gagner d'un approfondissement du débat politique.

2. Cf. les réflexions d'Edgar Morin dans *Penser l'Europe*, Gallimard, 1990.

neté et de débat, plutôt qu'un mouvement d'homogénéisation qui, à force de simplifier, pourrait devenir purement réducteur. L'Europe politique de demain sera un espace au pluriel, et c'est en assumant le pluralisme des cultures qu'elle a quelques chances de rejoindre les citoyens.

R É S U M É

Le Parlement européen représente un lieu politique qui, à certains égards, préfigure l'espace public communautaire dans sa complexité. On y représente douze pays et le débat politique y est mené en neuf langues différentes. Par-delà les critiques concernant le « déficit démocratique », l'analyse du Parlement européen permet de mieux comprendre la spécificité d'une pratique politique à l'échelle communautaire et les obstacles qu'elle rencontre.

LES PERSPECTIVES
INSTITUTIONNELLES
D'UNE UNION ÉLARGIE

ALORS QU'EN JUIN 1992 le Conseil européen de Lisbonne avait subordonné l'ouverture de toute négociation d'élargissement avec les pays candidats de l'Association européenne de libre échange (AELE) à la ratification du traité sur l'Union européenne et à la conclusion des mesures financières d'accompagnement¹, celui d'Édimbourg n'a pas eu d'autre choix que de renoncer au premier préalable en décembre 1992. « Les négociations d'élargissement débiteront [...] au début de 1993 », précisent les conclusions de la présidence britannique. Effectivement, celles-ci ont été entamées, sur une base bilatérale, avec l'Autriche, la Suède et la Finlande en février 1993 et avec la Norvège en avril 1993². En principe, ces quatre pays pourraient rejoindre l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995 si les négociations sur le fond, les avis conformes du Parlement européen et les procédures nationales de ratification aboutissent à temps. Cette dernière condition fondamentale dépendra beaucoup des citoyens des pays candidats, qui devront autoriser la ratification du traité d'adhésion par voie de référendum et qui, d'après les sondages, sont loin pour l'instant de vouloir tous exprimer un oui³.

Que les Douze aient abandonné, à Édimbourg, le principe selon

1. « Paquet Delors II ».

2. Les demandes d'adhésion ont été déposées respectivement le 17 juillet 1989 par l'Autriche, le 1^{er} juillet 1991 par la Suède, le 18 mars 1992 par la Finlande et le 25 novembre 1992 par la Norvège. La Suisse a également introduit une demande d'adhésion le 18 mai 1992 ; le gouvernement l'a maintenue à la suite du référendum négatif du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen, mais a renoncé à engager des négociations d'adhésion.

3. En 1972, le peuple norvégien s'est opposé à une adhésion à la Communauté par 53 % des voix.

lequel les négociations d'élargissement ne sauraient débiter avant que l'approfondissement « maastrichtien » ait été effectif constituée cependant un fait marquant. Il rend compte des pressions exercées sur l'Union européenne par une périphérie qui ne se limite pas aux pays de l'AELE bénéficiant depuis le 1^{er} janvier 1994 (à l'exception de la Suisse et du Liechtenstein) de l'essentiel du marché intérieur dans le cadre de l'Espace économique européen. On ne saurait omettre que trois pays méditerranéens liés à la Communauté européenne par des accords d'association ont aussi déposé des demandes d'adhésion : la Turquie en avril 1987, Chypre et Malte en juillet 1990. Si la Commission¹ et les Douze ont estimé que l'ouverture de négociations formelles d'adhésion avec ces États étaient prématurée, la Commission mène déjà des conversations préparatoires avec Chypre et Malte. En outre, les pays d'Europe centrale et orientale ont également tenu à déclarer dans les « Accords européens » d'association qu'ils ont signés avec la Communauté que l'adhésion était leur « objectif ultime »². Le Conseil européen de Copenhague leur a d'ailleurs répondu, en juin 1993, qu'ils « pourront devenir membres » dès qu'ils rempliront « les conditions économiques et politiques requises ».

La perspective plausible d'une Union européenne élargie dans un premier temps à seize, puis éventuellement à vingt ou à vingt-cinq États membres, amène dès lors à s'interroger sur les conséquences qui en résulteraient pour le système institutionnel.

PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DÉCISIONNELLE DE L'UNION

A l'instar des trois précédents élargissements³, celui qui est négocié actuellement avec les quatre pays de l'AELE n'échappe pas à son lot de commentaires. Une opinion consiste en particulier à affirmer qu'une évolution de douze à seize États membres, opérée sans une nouvelle réforme des institutions, nuira nécessairement à l'efficacité de celles-ci et conduira, à terme, à l'échec de la construction communautaire⁴. Sans

1. Voir les avis du 18 décembre 1989 sur la candidature de la Turquie et du 30 juin 1993 sur les candidatures de Chypre et de Malte.

2. Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

3. Danemark, Irlande et Royaume-Uni en 1973 ; Grèce en 1981 ; Espagne et Portugal en 1986.

4. Voir, par exemple, le rapport d'information de Jean-Bernard Raimond sur « L'état d'avancement des négociations en vue de l'élargissement », Délégation pour les Communautés européennes, Assemblée nationale, 23 juin 1993.

être fausse, cette thèse sous-estime la capacité d'adaptation des institutions communautaires à tout changement d'environnement. Sauf à considérer que l'Acte unique européen était destiné à faciliter l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté (ce qui est vrai en partie), les précédents élargissements n'ont pas donné lieu à des réformes préalables du système institutionnel, mais plutôt à des ajustements pragmatiques. Pour autant, la Communauté n'a pas été conduite à décider moins efficacement¹. Aussi est-il excessif d'affirmer qu'il faut anticiper la convocation, prévue en 1996, de la Conférence intergouvernementale chargée de réviser le traité sur l'Union européenne² pour pouvoir élargir l'Union aux pays candidats de l'AELE. Le système institutionnel issu du traité sur l'Union européenne aurait la capacité d'intégrer ces derniers dès 1995, à condition que des ajustements soient effectués. Ce scénario est du reste celui vers lequel on semble théoriquement s'acheminer. A une exception, le Conseil européen de Bruxelles a arrêté, en décembre 1993, la position de l'Union sur les adaptations institutionnelles qui seraient nécessaires à l'adhésion des pays candidats de l'AELE. Les gouvernements de ces derniers devraient les accepter sans exiger de modifications substantielles. Comme ils devraient souscrire à la proposition du Conseil européen de faire figurer dans les actes de la Conférence d'élargissement une déclaration rappelant qu'une révision des institutions figurera de toute manière à l'ordre du jour du rendez-vous de 1996. Sans prétendre à l'exhaustivité, examinons certaines adaptations institutionnelles que l'élargissement nécessiterait, en se concentrant sur les adhésions possibles, mais, il convient d'insister, encore très incertaines, des quatre candidats de l'AELE en 1995³.

131

La première adaptation concerne la présidence rotative du Conseil et du Conseil européen qui est exercée jusqu'à présent par chaque État membre pour une durée de six mois suivant l'ordre alphabétique. Limitée à l'origine, cette fonction est devenue beaucoup plus exigeante

1. Comme l'ont démontré Thomas Sloot et Piet Verschuren dans « Decision-making speed in the European Community », *Journal of Common Market Studies*, septembre 1990, p. 75-85.

2. Conformément à l'article N, 2 des dispositions finales du traité sur l'Union européenne.

3. Pour plus de détails, voir l'étude que TEPSA a menée à la demande du Parlement européen : « L'élargissement de la Communauté : adaptations institutionnelles », Luxembourg, Direction générale des études du PE, série politique 17, dactyl., 1992. Voir aussi le rapport de Klaus Hänsch au Parlement européen, 21 mai 1992.

au cours des années soixante-dix. Outre le suivi des politiques communautaires, l'émergence d'une coopération intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère – la Coopération politique européenne (CPE), devenue en novembre 1993 la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – a en effet obligé chaque présidence à accroître les tâches de représentation sur la scène internationale¹. Or l'un des risques de l'élargissement serait que la présidence pèse de plus en plus lourdement sur des États de petite taille, dotés de ressources administratives limitées – raison de plus, si des « micro-États » comme Malte ou le Liechtenstein adhèrent un jour – et n'ayant pas forcément une tradition de relations établies avec toutes les régions du monde².

132 Plusieurs solutions seraient envisageables, afin d'éviter que cette situation ne porte atteinte à la capacité décisionnelle de l'Union. L'une consisterait à allonger la durée de la présidence à un an, en limitant la rotation aux États les plus peuplés (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne et Italie) assistés de deux vice-présidences choisies en alternance parmi les autres États membres. Cette solution est toutefois inacceptable par les « petits » États, et particulièrement par ceux qui sont déjà membres de l'Union. En établissant un directoire, elle remettrait en effet en cause l'un des attraits essentiels de la construction européenne pour les petits acteurs : l'existence de mécanismes de parité destinés à équilibrer les inégalités de statut et de puissance. Pour mesurer la sensibilité de cette question, il suffit de rappeler les vives polémiques qu'ont suscitées au Danemark, avant le premier référendum de juin 1992, les bruits selon lesquels les réflexions initiales de la Commission sur « les critères et les conditions de l'adhésion des nouveaux membres à la Communauté » tendaient à réduire le rôle des petits pays³. Une seconde solution viserait à conserver la parité des six mois, mais en substituant à l'ordre alphabétique un ordre conçu spécialement pour renforcer la collaboration entre les cinq « grands » et les « nouveaux » États membres dans le cadre des présidences successives. Il s'agirait de

1. Cf. Emil J. Kirchner, *Decision Making in the European Community: the Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

2. Les quatre pays candidats de l'AELE comptent tous moins de 10 millions d'habitants. Chypre et Malte en ont respectivement 687 000 et 348 000.

3. Le rapport définitif de la Commission transmis en juin 1992 au Conseil européen de Lisbonne ne donne cependant pas cette impression (*Agence Europe*, 3 juillet 1992). Sur la nécessité de préserver le rôle des « petits » au sein de l'Union, voir aussi le « Mémoire des pays du Benelux concernant les décisions à prendre sur l'élargissement de l'Union européenne », 20 juin 1992.

rendre plus efficace le mécanisme de la « troïka » associant présidence en exercice, présidence sortante et présidence future, qui est né en 1981 en vue de mieux assurer la coordination et la représentation de la CPE et qui a été formalisé par la PESC dans le traité sur l'Union européenne¹. Évitant la création d'un système de présidence à deux vitesses, cette formule est acceptable pour les petits États membres. Dès lors, il n'est pas étonnant que le Conseil européen de Bruxelles l'ait retenue en décembre 1993. Celui-ci a suggéré qu'après la modification de l'article 146/CE et, bien entendu, l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, le Conseil adopte à l'unanimité une nouvelle rotation qui, jusqu'en 2003, reviendrait à faire exercer la présidence par les nouveaux États membres dans le cadre d'une « troïka » comprenant toujours un des cinq « grands ». Cette solution ne comporterait cependant pas que des avantages. Dans une Union élargie à seize, chaque État membre serait ainsi conduit à exercer la présidence tous les huit ans seulement, ce qui n'encouragerait pas le processus de socialisation des ministres et des fonctionnaires nationaux².

133

La deuxième adaptation concerne les procédures de vote au sein du Conseil. L'unanimité serait nécessairement plus difficile à atteindre dans une Union élargie. Ce problème se poserait particulièrement pour la PESC et pour la justice et les affaires intérieures, domaines dans lesquels l'unanimité reste largement la règle. Mais il n'épargnerait pas non plus le domaine communautaire dans lequel de nombreuses décisions continuent d'être régies par l'unanimité. Aucune adaptation n'a été envisagée sur cette question en vue de l'arrivée des quatre pays de l'AELE, car une véritable réforme des traités aurait alors été nécessaire. Tenant compte de l'élargissement, il serait néanmoins souhaitable que la Conférence intergouvernementale convoquée en 1996 puisse accroître, comme l'ont déjà fait l'Acte unique européen et le traité sur l'Union européenne, les possibilités de vote à la majorité qualifiée au Conseil. Pour l'utilisation de celle-ci dans une Union à seize, le Conseil européen de Bruxelles a suggéré le maintien de la répartition des voix qui est actuellement impartie aux douze³, l'attribution de 4 voix chacune à l'Autriche

1. Article J5,3 du traité sur l'Union européenne. Pour un commentaire, voir Vlad Contestinesco, « La structure du traité instituant l'Union européenne », in *Cahiers de droit européen*, n° 3-4, 1993, p. 268-269.

2. Voir l'étude de TEPESA, *op. cit.*, p. 52.

3. Dans l'Union européenne à douze, la répartition des voix est la suivante : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni : 10 ; Espagne : 8 ; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal : 5 ; Danemark et Irlande : 3 ; Luxembourg : 2. Total : 76 voix.

134 et à la Suède et de 3 à la Norvège et à la Finlande. Si les choix opérés à l'égard des pays candidats s'inspirent d'un critère de population, celui-ci n'est aucunement absolu et il est possible que certains d'entre eux obtiennent une voix de plus à l'issue des négociations finales. Mais le problème essentiel du vote à la majorité qualifiée n'est pas tant la pondération des voix que la fixation du seuil. Dans l'Union à douze, ce dernier correspond à 71 % des voix, soit 54 sur un total de 76. S'il est transposé mécaniquement à l'Union à seize, il pourrait représenter 64 voix sur 90. Les « grands » États membres auraient ainsi moins facilement la possibilité de constituer des minorités de blocage au Conseil, alors qu'ils continueraient de contribuer pour l'essentiel au budget communautaire. Il est dès lors peu surprenant que cette question se soit révélée conflictuelle lors du Conseil européen de Bruxelles, qui n'a pas pu arrêter la position de l'Union et l'a renvoyée au Conseil « affaires générales » dans le cadre de la finalisation des négociations d'adhésion. L'Espagne et le Royaume-Uni se sont en effet opposés au fait que la nouvelle minorité de blocage corresponde à 27 voix (sur un total qui serait de 90) dans une Union à seize, insistant pour que les 23 voix actuelles soient maintenues. L'équilibre décisionnel entre acteurs marqués par des inégalités de taille et de puissance se trouve posé une fois de plus. D'autres élargissements ne manqueraient pas de le rendre encore plus sensible en accentuant la représentation des « petits » États¹.

Tout élargissement impliquerait une troisième adaptation : l'augmentation du nombre de représentants appelés à siéger dans certaines institutions communautaires (Commission, Parlement européen, Cour de justice et tribunal de première instance, Cour des comptes) et organes communautaires (Comité économique et social, Comité des régions). Le Conseil européen de Bruxelles a proposé des ajustements arithmétiques en vue d'une entrée des candidats de l'AELE qui, même s'ils étaient légèrement modifiés à l'issue des négociations finales, ne devraient pas trop altérer l'efficacité du système institutionnel². Deux problèmes mériteraient néanmoins d'être soulevés dans la perspective d'élargissements ultérieurs.

Premièrement, le nombre de membres de la Commission, qui

1. A l'exception de la Turquie, de la Pologne et de la Roumanie, tous les candidats déclarés ou potentiels à l'Union figurant parmi les pays méditerranéens et les pays d'Europe centrale et orientale (CEI exclue) possèdent moins de 15 millions d'habitants.

2. Pour les détails, voir l'annexe III des conclusions de la présidence du Conseil européen (*Agence Europe*, 12 décembre 1993).

devrait passer de 17 à 21 dans une Union de seize, ne pourrait pas être indéfiniment accru sans que la substance des portefeuilles en soit affectée. La distinction de fait qui existe déjà entre commissaires « influents » et commissaires « plus discrets » risquerait en effet de s'en trouver beaucoup accentuée, au détriment de la collégialité. La préservation de ce principe, dans une Union élargie à vingt ou à vingt-cinq États membres, passerait-elle par le renoncement des cinq « grands » au privilège de leurs deux commissaires au profit d'un seul commissaire par État ? Cette question, qui ne nécessite pas de révision des traités, mériterait d'être examinée sérieusement à l'avenir, comme devrait l'être plus encore le mode de désignation des commissaires. Si le traité sur l'Union européenne prévoit en effet que le Parlement européen sera consulté sur la personnalité du président et approuvera par un vote le collège désigné à partir de janvier 1995, ce sont les gouvernements qui, d'un commun accord, continueront de désigner le premier et de nommer le second. Chaque gouvernement dispose ainsi toujours de la possibilité de proposer son (ou ses) candidat(s), auxquels il est demandé ensuite d'agir en toute indépendance. Comment peut-il vraiment en être ainsi ? Afin de mieux garantir l'indépendance de la Commission dans un contexte où le nombre d'États membres serait accru, il conviendrait qu'à terme le président de la Commission ne soit plus simplement consulté sur la composition du collège, mais puisse, sous réserve de l'approbation du Parlement européen, le désigner lui-même à partir de listes de candidats fournies par chaque État membre¹.

135

Deuxièmement, l'augmentation du nombre de députés pourrait provoquer des difficultés de fonctionnement d'autant plus préjudiciables au Parlement européen que celui-ci a réussi à accroître sensiblement sa participation au processus législatif (avis conforme, procédure de codécision, procédure de coopération) depuis 1987. Si la nouvelle répartition des sièges à douze – dont le Conseil européen d'Édimbourg est convenu en décembre 1992 pour tenir compte essentiellement de la réunification allemande – s'applique effectivement à partir des élections de juin 1994, une Union à seize pourrait comporter au moins 639 députés européens². S'il ne paraît pas *a priori* impossible à une assemblée par-

1. Voir, à ce propos, les avis Dury et Bourlanges sur les demandes d'adhésion des quatre pays de l'AELE, Commission institutionnelle du Parlement européen, novembre 1993.

2. Aux 567 députés qui représenteraient les Douze à partir de juin 1994 (au lieu de 518 actuellement) pourraient s'ajouter 21 sièges pour la Suède, 20 sièges pour l'Autriche, 16 pour la Finlande et 15 pour la Norvège.

lementaire de fonctionner avec cet effectif (la Chambre des communes compte 651 membres), « on peut en revanche s'inquiéter de sa croissance future lors d'éventuels élargissements ultérieurs¹ ». En application de la « proportionnalité régressive² », une Union élargie aux sept pays de l'AELE, aux trois pays méditerranéens candidats et aux quatre États du groupe de Visegrad pourrait en effet compter près de 900 membres. Aussi une réflexion sur une nouvelle grille de répartition des sièges (déterminant notamment un plafond plus strict pour le nombre maximal de députés) et sur de nouvelles procédures internes pour le travail législatif devrait-elle dans ce cas s'avérer nécessaire.

DIFFÉRENCIATION ACCRUE ET PROBLÈME DE FINALITÉ

136

Outre la fixation d'une date pour l'ouverture des négociations, le Conseil européen d'Édimbourg a exigé des pays candidats de l'AELE le respect de deux conditions majeures : accepter l'acquis communautaire³, mais aussi l'intégralité du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire souscrire aux finalités politiques de l'Union (monnaie unique, défense commune...). Les gouvernements des pays candidats de l'AELE ont confirmé leur engagement de satisfaire à ces conditions, y compris donc d'accepter « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » pour les trois d'entre eux dotés d'un statut de neutralité (Autriche, Finlande et Suède).

Il n'en demeure pas moins que, plus l'Union s'élargira, plus une différenciation s'imposera dans l'exécution des politiques et des actions communes. A ce sujet, le traité sur l'Union européenne et la décision du Conseil européen d'Édimbourg concernant certains problèmes spécifiques soulevés par le Danemark ont posé d'importants jalons. Ce n'est en effet pas une mince contradiction que de voir les Douze exiger des pays candidats de l'AELE l'application de l'acquis et des finalités poli-

1. Rapport Raimond, *op. cit.*, p. 41.

2. Proposée par le Parlement européen lui-même en vue de déterminer sa composition, cette méthode vise à répartir les sièges selon des règles variables par « tranche » d'habitants. Ses principaux inspirateurs au PE sont les députés allemand R. Bocklet et belge K. de Gucht.

3. Sur cette condition, voir Anna Michalski et Helen Wallace, *The European Community : the Challenge of Enlargement*, Londres, Chatham House Paper, 1992, p. 20-21.

tiques de l'Union, alors qu'ils ont accordé préalablement des exemptions au Danemark et au Royaume-Uni sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, au Royaume-Uni sur la politique sociale, au Danemark sur la défense. Par leur ampleur et leurs implications, ces exemptions ne peuvent pas être comparées aux dérogations que réclament la Norvège en vue de maintenir le droit de pêcher la baleine ou encore la Finlande en vue de restreindre le droit de vote aux élections locales dans les îles Aaland. Compte tenu des précédents danois et britannique, comment pourrait-on cependant empêcher ces pays d'exiger plus de différenciation s'ils entrent dans l'Union, en particulier pour la mise en œuvre d'une défense commune ?

En outre, la différenciation serait nécessairement renforcée si l'Union s'élargissait aux six pays associés d'Europe centrale et orientale qui, malgré leurs louables efforts, ne pourraient certainement pas procéder du jour au lendemain aux adaptations économiques permettant de prendre part à toutes les politiques communautaires. Que l'on songe à ce que représenterait la participation de la Pologne à la PAC avec 19 % d'actifs occupés à l'agriculture. Pour autant, il est probable que l'Union européenne ne puisse pas se limiter aux seuls « Accords européens » d'association pour répondre au fort attrait qu'exerce l'adhésion sur les pays d'Europe centrale et orientale, et en particulier sur ceux du groupe de Visegrad. Aussi pourrait-elle être amenée à envisager à l'avenir des formules souples d'adhésion différenciée ou encore d'*affiliate membership*, pour reprendre une expression employée dès 1991 par le commissaire européen Frans Andriessen¹. Ces formules permettraient aux pays concernés d'avoir la qualité de membre, gain politique et psychologique important pour eux, mais en ne participant pleinement qu'à certains domaines, comme la PESC ou la justice et les affaires intérieures, en attendant de pouvoir accéder aux autres domaines. Comment gérer les conséquences institutionnelles d'une telle architecture à « géométrie variable », alors que l'on s'interroge déjà, dans l'Union à douze, sur le bien-fondé d'une participation des députés européens britanniques à la confection des directives en matière de politique sociale ? C'est au problème plus général d'un monde complexifié n'autorisant plus à concevoir les constructions politiques en terme de modèles linéaires ou d'idéaux types que se trouve en effet confronté de plus en plus le système institutionnel de l'Union européenne. Dès lors, il a peu d'autre

1. Discours à la 69^e assemblée plénière des Eurochambres, 19 avril 1991.

choix pour l'avenir que de s'adapter davantage à la différence, de surmonter le contradictoire et de gérer l'ambivalence¹.

Ce constat mène assez vite à la conclusion que le système institutionnel de l'Union est condamné à être *sui generis* et qu'il faudrait arrêter de se demander s'il évolue vers le modèle de l'État fédéral, de la confédération ou du régime intergouvernemental. Ce sont pourtant les questions que continuent de se poser la plupart des analystes, arrivant toujours à la même conclusion qu'il procède un peu de tous ces mouvements à la fois sans répondre entièrement aux caractéristiques d'un modèle. Ces questions sont néanmoins compréhensibles, dans la mesure où ce sont celles que se posent aussi les citoyens. Les débats de ratification du traité sur l'Union européenne l'ont démontré dans tous les États de la Communauté. L'une des inquiétudes essentielles des citoyens a été l'impossibilité objective
138 d'obtenir des réponses précises, formulées en terme de modèle, à la question de la finalité institutionnelle de l'Union. En réaction, les mêmes citoyens ont opéré un retour logique en direction de ce modèle connu et rassurant qu'est l'État ou plus exactement des différentes représentations qu'ils s'en font. Il n'est dès lors pas étonnant que le traité sur l'Union européenne ait semblé poser davantage de difficultés au citoyen français qui a de l'État la représentation d'« un type idéal [...] » ayant « mené à son terme le processus d'institutionnalisation² » qu'au citoyen belge qui est plus habitué à y voir un « perpétuel chantier³ ». Comment se sentir représenté par une construction institutionnelle qui, pour reprendre une expression du Cavalier Bernin sur l'architecture baroque utilisée par Jean-Louis Boulanges n'est « jamais davantage elle-même qu'en marchant⁴ », qui ne se laisse enfermer dans aucune catégorie connue et qui, à mesure que l'Union s'élargirait, s'y laisserait enfermer de moins en moins. Ce sont des questions qui devraient encore interpeller souvent les citoyens d'une Union élargie, car il est peu probable qu'ils puissent renoncer à penser l'Union européenne autrement qu'en y projetant des modèles achevés (en ce sens, les Scandinaves « fiers » de leur construction étatique y sont particulièrement prédestinés) et en s'interrogeant ainsi sur le

1. Voir Zaki Laidi, « Sens et puissance dans le système international », in *L'Ordre mondial relâché*, Presses de la FNISP, 1992, p. 31 s.

2. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Hachette/Pluriel, 1982, p. 184.

3. Francis Delpérée, « Le nouvel État belge », *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 117.

4. *Le Monde*, 22-23 août 1993.

problème de la finalité. L'irrépressible propension des Européens à toujours problématiser le devenir, qu'Edgar Morin a bien analysée¹, serait-elle le principal obstacle de l'Union européenne ?

20 janvier 1994

1. Voir son ouvrage *Penser l'Europe*, Gallimard, 1987, p. 113 s.

R É S U M É

La perspective plausible d'une Union européenne élargie à 16, puis éventuellement à 20 ou à 25 États membres, conduit à se poser plusieurs questions sur les conséquences qui en résulteraient pour le système institutionnel. En premier lieu, comment préserver l'efficacité des processus de décision et du fonctionnement des différentes institutions ? Comment ensuite allier cohérence institutionnelle et différenciation accrue dans l'exécution des politiques communautaires et des actions communes ? Comment enfin attendre du citoyen européen qu'il puisse s'identifier à une construction politique qui ressemblera de moins en moins aux modèles institutionnels connus de lui ?

CHRONIQUES

ÉLISABETH DUPOIRIER*

GÉRARD GRUNBERG*

L'ANNÉE BALLADUR

La chronique de l'opinion publique en 1993 tourne autour d'un personnage central, Édouard Balladur. Le rejet durable de la gauche, la perte de crédit des partis politiques, et donc de leurs principaux leaders, la crise économique persistante qui conduit une opinion résignée et inquiète à se ranger derrière l'homme qui lui paraîtra capable d'affronter celle-ci, tous ces éléments se sont conjugués en 1993 pour faire du nouveau Premier ministre l'homme de la situation aux yeux des Français.

LE REJET SOCIALISTE

1993 se présente pour les socialistes comme une « année noire ». S'ouvrant sur la chronique d'une défaite annoncée qui se traduira par le naufrage électoral de mars¹ – 17,6 % des voix ; 57 sièges à l'Assemblée –, l'année s'achève sur la confirmation du rejet du pouvoir socialiste.

A la différence de 1986, les socialistes abordent l'échéance législative dans les pires conditions. La popularité moyenne du président entre janvier et mars est, selon le baromètre SOFRES, de douze points inférieure à celle dont il bénéficiait au premier trimestre de 1986 : 32 % au lieu de 44 % (*tableau 1, voir page suivante*). La popularité du Premier ministre, chef de la campagne électorale des socialistes, s'établit à 37 % selon BVA (*tableau 2, voir page suivante*). Le bilan de la gestion gouvernementale est désavoué par 68 % des Français (contre 22 %), alors que celui présenté à la veille des élections législatives de 1986 trouvait autant de défenseurs (42 %) que d'adversaires (45 %). Une majorité de l'opinion considère d'ailleurs que le maintien au pouvoir des socialistes serait « une mauvaise chose pour eux » (51 % contre 23 %), alors que les avis restaient partagés sur ce point à la veille de l'alternance de 1986 (32 % de jugements

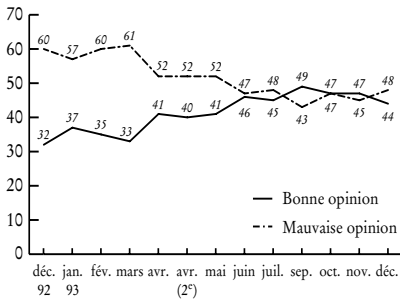
143

* Elisabeth Dupoirier est directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques, et directeur de l'Observatoire interrégional du politique ; Gérard Grunberg est directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique, Centre d'étude de la vie politique française.

1. Voir Philippe Habert, Pascal Perrineau, Colette Ysmal (ed.), *Le Vote sanction. Les élections législatives des 21 et 28 mars 1993*, Presses de la FNSP, 1993.

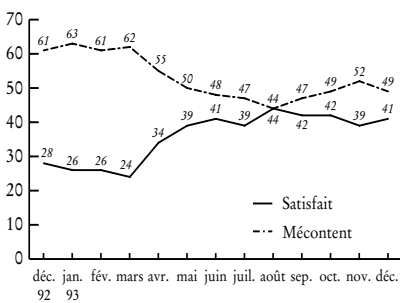
Tableau 1 – Les baromètres de popularité du président de la République

« Quelle opinion avez-vous de François Mitterrand en tant que président de la République ? » (BVA/Paris Match)



144

« Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Mitterrand comme président de la République ? » (IFOP/Journal du dimanche)



« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à François Mitterrand pour résoudre les problèmes qui se posent en France ? » (SOFRES/Figaro Magazine)

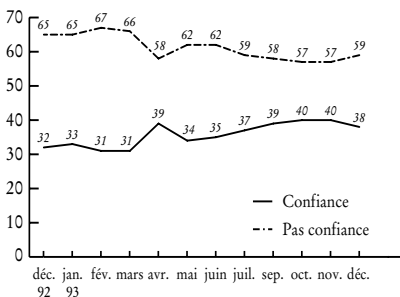
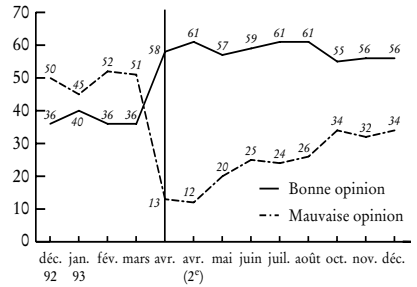
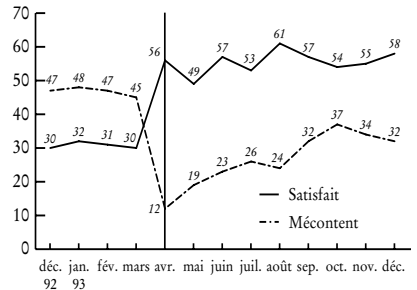


Tableau 2 – Les baromètres de popularité des Premiers ministres*

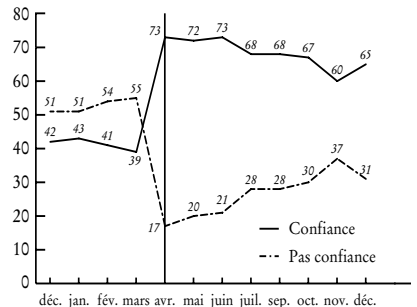
« Quelle opinion avez-vous de ... en tant que Premier ministre ? » (BVA/Paris Match)



« Êtes-vous satisfait ou mécontent de ... comme Premier ministre ? » (IFOP/Journal du dimanche)



« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à ... pour résoudre les problèmes qui se posent en France ? » (SOFRES/Figaro Magazine)



* Pierre Bérégovoy jusqu'en mars 1993 ; Édouard Balladur depuis avril 1993.

Tableau 3 – *Les reproches adressés à la gauche après sa défaite (SOFRES)*

« Parmi les reproches suivants qui ont parfois été faits à la gauche au cours de ces dernières années, quels sont ceux qui vous paraissent les plus justifiés ? »

	ENSEMBLE DES FRANÇAIS	SE DÉCLARENT PROCHES DE LA GAUCHE
La montée du chômage	77	69
L'augmentation du nombre d'immigrés	50	38
L'amnistie des fausses factures	46	40
L'accroissement des pauvres et des exclus	42	43
L'augmentation des inégalités	34	29
La signature du traité de Maastricht	22	17
La politique en matière de formation et d'éducation	15	14
La suppression de l'indexation des salaires	10	10
L'abandon du service public laïc de l'école	9	13
La participation à la guerre du Golfe	8	10
La réhabilitation du profit et de la Bourse	6	8
Le maintien de la force nucléaire française	5	7
Sans opinion	3	4
	%*	%*

145

* Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses.

négatifs pour 33 % de positifs)¹. Dans ces conditions, le vote sanction prend une ampleur encore inégalée : 64 % des électeurs veulent manifester en mars 1993 leur opposition au gouvernement, au lieu de 51 % aux élections régionales de 1992 et 46 % aux législatives de 1986².

A l'heure des bilans, les critiques se focalisent sur l'échec social – chômage, exclusion, montée des inégalités – et moral – l'amnistie –, ainsi que sur la question de l'immigration. Elles épar-

gnent en revanche, comme le note Olivier Duhamel³, les politiques qui relèvent « du virage réaliste de la gauche au pouvoir » dans le domaine de l'économie et de l'éducation (*tableau 3*). Les Français reprochent aux socialistes de ne plus incarner les valeurs qui, selon eux, définissent la gauche prioritairement, à savoir l'idéal social – que 77 % associent à la gauche mais que celle-ci n'incarne que pour 30 % d'entre eux – et les droits de l'homme – que 63 % jugent une

1. SOFRES/*Le Figaro*, « La perspective des élections législatives et l'image des socialistes au pouvoir », janvier 1993.

2. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « La situation pré-électorale à trois semaines des élections législatives », février 1993.

3. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'identité et la reconstruction de la gauche après sa défaite », juin 1994. Voir aussi, sur ce point, Olivier Duhamel, « La disgrâce de la gauche », in SOFRES, *L'état de l'opinion 1994*, Seuil, 1993.

valeur de gauche mais dont 41 % font crédit à la gauche d'aujourd'hui¹.

Cette déception place le Parti socialiste en position de grande faiblesse. Sa cote s'établit à la SOFRES au point moyen le plus bas depuis 1981 : 34 % sur l'année, soit un recul d'encore trois points par rapport à 1992². S'il a regagné huit points de bonne opinion entre mars et décembre, à cette date il ne dépasse pas son niveau de janvier 1993 (36 % de bonnes opinions). Le « big bang » de Michel Rocard, l'autocritique du parti à Lyon, la rénovation mise en œuvre par la nouvelle direction n'ont pas été suffisants pour restaurer son image à l'automne 1993. Parmi dix qualificatifs proposés pour juger le PS, cinq, tous négatifs, sont cités en tête : pour 54 % des personnes interrogées, il apparaît « usé » ; 43 % lui reprochent de « ne fonctionner vraiment qu'au moment des élections », et encore 40 % trouvent qu'il « n'est plus vraiment à gauche ». Ces trois principaux reproches sont aussi ceux que lui adressent le plus souvent ses propres sympathisants.

Le discrédit socialiste n'épargne pas François Mitterrand. A la différence de 1986, l'ouverture de la cohabitation n'entraîne pas de remontée sensible de sa popularité : en 1986, le président avait retrouvé deux mois après l'installation du nouveau gouvernement une popularité positive, sa cote passant à la SOFRES de 46 % en février à 56 % en mai ; en 1993, le gain de popularité sur la même

période n'est que de trois points au lieu de dix, et le score demeure en mai nettement négatif (34 % pour 31 % en février). Au total, la popularité moyenne de François Mitterrand en 1993 s'établit à 36 % à la SOFRES, 41,4 % à BVA et 36,4 % à l'IFOP, soit des résultats à peine meilleurs que ceux enregistrés en 1992.

LE CLIMAT DE CRISE

La crise de la représentation persiste

Dans notre chronique de l'an passé³, nous avons montré que les Français, en exprimant leur volonté de sanctionner les socialistes, exprimaient plus largement une critique de la classe politique. Nous venons de caractériser les raisons et l'ampleur du rejet de la gauche en mars dernier. Ce rejet n'a pas, à lui seul, fait disparaître cette crise de la représentation, même si l'alliance UDF-RPR a remporté une victoire écrasante. Interrogés en mai 1988, en mai 1990 et en octobre 1993 sur ce qu'ils éprouvent lorsqu'ils pensent à la politique, les Français, ayant à choisir entre quatre qualificatifs positifs – enthousiasme, espoir, respect, intérêt – et quatre qualificatifs négatifs – ennui, méfiance, peur et dégoût – (plusieurs réponses étant possibles), expriment une vision de la politique plus négative en octobre 1993 que lors des deux enquêtes précédentes⁴ (tableau 4). Par ailleurs, 38 % des personnes interrogées estiment en octobre 1993 que les élus et les dirigeants

146

1. SOFRES/La Marche du siècle/*Le Monde*, « Les jugements des Français sur la gauche, les socialistes et Michel Rocard », octobre 1993.

2. Baromètre SOFRES/*Le Figaro Magazine*.

3. Voir Élisabeth Dupoirier et Gérard Grunberg, « Chronique de l'opinion 1992 : les crises de confiance », *Pouvoirs*, n° 65, avril 1993.

4. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Les Français, la politique et la représentation », octobre 1993.

Tableau 4 – *La représentation de la politique dans les enquêtes de la SOFRES*

« Quand vous pensez à la politique, pouvez-vous me dire ce que vous éprouvez ? »

	RAPPEL ENQUÊTE MAI 1988	RAPPEL ENQUÊTE MAI 1990	OCTOBRE 1993
de l'enthousiasme	4	1	1
de l'espoir	49	20	24
du respect	15	8	7
de l'intérêt	34	27	22
de l'ennui	19	24	23
de la méfiance	48	47	57
de la peur	10	11	15
du dégoût	8	21	18
Sans opinion	4	4	2
	%*	%*	%*

147

* Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner deux réponses.

politiques sont plutôt honnêtes, tandis que 52 % les jugent corrompus (en octobre 1992 ces proportions étaient respectivement de 34 % et 53 %).

A cette vision toujours majoritairement négative de la politique, correspond la popularité relativement faible de la plupart des leaders politiques. En dehors d'Édouard Balladur qui, dans la cote d'avenir de la SOFRES¹ comme dans la cote de confiance de BVA², est largement et continûment en tête du palmarès (avec une moyenne sur huit mois de 54 % d'opinions positives pour BVA et 71 % d'opinions positives pour la SOFRES), les seules personnalités qui dépassent 50 % d'opinions positives pour la SOFRES et 40 % pour BVA sont Simone Veil, Jacques Delors et Charles Pasqua. A l'exception de ce dernier, il s'agit de leaders qui n'ont pas une image

partisane affirmée. Quant aux leaders des trois grands partis, Jacques Chirac, Valéry Giscard d'Estaing et Michel Rocard, leur cote moyenne d'avenir est de 37 %, 32 % et 37 % pour la SOFRES, et leur cote de confiance de 36 %, 34 % et 28 % pour BVA.

La perception d'une aggravation de la crise économique

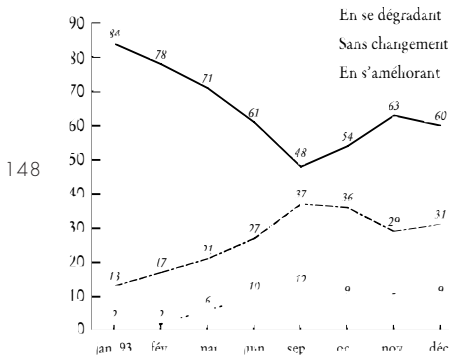
Le moral des Français était au plus bas en 1992 et au début de 1993. L'alternance de mars ne produit pas un regain durable d'optimisme, l'angoisse du chômage est toujours présente. Interrogés en septembre 1993 sur les signes les plus caractéristiques de la crise économique actuelle, les Français mettent largement en tête les difficultés des jeunes diplômés à trouver du travail (51 %), et le développement des licenciements expéditifs

1. Baromètre SOFRES/Le Figaro Magazine.

2. Baromètre BVA/Paris Match.

Tableau 5 – *Le baromètre Louis Harris/ Valeurs actuelles de perception du climat économique*

« Du point de vue du climat économique et social, avez-vous le sentiment que la situation en France va plutôt en s'améliorant, plutôt en se dégradant ou reste sans changement ? »



(33 %)¹. En décembre 1992, 34 % des personnes interrogées estimaient qu'il y avait dans leur famille un risque de perte d'emploi. Elles sont encore 28 % à faire la même réponse en novembre 1993². La polarisation de l'opinion sur la question de l'emploi se lit à travers l'évolution des réponses concernant les préoccupations relatives à l'activité professionnelle en général. Tandis que la crainte pour

l'emploi passe chez les personnes interrogées de 59 % en 1992 à 61 % en novembre 1993, les autres préoccupations – augmentation des salaires, amélioration des conditions de travail, intéressement, diminution de la durée du travail et extension des droits d'expression dans l'entreprise – reculent globalement³ (de 113 % en 1988 à 97 % en 1992, puis à 61 % en novembre 1993). Cette angoisse du chômage colore l'appréciation de la situation économique générale. Selon CSA, 79 % des Français pensent que la crise sera durable⁴. Selon la SOFRES, 20 % des Français seulement estiment que le pays sortira de la crise d'ici à deux ans, tandis que 33 % pensent que la crise durera encore au moins trois années, et que 39 % pensent que la crise va durer très longtemps⁵. Le baromètre Louis Harris/ *Valeurs actuelles* de perception du climat économique et social montre que la décre de pessimisme observée pendant les trois premiers mois de la cohabitation n'a pas survécu à l'annonce des mauvais résultats du chômage d'octobre. La perception d'une dégradation du climat économique est de nouveau partagée par six Français sur dix en décembre (tableau 5). Et l'indicateur d'optimisme/pessimisme de la SOFRES⁶ montre que le pessimisme (« Les choses ont tendance à aller plus mal ») demeure presque aussi élevé à la

1. SOFRES/*La Tribune Desfossés*, « Les Français dans la crise économique », septembre 1993. Voir aussi Élisabeth Dupoirier, « Les Français à l'épreuve de la crise », in SOFRES, *L'état de l'opinion 1994*, Seuil, 1993.

2. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Le climat économique et social vu par les Français », novembre 1993.

3. Plusieurs réponses possibles.

4. CSA/*Le Parisien*, juin 1993.

5. SOFRES/*La Tribune Desfossés*, « Les Français dans la crise économique », septembre 1993.

6. Baromètre SOFRES/*Le Figaro Magazine*.

fin de l'année 1993 (74 %) qu'à la fin de l'année 1992 (77 %).

Partageant ainsi en majorité une vision pessimiste à long terme de la situation économique, les Français font montre d'une certaine résignation face à l'avenir. 55 % des personnes interrogées en novembre 1993 par la SOFRES, contre 48 % en décembre 1992, se situent parmi « les gens prêts à faire des sacrifices et à renoncer au moins provisoirement à leurs revendications », tandis que 33 % contre 38 % en 1992 se classent parmi « ceux qui ne sont pas prêts à faire des sacrifices et qui veulent lutter sans attendre pour leurs revendications »¹. Ceci s'accompagne d'une tendance générale au repli sur soi, qui se traduit notamment par une montée des craintes à l'égard de la construction européenne. L'enquête de l'IFOP pour *L'Express* en septembre 1993 traduit bien cet état d'esprit. 72 % des personnes interrogées ne pensent pas que l'ouverture des frontières favorisera le recul du chômage. 59 % pensent que la construction européenne met en danger notre système de protection sociale, 59 % jugent que l'Europe profitera plus aux Français aisés qu'aux Français modestes, 80 % déclarent qu'il faut d'abord résoudre les problèmes français avant de s'engager plus avant dans la construction de l'Europe. Et pourtant 57 % pensent que la France a plus à gagner qu'à perdre dans la construction européenne. Ici encore le pessimisme et la tentation du repli se combinent avec une certaine résignation devant le caractère inéluctable des évolutions en cours.

ÉDOUARD BALLADUR, L'HOMME DE LA SITUATION

Dans cet environnement économique et social très défavorable pour l'action gouvernementale, la popularité d'Édouard Balladur prend un caractère apparemment paradoxal. Mais le paradoxe disparaît si l'on considère que ce n'est pas en dépit du mauvais climat actuel, mais à cause de lui, que l'actuel Premier ministre jouit d'une forte popularité.

La popularité d'Édouard Balladur est en effet le phénomène le plus marquant de l'état de l'opinion en 1993 (*tableau 2*). Elle frappe par son niveau et sa résistance. Comparée à celle des précédents Premiers ministres entrés en fonction au lendemain d'élections législatives depuis 1981 (Pierre Mauroy, Jacques Chirac, Michel Rocard), elle est la plus élevée à l'entrée en fonction. Elle l'est encore après six mois passés à Matignon : 67 % à la SOFRES, 55 % à BVA et 54 % à l'IFOP. L'effritement de la popularité est également moindre au bout de six mois que ce n'était le cas pour Pierre Mauroy et Michel Rocard. En revanche, la comparaison avec Jacques Chirac donne l'avantage à ce dernier. Cette comparaison est la plus significative puisque l'un et l'autre arrivent aux affaires après des élections législatives ayant lieu à leur date normale, toutes les deux au mois de mars, et entraînant une alternance. Entre mars et décembre 1986, Jacques Chirac perd quatre points à la SOFRES, en gagne un à BVA, tandis qu'Édouard Balladur, entre mars et

149

1. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Le climat économique et social vu par les Français », novembre 1993.

décembre 1993, en perd huit à la SOFRES et cinq à BVA.

Le phénomène Balladur s'explique par la rencontre d'un homme et d'une situation : situation politique où il apparaît d'emblée comme le praticien habile de la cohabitation, comme l'homme de la nouvelle majorité capable d'éviter la crise politique tout en se montrant déterminé à conduire la politique attendue par les Français ; situation économique où les qualités personnelles que lui reconnaît l'opinion sont de nature à le rassurer en cette période d'angoisse et de pessimisme.

150

Le praticien habile de la cohabitation

Les Français se rallient plus tardivement qu'en 1986 à l'éventualité d'une nouvelle cohabitation¹. A trois mois de l'échéance, 51 % d'entre eux (contre 41 %) souhaitent que François Mitterrand démissionne en cas de victoire UDF-RPR, alors que six mois avant l'alternance de mars 1986 le souhait de voir le président demeurer en fonction était déjà majoritaire (51 % contre 35 %). Cependant, comme en 1986, la tendance au ralliement à la cohabitation se fera au fur et à mesure que l'échéance se rapprochera et que la figure d'un Premier ministre se formera aux yeux des électeurs de l'opposition. A la veille des élections, 62 % des Français (65 % en mars 1986) souhaitent que le RPR et l'UDF acceptent de gouverner sous la présidence de François Mitterrand. Sur-tout, cette acceptation de la cohabita-

tion s'accompagne d'un souhait majoritaire de suprématie politique de la coalition gagnante plutôt que du président de la République : 55 % des Français (au lieu de 36 % en 1986) veulent que le véritable chef de l'exécutif soit le futur Premier ministre, plutôt que François Mitterrand (32 % au lieu de 50 % en 1986).

Les jugements positifs portés sur les neuf mois d'exercice de la cohabitation – 78 % en décembre 1993 – s'expliquent par le sentiment que le souhait de suprématie politique du Premier ministre, chef de la majorité victorieuse, est respecté². Aux yeux des Français, François Mitterrand conserve la décision en matière de politique étrangère (65 %), de défense nationale (68 %), et représente la France à l'étranger (82 %). Mais Édouard Balladur est bien en charge de la politique économique (74 %), et responsable de l'administration (52 %). Selon 52 % de l'opinion, François Mitterrand n'empêche pas le Premier Ministre de gouverner, 28 % jugent même qu'il l'aide, tandis que seulement 16 % ont le sentiment qu'il le gêne. En octobre 1993, Édouard Balladur apparaît comme le « vrai chef de l'exécutif » à 58 % des Français (70 % des RPR, 64 % des UDF, mais aussi 54 % des socialistes), seuls 29 % désignent François Mitterrand (36 % des socialistes)³. En décembre 1993, 51 % des Français jugent que la cohabitation profite à Édouard Balladur plutôt qu'à François Mitterrand (26 %). Le *leadership* politique du Premier ministre est constaté

1. Voir Gérard Grunberg, « La deuxième cohabitation », in SOFRES, *L'état de l'opinion 1994*, Seuil, 1993.

2. SOFRES/Groupe de journaux de province, « L'opinion des Français sur la deuxième cohabitation », décembre 1993.

3. SOFRES/*Le Figaro*/Europe 1, « L'image de François Mitterrand et de son rôle sous la cohabitation vue par les Français », octobre 1993.

4. Voir, *supra*, note 2.

par 60 % de sympathisants du PS⁴...

Au terme de neuf mois de cohabitation, 55 % des Français jugent que cette période est plutôt positive pour la France (contre 31 %), cette opinion étant partagée dans des proportions presque aussi élevées par les sympathisants du PS (62 %) que ceux de l'UDF (68 %) ou ceux du RPR (66 %). Un des ressorts de cette satisfaction est sans nul doute le rééquilibrage des pouvoirs institutionnels au sein de l'exécutif au bénéfice du chef de gouvernement. En octobre 1987, 56 % souhaitaient que la cohabitation soit une parenthèse et que l'élection présidentielle permette de revenir au fonctionnement habituel des institutions de la V^e République. En décembre 1993, ils ne sont plus que 46 % à exprimer ce souhait, tandis que 43 % (au lieu de 33 % en octobre 1987) préfèrent au contraire que la « cohabitation ait des effets durables sur le fonctionnement des institutions ». 52 % jugent que la cohabitation permet un bon équilibre du pouvoir, quand seulement 34 % dénoncent au contraire la division qu'elle introduit au sommet de l'État¹.

La primauté de l'image personnelle

C'est au moins autant à sa personnalité qu'à ses qualités de chef de gouvernement qu'Édouard Balladur doit sa popularité. Dans une étude de Louis Harris pour *Libération* d'octobre 1993, 70 % des Français en ont « une bonne opinion » comme Premier ministre, mais davantage encore comme personne (85 %). L'enquête de la SOFRES pour *Le Figaro Magazine* réalisée au même

moment montre que les deux qualités personnelles qui lui sont le plus souvent reconnues par les Français sont la confiance qu'il inspire (53 %) – dans une conjoncture de pessimisme et de tendance au repli – et l'honnêteté (43 %) – dans une période où les Français mettent en doute celle de la classe politique dans son ensemble. A ceci s'ajoute une image de chef de gouvernement. Ayant à choisir dans une large liste de qualificatifs pouvant s'appliquer au Premier ministre, les Français lui reconnaissent prioritairement trois qualités importantes : il « gouverne en préparant l'avenir » (34 %), il est loyal (28 %), et il sait communiquer (pour 26 % « il explique bien la politique du gouvernement »). Pour 71 % de l'opinion, il traite les problèmes « en cherchant de véritables solutions » plutôt qu'il ne « cherche à les éviter » (19 %)².

De surcroît l'image politique d'Édouard Balladur est aussi peu partisane que possible et la présence au gouvernement et à des positions éminentes de Simone Veil, symbole du centre, et de Charles Pasqua, symbole du conservatisme d'autorité, fait que l'équipe choisie par Édouard Balladur est perçue comme couvrant un large espace politique. Alors que, en avril 1986, 51 % des Français estimaient que le gouvernement de cohabitation était dominé par le RPR plutôt qu'équilibré entre les deux partis de la coalition (36 %), les perceptions s'inversent en 1993 : 53 % jugent en avril que le RPR et l'UDF ont une influence à peu près égale, 32 % voient une domination du RPR³.

151

1. *Ibid.*

2. SOFRES/*Le Figaro Magazine*, « L'image d'Édouard Balladur auprès des Français », octobre 1993.

3. SOFRES/Groupe de journaux de province, « L'image du nouveau gouvernement », avril 1993.

Ce sentiment majoritaire d'un gouvernement « non partisan » qui couvre un large espace du spectre politique permet à Édouard Balladur de bénéficier, à la différence de Jacques Chirac en 1986, d'une popularité qui va bien au-delà de son électorat naturel. En septembre 1986, la confiance faite à Jacques Chirac pour résoudre les problèmes de la France, qui atteignait 46 % au total, était seulement de 14 % chez les sympathisants du Parti communiste, 21 % chez ceux du Parti socialiste, 38 % parmi les écologistes, 43 % au Front national. En septembre 1993, la confiance à Édouard Balladur, partagée par 68 % des Français, est de 33 % parmi les communistes, 54 % chez les socialistes, 56 % parmi les écologistes et 63 % au Front national¹. Autre indicateur de cette large assise politique de la popularité d'Édouard Balladur : en octobre, 62 % des Français (49 % des sympathisants socialistes) estiment qu'il est « le Premier ministre de tous les Français », contre 30 % (45 % des socialistes) qui estiment qu'il est « le Premier ministre des électeurs UDF et RPR »². Au même moment, 63 % des Français estiment que la politique gouvernementale prend en compte « les intérêts de tous les Français », contre 24 % qui estiment que cette politique prend surtout en compte l'intérêt des personnes favorisées³.

On comprend bien l'alchimie complexe qui produit la forte popularité d'Édouard Balladur lorsqu'on examine les raisons que donnent les Français à

cette popularité. Chaque groupe de sympathisants politiques, à l'exception des communistes, trouve des explications qui sont congruentes avec sa propre position politique. Sa « gestion de la cohabitation », qui est l'item qui arrive en tête (44 %), est le plus cité par les sympathisants socialistes (50 %) et centristes (49 %). Arrive en deuxième position « le courage de prendre des décisions impopulaires mais nécessaires » (36 %), en tête chez les sympathisants du RPR (53 %). De même l'item « il a l'autorité nécessaire pour diriger le pays » (22 %) arrive en seconde position chez les sympathisants du RPR (36 %). Le fait qu'il bénéficie de l'affaiblissement des socialistes et de François Mitterrand arrive en troisième position, mais en première position chez les sympathisants socialistes (50 %) et chez ceux de Génération Écologie (52 %). Enfin l'idée qu'il « ne participe pas aux jeux politiques habituels » arrive en quatrième position avec 23 %, mais en première position chez les sympathisants de l'UDF (31 %) et en troisième position chez ceux du Front national (29 %)⁴.

LE BILAN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Nous l'avons vu, le gouvernement Balladur bénéficie de sa composition politique. Les deux ministres les plus populaires sont Simone Veil et Charles Pasqua. Au baromètre BVA/*Paris Match* de décembre 1993, Simone Veil

1. Voir Alain Duhamel, « Édouard Balladur ou le retour de l'autorité », in SOFRES, *L'état de l'opinion 1994*, Seuil, 1993.

2. SOFRES/*Le Figaro Magazine*, « L'image d'Édouard Balladur auprès des Français », octobre 1993.

3. Louis Harris/*Libération*, octobre 1993.

4. Voir, *supra*, note 2.

est en première position avec 62 %, et Charles Pasqua avec 59 % est en seconde position. Ce dernier apporte à la popularité du gouvernement une contribution décisive du fait de sa bonne image personnelle et de celle de sa politique de sécurité et d'immigration. 83 % estiment qu'il a de l'autorité, 80 % le disent courageux et compétent. 70 % des Français pensent que la nomination de Charles Pasqua est une bonne chose, dont près d'une moitié des sympathisants socialistes. 72 % lui font confiance pour lutter contre l'insécurité, et 77 % pour lutter contre l'immigration clandestine. Les « mesures Pasqua » sont largement approuvées : entre 52 % et 94 % selon les mesures¹.

Mai-octobre : l'approbation de l'action gouvernementale

Dans les jugements que les Français portent sur l'activité gouvernementale, deux périodes doivent être distinguées : celle qui court jusqu'à octobre est positivement jugée. A partir de novembre des signes de fragilité apparaissent.

Entre mai et octobre tous les jugements recueillis sur l'action du gouvernement lui sont favorables. Interrogés en mai sur le bilan de la situation économique publié par Édouard Balladur, les Français sont 74 % (62 % des sympathisants socialistes) à estimer que ce bilan « est très inquiétant et justifie des mesures de rigueur et des sacrifices », tandis que seulement 11 % pensent le contraire. De fait, l'opinion semble accepter les mesures prises par le gou-

vernement au lendemain de son entrée en fonction : 55 % acceptent l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), 90 % celle des taxes sur les alcools et 57 % le gel des augmentations de salaires des fonctionnaires. Et si une majorité, souvent courte, rejette l'augmentation du prix de l'essence et les mesures sur les retraites, 72 % estiment finalement que l'ensemble des mesures prises sont nécessaires, dont 62 % des sympathisants socialistes².

Les Français font également confiance au gouvernement pour maintenir la paix sociale (58 % contre 40 %), et ils estiment que, dans le conflit d'Air France, il fait preuve de sagesse et non de faiblesse (50 % contre 42 %)³. Ils estiment également que le gouvernement est capable de faire face à une grave crise sociale (55 % contre 35 %)⁴.

Les signes de fragilité de la fin de l'année

Deux dangers existent au moins potentiellement qui pourraient à terme fragiliser la position du gouvernement et d'Édouard Balladur. Le premier est celui d'un effritement de la confiance faite au gouvernement pour rétablir la situation de l'économie française. Selon le baromètre Louis Harris/*Profession politique*, 63 % des Français (43 % des sympathisants de gauche) jugeaient en juin dernier que le gouvernement d'Édouard Balladur allait dans la bonne direction (contre 27 %) ; en décembre, ces jugements positifs ont chuté de 13 points (50 %, 32 % des sympathisants de gauche), et 41 % (+ 11 points) des per-

1. BVA/*Le Figaro Magazine*, « L'image de Charles Pasqua et l'immigration », avril 1993.

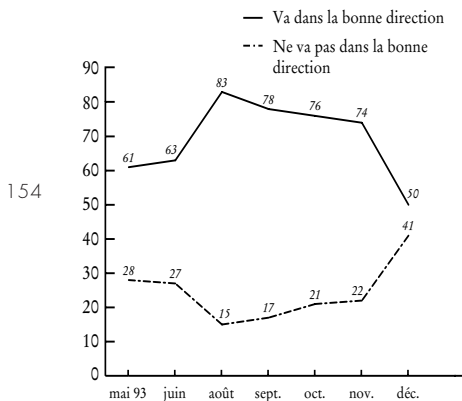
2. SOFRES/TF1, « La réaction des Français aux mesures économiques du gouvernement Balladur », mai 1993.

3. BVA/*Paris Match*, octobre 1993.

4. Louis Harris/*Libération*, octobre 1993.

Tableau 6 – *Le baromètre Louis Harris/ Profession politique de l'action gouvernementale*

« De façon générale dans son action gouvernementale, diriez-vous que le gouvernement d'Édouard Balladur va dans la bonne direction ou ne va pas dans la bonne direction ? »



sonnes interrogées ont le sentiment que l'action gouvernementale ne va pas dans la bonne direction (tableau 6). Au même moment, une enquête IFOP pour *Capital* montre que les avis sont partagés sur l'efficacité à attendre de la politique de lutte contre le chômage : 40 % pronostiquent des effets positifs mais 38 % n'attendent aucun effet, et 14 % des effets négatifs. Les sympathisants de l'UDF et du RPR sont les seuls à se montrer optimistes.

Dans ces conditions, le second danger qui guette le gouvernement Balladur est de ne plus apparaître comme le seul capable à terme de faire sortir la France

de la crise. En juin dernier, 56 % contre 40 % des Français pensaient qu'Édouard Balladur allait réussir à rétablir la situation économique ; en novembre, ils ne sont plus que 44 % contre 53 % à le penser¹. Le pessimisme est de nouveau majoritaire et 60 % (contre 32 %) des personnes interrogées dans la même enquête ont désormais le sentiment qu'« une autre politique est possible », alors qu'elles n'étaient que 47 % (contre 44 %) avant l'été. Ce doute sur l'efficacité de l'action gouvernementale s'accompagne d'un sentiment croissant (71 % au lieu de 53 % en juin) que les efforts demandés aux Français ne sont pas équitablement répartis. Sur tous ces indicateurs, le gouvernement ne bénéficie plus à l'automne que du soutien – certes massif mais exclusif – des sympathisants UDF et RPR. En sens inverse, fin décembre, 58 % des Français estiment à propos des accords du GATT que « le gouvernement a fait preuve de fermeté et n'a pas cédé aux Américains », contre 31 % qui pensent qu'« il a fait preuve de faiblesse ».

PERSPECTIVES POLITIQUES

La gauche et la droite

Après six mois de gestion gouvernementale par la coalition UDF-RPR, les Français sont convaincus de sa supériorité sur la gauche « pour conduire les affaires du pays ». Globalement, 45 % lui font confiance contre 24 % à la gauche, 23 % ne font pas de différence². Depuis dix ans que la SOFRES pose annuellement cette question, jamais l'écart de confiance en faveur de la droite

1. BVA/Paris Match, novembre 1993.

2. SOFRES/Groupe de journaux de province, « L'image comparée de la gauche et de la majorité », septembre 1993.

(+ 41 points) n'a été aussi net. Sur quinze domaines d'action gouvernementale testés, la droite détient une meilleure crédibilité que la gauche. Comparés à ceux obtenus sous la précédente cohabitation, les scores de confiance de la droite sont tous supérieurs, dans les secteurs économiques, comme dans la plupart de ceux qui concernent le social : le maintien du pouvoir d'achat (36 %, soit + 13 points par rapport à octobre 1986) ; la création d'emplois (40 %, soit + 14 points), assurer la paix sociale (35 %, soit + 14 points). La crédibilité de la gauche n'est maintenue face à la droite qu'en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, où elles font jeu égal (30 % chacune), et le maintien des avantages sociaux où la gauche est toujours mieux jugée (41 %) que la droite (30 %).

A cette crédibilité gouvernementale écrasante s'ajoute pour la droite une meilleure image politique. Elle est jugée, et de loin, plus unie que la gauche (47 % contre 8 %), porteuse de meilleures solutions pour les problèmes du pays (43 % contre 10 %), et les trois quarts des Français sont convaincus qu'elle est majoritaire dans le pays.

L'ensemble de ces observations fait ressortir une situation exceptionnellement déséquilibrée en faveur de la majorité qui conserve néanmoins un point de faiblesse : son image partisane toujours médiocre. En septembre 1993, 51 % des Français se déclarent personnellement éloignés de la majorité UDF-RPR, 40 % seulement s'en sentent proches¹. Le courant d'adhésion est donc minoritaire, inchangé par rapport à la dernière

mesure prise avant son retour au pouvoir en octobre 1992 (42 % s'en déclaraient proches contre 49 % éloignés). En termes d'attraction, la droite n'a pas pris aujourd'hui une avance décisive sur la gauche, dont 35 % des Français se sentent proches en octobre, contre 53 % éloignés.

L'horizon présidentiel

L'alternance de mars 1993 et le succès de la cohabitation porté au crédit d'Édouard Balladur bouleversent les jugements portés par les Français sur la dimension présidentielle des leaders politiques (*tableau 7, voir page suivante*). A la fin de l'année 1992, les socialistes, 155 pourtant en fort mauvaise posture de gouvernants, pouvaient encore se targuer de détenir les deux meilleurs « présidentiables » aux yeux de l'opinion, selon le classement établi par la SOFRES depuis le début du deuxième septennat. A la question « Pensez-vous que les personnalités suivantes pourraient faire un bon président de la République ? », Jacques Delors (48 %) et Michel Rocard (41 %) se détachaient nettement de Simone Veil (33 %), Jacques Chirac (35 %), Valéry Giscard d'Estaing (29 %) et Édouard Balladur (23 %). En octobre 1993, la hiérarchie est bouleversée. Édouard Balladur prend la tête des présidentiables avec 68 % de réponses positives (+ 45 points depuis octobre 1992), suivi par Jacques Delors (49 %, + 1 point), et laissant loin derrière les leaders partisans : Jacques Chirac 38 % (+ 3 points), Michel Rocard 30 % (- 9 points), Valéry Giscard d'Estaing 30 % (+ 1 point)².

1. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'image de la droite six mois après sa victoire », septembre 1993.

2. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « La dimension présidentielle des leaders politiques », octobre 1993.

Tableau 7 – *La cote SOFRES des présidentiables*

« Pensez-vous que les personnalités suivantes feraient un bon président de la République ? »

	OCTOBRE 1993	RAPPEL OCTOBRE 1992	ÉVOLUTION 1992-1993
Édouard Balladur	68	23	+ 45
Jacques Delors	49	48	+ 1
Raymond Barre	39	35	+ 4
Jacques Chirac	38	35	+ 3
Simone Veil	35	37	- 2
Michel Rocard	30	41	- 11
Valéry Giscard d'Estaing	30	29	+ 1
Charles Pasqua	27	20	+ 7
Philippe Séguin	24	18	+ 6
François Léotard	24	21	+ 3

156

Pronostics et souhaits confirment la suprématie actuelle du RPR – et en son sein d'Édouard Balladur – face à l'échéance présidentielle¹. Les Français jugent, en novembre 1993, que c'est Édouard Balladur qui a le plus de chances d'être le prochain président de la République (38 %), 21 % désignent Jacques Chirac, 9 % Jacques Delors et 6 % Michel Rocard. L'hypothèse d'une élection du Premier ministre actuel est prioritairement retenue par les sympathisants de tous les partis politiques. Même au RPR Jacques Chirac n'est crédité que de 31 % de chances, au lieu de 48 % à Édouard Balladur. En termes de

souhaits, le Premier ministre est encore donné favori (39 %) devant les deux présidentiables de gauche, Jacques Delors (27 %) et Michel Rocard (22 %), et devant Jacques Chirac (24 %). Il bénéficie des préférences de 67 % des sympathisants UDF, encore 62 % de ceux du RPR (54 % à Jacques Chirac) et 24 % des socialistes. La gauche se révèle divisée entre les supporters de Michel Rocard (51 %) et ceux de Jacques Delors (49 %).

Au total, le décalage est impressionnant entre le consensus dans l'opinion en faveur d'une candidature présidentielle d'Édouard Balladur et la division des dirigeants de la droite. L'année 1994

1. SOFRES/TF1/Europe 1, « La perspective de l'élection présidentielle », novembre 1993.

INTERVIEW DE PIERRE LELLOUCHE
PAR OLIVIER DUHAMEL

LA DÉCOUVERTE
DES FONCTIONS DE DÉPUTÉ

Olivier Duhamel : Que découvre un jeune député au lendemain de sa première élection ?

Pierre Lellouche : Quand on arrive à l'Assemblée, quatre jours à peine après l'élection – et, dans mon cas, après une longue et rude campagne –, on n'a guère eu le temps de se préparer, ni à la découverte de l'Assemblée ni au fonctionnement du travail législatif. Ce qui domine assez vite, une fois passée l'émotion très réelle de pénétrer pour la première fois, en tant qu' élu, dans ce temple de notre République, c'est le sentiment d'être un peu un bizut, qui vient d'être admis dans un club aux règles complexes et connues seulement de certains. Les « nouveaux » ne se connaissent pas : les députés arrivent des quatre coins de la France, ils sont rapidement inondés de papiers, de règlements en tout genre. Et soyons lucides : les jeux sont déjà faits. Certes, des élections sont organisées à l'intérieur de chaque groupe pour désigner les responsables politiques et, notamment, le Bureau. Mais les « jeunes » n'y participent guère : ceux qui se connaissent, les « anciens » ou les responsables de la

Direction des groupes, imposent un consensus sur un certain nombre de noms ; des consignes de vote circulent plus ou moins informellement. Le Bureau du groupe, on s'en rend compte après coup, gère des choix importants, et surtout contrôle l'information sur le travail de l'Assemblée. Toute chose, bien sûr, que l'on ignore *avant*, même si, comme moi, on a étudié le droit constitutionnel. Mais il est vrai qu'entre la théorie et la pratique...

Autre découverte piquante : l'affectation des députés au sein des commissions et la désignation des patrons politiques de celles-ci. Là encore, le nouvel élu doit apprendre – vite – les règles du jeu ! Dans mon cas, je pensais, au départ, aller à la commission des Affaires étrangères. Celle-ci avait été attribuée par décision supérieure (c'est-à-dire par un accord entre les partis de la nouvelle majorité) à l'UDF ; M. Valéry Giscard d'Estaing en serait « naturellement » le président, tandis que nous, au RPR, nous aurions la Défense. J'envisageais donc à l'origine de postuler à la vice-présidence de la commission des Affaires étrangères – où, m'avait-on dit, j'avais d'assez bonnes chances, compte tenu

de mon expérience dans ce domaine. Puis, ayant été entre-temps désigné par Jacques Chirac comme délégué général à la Défense au sein du RPR, j'ai pensé qu'il serait plus cohérent pour moi d'aller à la commission de la Défense et des Forces armées. J'annonçai donc que je serais candidat à la présidence de cette Commission, fort de vingt ans de travail dans ce domaine et de très nombreux articles et ouvrages. Surprise : la seule annonce de ma candidature provoqua un mini-tremblement de terre dans les couloirs de l'Assemblée. « Comment, me dit-on, vous n'y pensez pas ! » « Pourquoi ? Ne suis-je pas compétent ? » « Vous n'y êtes pas, m'a-t-on expliqué de tous côtés, ce n'est pas un problème de compétences, mais un problème d'usages. Et l'usage, à l'Assemblée, c'est qu'un nouvel élu ne peut briguer la présidence d'une commission. »

OD : C'est le principe de séniorité, d'ancienneté.

PL : Si vous voulez... Toujours est-il que j'ai maintenu ma candidature, malgré ces avertissements amicaux. Et que nous nous sommes retrouvés quatre candidats RPR pour la présidence de cette commission, ce qui a créé quelques remous dans les couloirs. Ma seule candidature a fait scandale : l'un des postulants s'est retiré au moment du vote en faisant connaître son mécontentement et le caractère choquant de cette multiplication de candidatures. Un autre n'était pas du tout content que je sois dans la course, car, évidemment, j'allais lui prendre des voix – ce qui n'a pas manqué de se produire, puisqu'on a terminé à égalité. En fin de compte,

« l'usage » a été respecté, puisque le « candidat officiel » a été élu, même si, pour la circonstance, il a fallu faire voter le Bureau du groupe (lequel avait reçu des consignes précises) avec les commissaires RPR, en « forçant » quelque peu la règle. Il est vrai que, si on avait laissé les seuls commissaires RPR choisir leur président, le vote aurait été beaucoup plus ouvert – surtout parmi les nouveaux élus ! La leçon de ce petit incident m'a été ainsi résumée – avec beaucoup d'affection d'ailleurs – par un vieux grognard de notre groupe : « Tu ne peux pas prétendre à un truc comme ça maintenant. Tu attendras ton tour ! »

Il n'empêche que ce système quelque peu brejnévien ne contribue guère à renouveler les idées et le travail parlementaires. Pour ma part – et je sais que cette opinion est partagée par beaucoup d'élus –, je rêve de vraies élections au sein des commissions, où les candidats à la présidence annonceraient leurs idées, leur programme de travail à l'avance. Chose qui paraît particulièrement nécessaire dans plusieurs domaines clés, qu'il s'agisse des Finances ou de la Défense, par exemple. Dans ce dernier domaine, le pays doit récrire sa doctrine de fond en comble, et le Parlement aurait pu pleinement participer au débat national devant l'opinion.

Le plus cocasse, c'est que, en comparant mes notes – après coup – avec mes jeunes collègues socialistes, ceux-ci me racontent les mêmes « usages » d'un autre âge à l'intérieur du PS. C'est la même chose dans tous les groupes. Le système est complètement vicié. Les anciens vous encouragent à cette humilité de bizut en vous disant : « Petit, ton problème, c'est ta réélec-

tion. Tu t'investis localement. Ce n'est pas la peine de venir ici d'ailleurs ; à la limite, tu nous déranges. Reste là-bas. Occupe-toi de tes électeurs puis, après, éventuellement... »

OD : Ensuite, on peut travailler quand même et jouer un rôle actif au sein de la commission ?

PL : Ensuite, on vous fait payer ce manquement aux « usages ». Le « récalcitrant » se voit comme par hasard privé de rapports, privé de missions à l'étranger et, plus généralement, tenu à l'écart des travaux de la commission. Ce qui, dans mon cas, n'a guère d'importance, puisque je travaille sur ces questions et voyage beaucoup tant pour le RPR que pour Jacques Chirac. Mais, pour d'autres nouveaux élus, ce type de « règlements de comptes » peut avoir un effet dissuasif.

OD : Ce n'est pas une façon d'encourager les jeunes talents à s'investir dans l'activité parlementaire.

PL : Pas franchement, non ! Encore que Bernard Pons, notre président du groupe, qui fait un travail remarquable, l'a compris, et il essaie d'ouvrir le jeu aux nouveaux. Mais, même pour lui, cela n'est pas facile ! Cela dit, le fait d'avoir créé ce précédent a fait que le groupe a dû prendre acte de mon existence. C'est ainsi que j'ai été désigné en tant qu'orateur principal du groupe sur le budget du ministre de la Défense par le Bureau du groupe, qui aurait pu le refuser. Il est vrai que la succession de petites plaisanteries que l'on me fait à la commission de la Défense est devenue de notoriété publique dans

ce petit microcosme. Par exemple, j'apprends par la presse qu'il y a eu telle mission aux États-Unis – alors que je connais bien le ministre américain de la Défense, Les Aspin, qui est un ami personnel, ainsi que tout le personnel politique de Washington. Une autre fois, la commission d'enquête que j'ai proposée sur les essais nucléaires est rejetée, mais celle-ci réapparaît peu après sous la forme d'une mission d'information attribuée à un autre « président-rapporteur », mais à laquelle, suprême subtilité, je suis quand même admis comme l'un des cinq membres... Mais en laissant de côté ces petits incidents, je suis tout de même déçu par les travaux de cette commission qui sont extrêmement routiniers, sans grand intérêt, au moment où nous devrions prendre une part active en France au débat sur la Défense. J'avais demandé, par exemple, que le livre blanc lancé par le Premier ministre en avril 1993 soit suivi par l'Assemblée, qu'on organise des auditions publiques, télévisées même au besoin, en tout cas en présence des journalistes et des experts. Refus : « On n'est pas aux États-Unis. »

159

LE RONRON DES COMMISSIONS

OD : Quelle est la résistance, là ? Quelle est la crainte ?

PL : La crainte des « vagues », tout simplement.

En l'occurrence, avec le ministère de la Défense, avec Matignon. Tout le monde « se borde » et l'on protège

ainsi les honneurs et les privilèges qui vont avec la fonction que le parlementaire de base n'a pas.

Reprenons un instant l'exemple des essais nucléaires, cas de cohabitation très intéressant, s'il en est. L'exécutif, on le sait, est divisé : le président use de son droit de veto et bloque toute reprise de nos essais. Le Premier ministre choisit de ne pas faire exploser la cohabitation sur ce sujet. Que devait faire le Parlement ? A mon sens, s'assurer à tout le moins que la France puisse reprendre ses essais dès 1995, qu'elle ne s'engage pas dans la négociation (qui commence cette année) sur un traité d'interdiction totale et que l'opinion publique soit pleinement informée sur les systèmes de simulation, solution préconisée par le président de la République.

Tout cela me conduisit à proposer, en octobre dernier, une commission d'enquête parlementaire sur ce sujet. Bizarrement, le Bureau du groupe, après avoir rejeté ma proposition (celle-ci allant trop loin, m'avait-on dit, dans le contrôle du « domaine réservé » du président), acceptait quelques semaines plus tard de créer une « mission d'information », plus limitée dans son mandat (au seul problème de la simulation) et confiée à un président-rapporteur plus « diplomate ». Le résultat est que le rapport fut interprété par le représentant du groupe socialiste comme tout à fait conforme à la position du président de la République ! A force de « se border », on ne va nulle part. Ce n'est pas ma conception de l'engagement politique. A quoi sert de se faire élire, de prendre des responsabilités, si l'on n'est pas capable d'affirmer sa position, même si on a tort, même si elle suscite

une opposition forte ? Le rôle du Parlement, c'est d'aiguillonner l'exécutif, de servir de lieu de débat devant le pays. Je considère qu'on ne le fait pas suffisamment.

OD : Comment se fait l'articulation du travail au sein du parti dont vous êtes responsable, et le travail au sein du Parlement – dont vous avez été souvent écarté – à l'égard duquel vous avez été marginalisé ?

PL : Je ne me considère pas comme marginalisé. J'ai été membre de la mission d'information sur les essais nucléaires. J'ai dit ce que j'avais à dire. J'aurais simplement écrit le rapport différemment, si j'avais pu l'écrire. Cela dit, un parlementaire peut exister autrement. J'anime, par exemple, un groupe de travail au RPR sur la défense qui rédige un document de fond sur le sujet. Par ailleurs, on peut exister par la presse, on peut exister par ses articles et, à la limite, cela a plus d'impact. Ce n'est pas ça qui est le plus gênant.

OD : On en vient à une question fondamentale. En fait, vous, vous avez une légitimité d'expert, une légitimité partisane puisque Chirac vous a nommé responsable officiellement de ces questions au sein du RPR, une légitimité démocratique après avoir été élu député à Sarcelles, et une capacité d'intervention médiatique forte par la presse écrite, la radio, la télévision – dans des proportions plus grandes que la plupart des élus – par exemple que les responsables d'une commission que l'on évoquait tout à l'heure. En vérité, dans ce jeu, est-ce que ce n'est pas plus le Parlement qui

y perd que Pierre Lellouche lui-même ?

PL : Moi, je n'y perds rien du tout. Je regrette que la commission de la Défense ne soit pas utilisée à son maximum, c'est tout. Et je crois honnêtement qu'il était possible de faire mieux. La commission de Défense a un poids dans le système parlementaire, et quelques moyens, notamment des moyens d'investigation que n'a pas un parlementaire isolé. Il y a un bon travail à faire sur la préparation du budget, sur le contexte international nouveau, dans lequel la France doit redéfinir sa politique de défense et ses moyens. Il y a des choses utiles que l'on aurait pu faire et que l'on ne fait pas. Cela ne m'empêche pas de faire entendre ma voix – plus ou moins fortement –, mais il est dommage de voir cette institution ne pas servir pleinement. Pour terminer avec les affaires de Défense, il faut savoir que le Parlement français délègue un certain nombre de ses membres à une série d'institutions intéressantes : l'assemblée de l'Atlantique-Nord, du Conseil de l'Europe, de la CSCE, etc. Là encore, en général, les sièges sont très vite accaparés par quelques « anciens grands voyageurs » qui ont le plus souvent un âge certain et qui ont, soit le temps, soit des circonscriptions suffisamment solides pour le faire.

OD : C'est-à-dire qu'on a une conception principalement ludique de ces activités internationales ?

PL : Ludique peut-être pas, en tout cas insuffisamment ouverte aux jeunes. Par exemple, moi qui connais l'OTAN de fond en comble, y compris le secré-

taire général que je pratique depuis quinze ans, eh bien ! je ne suis pas membre du groupe parlementaire français auprès de l'Atlantique-Nord, sauf en qualité de suppléant... A la grande surprise, d'ailleurs, des gens de l'OTAN qui n'ont pas très bien compris la logique de ces désignations. Tout simplement, les places étaient déjà prises. On a néanmoins bien voulu de moi à l'assemblée de la CSCE...

OD : Ces détails peu connus contribuent sourdement, mais probablement de manière importante, à la somnolence parlementaire.

161

PL : Bien sûr ! Et surtout au fait que le Parlement français existe peu à l'extérieur. Or, l'assemblée de l'Atlantique-Nord, par exemple, n'est pas sans intérêt à l'heure où l'Alliance doit être profondément redéfinie. Cette assemblée comporte un bon nombre de sénateurs américains de premier plan. C'est un lieu d'action non négligeable pour notre action diplomatique : je le sais pour y avoir été auditionné plusieurs fois en qualité d'expert.

L'autre commission qui, elle, est également très importante et à laquelle j'ai demandé de participer, c'est la Délégation pour les Affaires européennes. J'ai donc choisi de faire partie de deux commissions. Cela représente beaucoup de travail au demeurant. La Délégation est dirigée par Robert Pandraud qui fait un travail remarquable dans des conditions très difficiles, car, là, nous butons sur un problème constitutionnel qui touche au fonctionnement du Parlement. Cette Délégation, en effet, ne compte

pas parmi les six commissions permanentes de l'Assemblée et, à mon avis, c'est une erreur. Je me suis battu au sein du RPR lors de la préparation de notre plate-forme pour les prochaines élections européennes, pour que cette Délégation devienne une commission permanente à part entière, au besoin en fusionnant la commission de la Défense et la commission des Affaires étrangères – comme c'est le cas au Sénat. Pourquoi ? Parce que je considère que la Délégation aux Affaires européennes est devenue tout à fait fondamentale étant donné la masse de textes juridiques qui entrent automatiquement dans le droit français sans aucun contrôle. La procédure du nouvel article 88.4 de la Constitution est une excellente chose, une des rares bonnes choses qui soit sortie du débat sur Maastricht, mais les moyens de la Délégation ne lui permettent pas d'exercer correctement son contrôle sur les actes communautaires.

UNE COMMISSION POUR LA LÉGISLATION EUROPÉENNE

OD : Donc, une procédure de consultation préalable et obligatoire par l'exécutif du législatif national français, avant l'introduction de ces thèmes dans le droit français – avant d'aller fixer définitivement ces textes à Bruxelles. C'est une façon de garantir un minimum de subsidiarité.

PL : Un minimum, en effet ! Et il faudra probablement aller plus loin. Le flot juridique en provenance de Bruxelles est tel (un bon millier de textes par an dont 200 au moins à caractère législatif) que la Délégation,

malgré la bonne volonté des parlementaires et de ses quelques assistants et fonctionnaires, n'a absolument pas les moyens de faire convenablement ce travail. Elle est totalement noyée sous le flot des textes, des projets de directives dans tous les domaines. Nous ne faisons pas correctement ce travail et nous le savons. Il faudrait au minimum renforcer les moyens de la Délégation. Là où il y a quatre ou cinq fonctionnaires, quarante seraient nécessaires ! Il faut surtout mieux coordonner les travaux de cette Délégation avec les autres commissions, notamment la commission des Lois. Évidemment, la commission des Lois et les autres commissions n'ont pas du tout envie d'être « derrière » la Délégation européenne, étant donné l'imbrication désormais totale entre le droit français et le droit européen. L'Europe relève en effet de moins en moins de la politique étrangère et de plus en plus de la politique nationale. Et ce, dans tous les domaines : la production, les lois, etc. Tous les domaines de la société sont touchés par l'Europe. Il est évident que, s'il devait y avoir une commission à part entière, celle-ci deviendrait à terme dominante. Aujourd'hui, c'est l'inverse : la commission des Lois est la commission mère, et c'est elle qui consulte la Délégation. Les « nobles », si j'ose dire, parmi les commissions, sont évidemment la commission des Lois, la commission des Finances, qui n'ont aucune envie que cela change. Mais, pourtant, je crois vraiment que si l'on est sérieux en matière européenne, si l'on veut être cohérent avec la démarche européenne que tous les partis politiques français ont adoptée, alors il faut que la France se donne les

moyens de contrôler cette inflation juridique extraordinaire, et de la contrôler vraiment. Quand on dit « associer les parlements nationaux » – c'est dans toutes les plates-formes politiques – au travail du Parlement européen ou à celui de la Commission de Bruxelles, eh bien, cela ne peut se faire sans une Délégation européenne renforcée qui devienne un super organe de contrôle.

OD : Qu'est-ce que vous faites, aujourd'hui, au sein de la Délégation ?

PL : Je prépare un rapport sur la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) que j'espère pouvoir remettre au mois d'avril. C'est, en fait, un des thèmes clés de la campagne pour les européennes. C'est un sujet capital : voyez la Yougoslavie. Si j'en avais eu le temps, j'aurais demandé beaucoup d'autres rapports. Il y a énormément de textes sur lesquels un rapport est nécessaire. Faute de temps, on n'y arrive pas ! Et il n'est pas sûr que ces rapports soient lus – y compris par le gouvernement. Voyez, par exemple, le sort qui a été réservé aux recommandations de la Délégation sur le droit de vote des ressortissants européens aux européennes et aux municipales !

PARLER POUR LE
« JOURNAL OFFICIEL »

OD : On a évoqué les activités de la commission de Défense, les activités à la Délégation. Vous avez été l'orateur pour la Défense nationale. Cela a-t-il été votre seule intervention ?

PL : Non. J'ai pris la parole trois ou quatre fois au moins. La première fois, c'était pendant le débat sur les banlieues, la politique de la ville – début avril. J'ai également pris la parole sur la Yougoslavie ; sur la politique étrangère et de sécurité de l'Europe ; sur le budget de la Défense, sans compter les questions du mercredi au gouvernement.

OD : En dehors des questions au gouvernement, combien y a-t-il de personnes dans l'hémicycle quand vous prenez la parole ?

PL : Quinze, vingt, trente.

OD : Et vous avez le sentiment que votre prise de parole est destinée à qui ?

PL : Au *Journal officiel* et à la République. A personne d'autre, parce que la presse ne s'y intéresse pas. Une partie du problème de l'abaissement de la fonction parlementaire n'est pas seulement liée à l'absentéisme parlementaire : il y a d'autres raisons. Elle est liée au fait que tout le monde s'en moque. En dehors des grandes messes médiatiques où le Premier ministre est là, où chacun sait qu'il va y avoir une joute oratoire – à l'occasion du GATT ou de l'affaire Tapie par exemple –, les débats au Parlement n'intéressent personne. C'est un problème de civisme et de culture politique qui dépasse de loin l'absentéisme parlementaire. C'est trop facile de dire que les parlementaires ne sont pas dans l'hémicycle. S'ils n'y sont pas, c'est qu'ils sont sur le terrain, dans leur circonscription. Sujet sur lequel je reviendrai tout à l'heure.

OD : Vous dites que vous avez fait ces interventions pour le *Journal officiel*. Ne serait-ce pas une façon de vous mettre en accord avec votre conscience ?

PL : Oui et de faire mon devoir. Je sais très bien que mes propos ne seront pas repris. Pour que mes propos soient repris, il faut faire autrement. Si on a quelque chose à dire sur le budget de la Défense, mieux vaut faire un article que de le dire face à la tribune de l'Assemblée – surtout à 11 heures du soir ou à 1 heure du matin.

164

OD : Vous est-il arrivé, en tant que député, d'écouter en séance un orateur ?

PL : Oui, bien sûr. Et il y a souvent de très bonnes choses. Les députés travaillent leurs interventions avec beaucoup de soin. Ils prennent tous leur travail au sérieux, quel que soit leur parti politique. J'ai beaucoup de respect pour le travail qui est fourni par les élus. Ils connaissent parfaitement les limites de l'exercice et en même temps font très sérieusement leur travail. J'ai souri quand mon collègue Chamard a proposé les 32 heures de travail hebdomadaires : un député normal les fait en deux jours, sans compter les samedis et dimanches qu'il passe aussi sur le terrain.

OD : Êtes-vous satisfait du travail au sein de l'Assemblée ?

DEUX MÉTIERS DIFFÉRENTS

PL : J'ai beaucoup réfléchi sur la question au cours des neuf premiers mois

de ma vie d'élu. Les insuffisances du système actuel proviennent, pour l'essentiel, d'un problème de fond : on demande aux députés de faire deux métiers en même temps, deux métiers distincts. Il y a le métier de législateur – au sens noble du terme – du « fabricant de la Loi », qui la prépare en commission très sérieusement, qui écoute le point de vue des uns et des autres, puis qui rédige la loi, qui en débat et ensuite la vote. C'est un travail compliqué, lent et qui exige beaucoup de réflexion et de concertation avec tous les acteurs en cause (par exemple, la loi sur l'école ou sur les faillites). Et puis, il y a le métier de représentant du peuple – représentant non pas au sens de fabricant des lois, mais de porte-parole. Le travail qu'attendent de nous les électeurs est celui de médiateur, de relais, de lobbyiste, auprès des administrations, cabinets ministériels, entreprises, etc. Notre problème à nous est alors beaucoup plus terre à terre, et pas moins difficile : trouver un job, un appartement, régler les problèmes de drogue, trouver des policiers supplémentaires, régler le cas désespéré d'un SDF qui débarque dans votre permanence... Je passe la moitié de ma vie à cela. C'est un travail extrêmement prenant, frustrant – car on n'a pas toujours la solution –, qu'il faut sans cesse recommencer, et qui n'a rien à voir avec le travail parlementaire. On peut parfaitement se faire élire – et réélire ! – uniquement sur le second rôle et pas sur le premier. L'inverse n'est pas vrai. D'après des statistiques faites à l'Assemblée, les meilleurs parlementaires pour la fabrication de la Loi sont ceux qui – en général – ne font pas plus d'un mandat. Tandis que ceux qui s'enracinent, qui

font ce travail de terrain en permanence, eux, sont absents de l'hémicycle, mais ils sont réélus. C'est là, je crois, une des explications clés du mauvais fonctionnement de notre Parlement. On ne peut pas demander aux gens d'être à deux endroits à la fois, même en essayant de rationaliser la semaine de travail, comme l'a fait Philippe Séguin. Si on veut faire un vrai travail parlementaire, il faudrait, et là c'est inévitablement le fond du débat, réformer la loi électorale. Si on désigne, comme en Grande-Bretagne, un parti politique, un courant d'idées et non pas un homme, alors les élus peuvent pleinement se consacrer à l'action politique – pour ou contre le gouvernement – et à la fabrication des lois. A l'inverse, si l'on désigne, comme en France, un homme, si on pense que X est meilleur que Y – et pas seulement son courant d'idées, si c'est la facteur personnel qui fait la différence dans une élection serrée, alors il est légitime de lui demander d'être totalement disponible pour répondre aux besoins de la population. X sera donc prisonnier de « ses » engagements personnels et il n'aura pas le temps de faire autre chose. Il sera donc nécessairement absent des commissions, il sera absent de l'hémicycle, et le peu de temps dont il disposera, il l'investira dans sa circonscription, surtout s'il a choisi d'en faire son métier. Ce qui n'est pas mon cas. Être député n'est pas, à mes yeux, une carrière. C'est avant tout une très grande expérience humaine, un honneur, et la façon la plus noble de s'engager pour son pays.

OD : Une façon de servir ?

PL : Une façon de servir, oui. Mais pas une profession. J'avais une profession « avant » : universitaire et éditorialiste, que j'ai choisi de quitter pour m'engager dans l'œuvre de redressement de notre pays. Quant à l'avenir, nous verrons : ce qui m'intéresse, c'est de servir les idées qui sont celles de mon mouvement. Pas de faire carrière. De toute façon, la décision appartient au peuple.

OD : Il est très difficile pour vous d'être réélu, normalement ?

PL : J'ai, c'est vrai, une circonscription particulièrement difficile. Mais les gens modestes qui m'ont élu savent que j'ai les mêmes origines sociales qu'eux. Ils me voient sur le terrain et ils savent que je fais mon maximum.

165

OD : Autrement dit, on peut gagner une circonscription dans un raz de marée, notamment parce que l'on bénéficie d'un raz de marée électoral contre la gauche, mais ensuite, par son travail, on peut transformer cette circonscription de gauche pour la conserver.

PL : Absolument ! Les experts vous diront que les circonscriptions les plus fidèles sont au départ les plus difficiles à conquérir. Mais, une fois qu'on les a gagnées, qu'on y a investi du temps, du travail, et j'allais dire de l'affection, alors il se crée un lien très fort entre l'électeur et l'élu. Ma circonscription était considérée comme ingagnable, y compris dans mon propre parti, et pourtant je l'ai gagnée. Et je sens aujourd'hui, sur le terrain, les progrès de mon enracinement.

OD : C'est pour cela qu'on vous a laissé y être candidat ?

PL : Il est vrai que les candidats ne se bousculaient pas. Vrai aussi que les « tickets d'entrée » dans le « ring » de la politique sont chers. Au RPR, on pensait que les circonscriptions gagnées par la gauche en 1988 aux alentours de 53 % étaient gagnables, mais pas à 59, 60, 62 %. Mais j'ai voulu cette circonscription. Personne ne me l'a imposée. Je l'ai voulue parce que je connais les problèmes de ses habitants : j'en sors et je m'y suis tout de suite senti chez moi. Je l'ai voulue aussi à cause du challenge : j'ai choisi de défier un ministre sortant, très médiatique, et qui avait été élu à 62 % des voix, dans une circonscription jugée comme définitivement à gauche. Quitte à entrer en politique, j'ai voulu le faire par la grande porte. J'ai voulu cette gageure et cette bataille d'homme à homme. Car ce n'était pas une bataille d'appareils. D'appareil RPR, il n'y en avait pas sur la circonscription lors de mon arrivée.

OD : Revenons un instant sur la dualité de tout à l'heure entre le Représentant et le député législateur. Faut-il avoir un mode de scrutin mixte, à l'allemande, pour avoir les deux sortes de députés plus nettement différenciées ? Ou voulez-vous la proportionnelle pour n'avoir que des législateurs, mais qui alors seront des médiateurs ? Quelle est la conclusion que vous en tirez ?

PL : Pour être franc, je ne proposerais pas de solution miracle à ce stade. Chaque système a ses inconvénients, et la proportionnelle intégrale en a

beaucoup. Cela étant, je pense que la décentralisation, le rôle croissant des représentants au conseil général et au conseil régional devraient ouvrir la porte vers le travail de médiation qu'attend l'électeur, permettant ainsi aux parlementaires de faire pleinement leur métier de législateur. Mais, avoir des députés, des conseillers régionaux, des conseillers généraux qui se battent pour trouver des appartements, c'est beaucoup d'énergie perdue même si le besoin du citoyen est bien entendu tout à fait réel.

Si je me mets à la place, par exemple, du directeur des HLM de Sarcelles, il doit recevoir trois lettres pour le même cas, car la même personne va s'adresser aux trois « boutiques ». Il y a là dysfonctionnement.

OD : Ne doit-on pas commencer par l'interdiction du cumul des mandats ?

PL : On peut. On le devrait, bien sûr. Mais le cumul est inscrit dans la logique du système actuel. Il est le produit du clientélisme. Les gens cumulent les mandats, parce que le mandat municipal, en particulier, est le moyen le plus sûr de maintenir leur siège de député. Que découvre en effet un député qui n'a pas de mairie ? Qu'il n'a pas de moyens, ni en hommes, ni en matériel, ni en argent, ni influence – j'allais dire physique – sur le terrain. Il peut être efficace au Parlement, il peut être efficace sur les « gros coups » nationaux, mais au quotidien, pour résoudre les problèmes d'appartements, trouver un emploi par exemple, là, il est beaucoup moins efficace qu'un maire.

OD : Que fait-on pour pallier cette carence ?

PL : Il faut travailler deux fois plus. A terme, cela pose un problème, car si l'on veut vraiment s'enraciner, il faut conquérir une mairie.

OD : Donc, le système se mord la queue, il pousse à accumuler les mandats !

PL : Absolument, puisque le clientélisme l'emporte dans le maintien à l'Assemblée, le clientélisme local l'emporte. La logique, c'est l'enracinement, et l'enracinement, c'est le cumul des mandats.

LE DÉPUTÉ SANS MOYENS

OD : Là encore, les gens ne sont pas prêts à l'entendre. Une des solutions serait de renforcer considérablement les moyens des députés. C'est-à-dire qu'en même temps qu'on interdirait le cumul des mandats, par exemple, on leur donnerait de *vrais* moyens, plus qu'ils n'en ont à l'Assemblée nationale, et plus qu'ils n'en ont dans leur circonscription.

PL : Je suis complètement d'accord. Il y a une hypocrisie absolue en ces matières qui a été encouragée par la démagogie du gouvernement sortant : il a été, par exemple, jusqu'à plafonner, puis fiscaliser l'indemnité parlementaire. Tout le monde sait que cette indemnité est très insuffisante. Au nom de quel principe républicain faut-il que les représentants de la nation, qui travaillent et se déplacent énormément, qui ont des frais élevés liés à leur fonction, soient considérés comme des profiteurs qu'il faut, exprès, sous-payer ? Les gens

ne savent pas que les huissiers de l'Assemblée, quand il y a suffisamment de séances de nuit dans le mois, gagnent plus que les députés.

OD : Un député gagne combien ?

PL : 30 000 F moins 2 000 F que je verse au RPR, soit 28 000 F. De surcroît, on reçoit 25 000 F pour les assistants parlementaires et 25 000 F de frais dits de secrétariat.

OD : Votre assistant parlementaire, est-ce votre épouse ?

PL : Non. Elle travaille énormément avec moi à Paris et dans la circonscription, mais elle n'est pas rémunérée.

OD : C'est courant, pourtant.

PL : Peut-être, mais ce n'est pas mon cas. A l'inverse, si l'on est maire – donc, on a des moyens –, le système actuel permet de disposer d'un volant de 50 000 F que l'on peut utiliser comme on veut. Mais quand on n'est pas maire, et qu'on a, comme moi, une circonscription difficile, où il faut des collaborateurs pour « tenir » le terrain, pour recevoir le flot de visiteurs qui se présentent dans les deux permanences, où il faut de surcroît payer le loyer et le téléphone, il faut de l'argent. Je fais donc du « *fund raising* » à l'américaine : j'ai créé une association et je passe beaucoup de temps à essayer de trouver de l'argent. Ce qui n'est ni facile ni agréable, mais indispensable.

OD : Ça marche ?

PL : Difficilement en ce moment. La

situation économique étant ce qu'elle est, c'est très dur. Il faut organiser des associations, des dîners où les gens paient. Ce n'est pas facile. Ce ne sont pas non plus des manières convenables de travailler. Je regarde mes collègues américains : ils ont quinze « *staffers* » qu'ils peuvent payer sans compter et les bureaux nécessaires pour les loger... En comparaison, la dizaine de mètres carrés qui nous est allouée à l'Assemblée fait bien piètre figure. Impossible d'y travailler lorsque nous sommes en session et que mes collaborateurs s'y trouvent. Impossible aussi d'y recevoir des visiteurs ou des délégations étrangères. Heureusement que je dispose encore d'un bureau convenable à l'Hôtel de Ville de Paris !

168

OD : Y a-t-il une chance que la situation change ? Il faudra des décennies, car d'un côté le peuple n'est pas prêt, et de l'autre le pouvoir exécutif ne le souhaite pas.

PL : Je crois que vous avez raison aujourd'hui, mais, en même temps, je suis convaincu que les choses évolueront, car la France est mûre pour une vraie démocratie adulte. Pourquoi la concussion s'est-elle développée ? Payez convenablement les députés, donnez-leur les moyens de faire convenablement leur métier, et, déjà, vous enlèverez beaucoup de tentations et vous contribuerez à la transparence du financement des partis politiques. Au niveau de l'élu, ceci permettrait d'éviter le cumul entre la fonction de député et la poursuite d'activités professionnelles privées : on éviterait ainsi le risque de conflits d'intérêts. Au niveau des partis, je crois que nous aurions intérêt à

prendre exemple sur les partis allemands qui, tous, disposent de fondations financées sur le budget de la nation, ce qui leur permet de former des jeunes et de rayonner sur le plan international. Savez-vous que la CDU ou le SPD allemands ont des bureaux dans 80 à 90 pays – dont la France, bien sûr ; que ces partis jouent un rôle déterminant dans la formation de responsables politiques un peu partout dans le monde, en Russie et en Europe de l'Est notamment, ce qui donnera demain à l'Allemagne un rayonnement formidable dans ces pays ? Alors que les partis français de droite ou de gauche sont, eux, quasiment absents ! Il y a là une vraie réflexion que nous devrions mener. Le travail politique au service des autres et de la nation est un travail noble. Il faut cesser d'envisager son financement comme quelque chose de sale ou de scandaleux.

L'ACTION

OD : Vous avez fait une longue liste des inconvénients que rencontre celui qui devient député. Quels sont les aspects positifs ?

PL : Le plus lourd des inconvénients est le coût personnel en terme de vie familiale. Le plus difficile à préserver, c'est ce qui est l'essentiel dans la vie d'un homme, à savoir, sa famille, ses enfants. C'est très difficile quand on commence à 6 h 45 et que l'on rentre vers 23-24 heures tous les soirs – samedi et dimanche compris. Très difficile.

L'avantage, c'est d'abord de vivre en conformité avec ce que l'on croit. Si on a suffisamment de convictions à

pour dire : « Je vais franchir le pas et m'engager pour défendre un certain nombre d'idées, parce que je considère que ceux qui sont en place conduisent le pays à l'échec », eh bien il faut entrer dans l'arène et se battre ! C'est aussi une chance extraordinaire de connaître vraiment son pays... et les hommes !

OD : Mais le conseiller du Prince et l'expert médiatique n'avaient-ils pas plus d'influence ?

PL : C'est un vrai débat ! Je me suis beaucoup posé la question avant d'entrer dans l'arène. Je pense que ceux qui ont le pouvoir de la plume ou des idées ont probablement au moins autant, sinon plus, d'influence. La différence, c'est l'action. En allant demander le suffrage de ses concitoyens, puis en exerçant le mandat, si on a l'honneur d'être élu, on passe du rôle de témoin ou d'observateur à celui d'acteur. C'est là un choix tout à fait intime qui relève de la personnalité de chacun. Je me rappelle avoir eu plusieurs conversations sur ce sujet vers 1977-1978 avec Raymond Aron – qui a eu un rôle déterminant dans ma vie professionnelle. Peu avant sa mort, je lui ai demandé : « Est-ce qu'à un moment ou à un autre vous avez été porté vers l'action ? » Il m'a répondu qu'il s'y était exercé brièvement au lendemain de la guerre, mais qu'il préférerait son rôle d'intellectuel engagé. Je ne fus pas convaincu par la réponse, car je sentais une frustration rentrée. Kissinger, au contraire, avec qui je suis très lié, a montré qu'on peut concilier dans une vie les deux rôles : intellectuel influent, puis acteur. Je ne voulais pas vivre avec cette frustration-là ! En fait, j'ai toujours voulu m'y essayer.

OD : Le député, lui-même, n'a pas ces moyens d'action.

PL : Être député, dans ce cas, n'est qu'un passage avant d'entrer au gouvernement et être en mesure d'agir vraiment ! C'est le ticket d'entrée dans l'action.... Cela dit, le député agit toute la journée à son niveau : sur le terrain et même, parfois, au niveau national. Ainsi, j'ai pu travailler étroitement avec Alain Juppé ces derniers mois sur la Bosnie ou le Proche-Orient. De même, quand j'ai mené, avec mon collègue Jérôme Bignon, une délégation parlementaire sur le GATT, j'ai eu le sentiment d'agir en liaison avec l'exécutif, pour consolider la position de la France dans la négociation avec nos partenaires, notamment européens.

169

OD : Vous pourriez le résumer complètement ?

PL : A l'initiative de nouveaux élus, nous avons été dix jeunes députés à nous rendre à Londres, Rome, Bonn, et Bruxelles, pour dire à nos partenaires que la France ne céderait pas et que le Parlement tout entier était derrière le gouvernement. En fait, nous leur avons fait peur. Nous sommes allés voir les conseillers immédiats des Premiers ministres, à la Chancellerie et à Downing Street. Et nous leur avons dit : « Ne vous y trompez pas, la France entière est unie sur le GATT. Ou bien vous soutenez la position de la France, et l'Europe unie obtiendra des concessions des Américains (ce qui a été le cas, en fin de compte), ou vous avez la tentation d'isoler la France, et vous ferez exploser l'Europe ! »

OD : Donc, vous avez eu le sentiment

d'avoir joué un rôle essentiel, un rôle pour recréer une solidarité entre l'Europe et la France ?

PL : Un petit rôle. On a démontré, de façon palpable, qu'il y avait une vraie unité entre l'exécutif et le législatif et que ce n'était pas seulement des exercices oratoires de tel ou tel ministre. J'ai le sentiment que notre rôle sur les essais nucléaires a été également très positif.

170 **OD :** Est-ce que, par rapport à cette négociation du GATT, le fait que le Premier ministre ait sollicité la confiance du Parlement n'a pas été, aussi, une arme de négociation vis-à-vis des autres ?

PL : Évidemment ! Et Alain Juppé a su très intelligemment l'utiliser. Mais, il y a action aussi quand j'obtiens de Charles Pasqua quinze policiers supplémentaires pour deux de mes villes ! C'est cela qui change directement la vie des gens. Et cela, c'est le résultat d'un travail intense de *lobbying* car, croyez-moi, c'est très difficile d'obtenir quinze policiers de plus, alors que 550 quartiers connaissent en France des problèmes aigus d'insécurité.

OD : C'est un ticket d'entrée dans le monde de l'action, c'est un début d'action, mais toutes les actions que vous évoquez, ou presque, se situent en dehors du Parlement. C'est l'action dans la circonscription, ou sur la scène politique et médiatique internationale d'un groupe qui décide d'agir, mais ce n'est pas une action directement liée à l'institution parlementaire.

PL : L'action liée à l'institution parlementaire est plus complexe, car c'est

le gouvernement qui contrôle l'ordre du jour de l'Assemblée. Et qui, dans la pratique, contrôle le rythme du travail en commission, le choix des amendements et bien sûr des textes. C'est la règle du jeu de la V^e République ! Il faut donc convaincre le gouvernement qu'un texte de loi – qu'on a conçu soi-même – est absolument vital, auquel cas, il est inscrit à l'ordre du jour. Je travaille actuellement sur un ou deux projets qui me tiennent à cœur et qui, je l'espère, deviendront réalité.

OD : Ont-ils une chance d'aboutir ?

PL : Je l'espère. J'ai notamment déposé une proposition de loi concernant le stationnement des nomades qui, dans les villes de banlieue, est une plaie. Je vais également essayer d'obtenir l'interdiction des bombes lacrymogènes et des pistolets à grenailles. Cela n'a l'air de rien, les bombes lacrymogènes ou les armes à grenailles, et pourtant, ce sont des éléments clés de l'insécurité dans nos banlieues. Présentées au départ comme un moyen d'autodéfense, celles-ci sont utilisées par les délinquants comme des instruments d'agression. Je vais donc essayer de les faire retirer de la circulation, en m'appuyant sur la presse et l'opinion publique. J'ai également un certain nombre d'idées sur l'emploi et la fiscalité (je pense à la taxe professionnelle, notamment, qui est devenue un frein considérable à l'embauche). Sur tous ces points, je prépare des textes et j'essaie de convaincre les ministres concernés ainsi que le Premier ministre. J'espère, là encore, aboutir dans les semaines et les mois qui viennent.

Pour le reste, l'action, c'est au niveau de ma circonscription que je la mène

tous les jours par un travail que j'appellerai « micro » tout d'abord : aider les gens à se loger, à sortir de la drogue, à placer un enfant à l'école. Cela n'a l'air de rien, mais cela change la vie de quelques personnes et, quand on y parvient, on se sent heureux !

Un autre type d'action, un peu plus ambitieux, consiste à appliquer au mieux, à l'échelle de mes cités, les contrats de ville lancés par le gouvernement. Comment dépenser l'argent public le mieux possible, avec quelles priorités (je pense notamment aux problèmes des jeunes : formation, drogue) ; ce qui implique un suivi attentif et des contacts permanents avec les citoyens, les associations, d'un côté ; avec le préfet, les municipalités, le conseil général et la région, de l'autre.

Enfin, troisième type d'action : ce que l'on peut démarrer ou impulser soi-même : j'ai ici deux ou trois projets concernant les enfants qui me tiennent à cœur et que j'entends lancer. Ce sont là des choses que je vais entreprendre à l'échelon de ma circonscription et tout seul ! C'est un travail d'entrepreneur : trouver l'argent, trouver les hommes...

Quant au niveau proprement politique, on s'aperçoit assez rapidement, surtout dans une circonscription urbaine, que l'ampleur des difficultés dépasse, de très loin, le poids du seul député.

On est au cœur de ce qu'on appelle la « politique de la ville » que je juge franchement très insuffisante aujourd'hui. Nous avons hérité d'une situation très préoccupante dans nos banlieues qui sont devenues le concentré explosif de tous les dysfonctionnements de notre société : immigration, chômage des jeunes, mal-éducation,

drogue, urbanisme inhumain. Nous devons absolument en faire une priorité essentielle de l'État pour les années à venir. La France est aujourd'hui à 80 % urbaine, et plus d'un enfant sur deux est élevé dans les banlieues. En clair, cela veut dire que notre République sera le reflet de notre reconquête des villes. Ou bien, nous réussirons, et, dans ce cas, nous ferons de la France urbaine un pays uni et harmonieux, où chacun aura les mêmes chances de départ ; ou bien nous échouons, et, dans ce cas, le processus de ghettoïsation déjà entamé dans nos cités se poursuivra, et nous aurons une République à plusieurs vitesses, un pays divisé où la ségrégation urbaine recoupera la ségrégation raciale. Il y a là un problème majeur de priorité pour le pays. Et un problème majeur de réorganisation de l'État, des ministères, des collectivités territoriales. La France a besoin d'un vrai ministère de la Ville et de l'Aménagement du territoire, d'un décideur qui concentrera l'argent et l'action de l'État, au lieu du maquis décisionnaire et du saupoudrage qui ont caractérisé les politiques menées depuis dix ans. Mon rôle, c'est aussi de réfléchir à de telles ambitions, de convaincre l'exécutif de s'y préparer.

OD : Le député est donc un lien, une articulation décisive, entre la société civile et l'État ?

PL : Oui. Et un lien très important. Un lien par le travail « micro » dont je parlais tout à l'heure, par l'action au Parlement, mais aussi tout simplement par l'information. Ainsi, par exemple, je réunis toutes les six semaines les industriels de ma circonscription. Je

leur parle du travail gouvernemental et parlementaire en cours et, surtout, je suis à l'écoute de leurs problèmes et de leurs difficultés. Il n'y a pas meilleure méthode, croyez-moi, pour comprendre les verrous mis sur l'emploi en France. Ensuite, je transmets cette information aux ministres concernés et surtout au Premier ministre. Il écoute,

car il sait que cela correspond à une réelle expérience sur le terrain, et non à un rapport obscur de je ne sais quel groupe d'experts. Ensuite, il faut gagner ses galons...

OD : Ce sera l'objet d'un autre entretien et de la découverte des fonctions de ministre.

LETTRE DE MOSCOU

La Russie vote et se divise

Le 12 décembre 1993, les citoyens de la Fédération de Russie se sont prononcés sur une nouvelle Constitution et ont élu un Parlement bicaméral. Ils conservent leur président, Boris Eltsine, et leur Premier ministre, Victor Tchernomyrdine, car ni l'un ni l'autre n'ont jugé nécessaire de remettre leur responsabilité en jeu après un changement de régime constitutionnel.

Formellement, la Russie est sortie du chaos institutionnel des deux dernières années. La nouvelle Loi fondamentale instaure un régime très présidentiel et un système fédéral plus « centralisé » que régionalisé. La réalité est beaucoup plus confuse et permet de douter de la stabilité et du bon fonctionnement des nouvelles institutions. Les électeurs ont nettement désavoué le pouvoir en place pour donner leurs voix aux formations d'opposition. Ils ont élu à la Chambre haute du Parlement la plupart des chefs provinciaux qui ne se sentent pas subordonnés à une administration centrale. Par ailleurs, près de la moitié des républiques et régions qui composent la Fédération de Russie n'ont

pas approuvé la Constitution, fragilisant ainsi un texte qui ne précise en rien la répartition des compétences entre le centre et les provinces.

173

LA DÉFAITE DE BORIS ELTSINE ET DES RÉFORMATEURS

Les scrutins du 12 décembre ont eu lieu dans un contexte très morose, au terme d'une année de lutte ouverte entre le président et les députés du Soviet suprême, deux mois après l'assaut du Parlement par les forces de l'ordre. Les violences des 3 et 4 octobre 1993 ont fait plusieurs centaines de victimes (le bilan définitif n'est toujours pas établi officiellement) et ont sévèrement terni l'image de Boris Eltsine. Le recours à la force a été perçu comme un aveu de faiblesse du président et non comme un signe de puissance, en particulier dans les provinces de Russie qui regardent avec de plus en plus de méfiance les drames politiques de la scène moscovite.

La dissolution du Soviet suprême par la force a eu également un effet

* Chargée de recherche au CNRS (CERI - Fondation nationale des sciences politiques).

négalif sur l'institution parlementaire en tant que telle. Un pouvoir législatif représentatif de la nation et véritable contrepoids à l'exécutif est un fait trop neuf pour être déjà ancré dans les mœurs et les mentalités. Les événements de l'année 1993 ont accru la méfiance d'une partie importante de la population à l'égard des institutions d'État et des hommes qui les dirigent.

L'équipe présidentielle a cru pouvoir bénéficier de cette désillusion pour imposer la notion de « pouvoirs présidentiels forts ». Puisque la séparation des pouvoirs se traduit en Russie par une lutte acharnée entre les pouvoirs, ne vaut-il pas mieux concentrer la décision dans les mains du président sans contrôle effectif du Parlement ? Tel était le leitmotiv des conseillers de Boris Eltsine en octobre et novembre 1993 et telle est la logique du projet de Constitution publié, sans discussion préalable, par les autorités le 10 novembre 1993¹.

En l'absence de Parlement, l'exécutif a fait l'économie d'un dialogue avec les élus, même les élus régionaux, ce qui a augmenté la défiance des provinces. Cette Constitution est fédérale et concerne donc directement les 89 républiques, territoires et régions qui composent la Fédération. Alors que les chefs des pouvoirs exécutif et législatif de chaque province avaient été conviés à participer à l'élaboration du

projet constitutionnel au printemps et à l'été 1993², ils sont écartés du processus après le drame du 4 octobre. La Constitution promulguée le 21 décembre 1993 instaure formellement un régime très présidentiel et ne définit pas clairement les statuts des différents territoires et la répartition des compétences entre les instances fédérales et les pouvoirs républicains et régionaux. Le traité de la Fédération, signé en mars 1992 par les républiques de Russie (à l'exception de la Tchétchénie et du Tatarstan), qui y voyaient reconnu leur souveraineté et des pouvoirs propres, n'est pas repris dans le texte définitif de la Constitution³.

A partir d'octobre 1993, le pouvoir eltsinien a délaissé la politique de dialogue et de consultation pour imposer ses choix. Cette dérive a eu de fortes répercussions sur l'électorat. Il suffit de comparer les résultats du référendum du 25 avril 1993 avec les élections du 12 décembre pour mesurer l'ampleur de la débâcle. Le 25 avril, 58 % des votants avaient renouvelé leur confiance à leur président, élu au suffrage universel le 12 juin 1991 pour cinq ans. Les résultats de ce vote plébiscitaire indiquaient déjà des signes de faiblesse du pouvoir eltsinien. L'abstention avait été assez élevée (34 %), une vingtaine de républiques et

1. Le projet de Constitution a été publié dans le quotidien gouvernemental *Izvestiia*, 10 novembre 1993.

2. En juin et juillet 1993 se réunit une conférence constitutionnelle, composée d'experts et de représentants des républiques et des régions, qui aboutit à un projet le 12 juillet. Ce texte était moins présidentiel et accordait plus de droits aux républiques et aux régions. Cf. Vera Tolz, « Drafting the New Russian Constitution », *RFE/RL Research Report*, n° 29, 16 juillet 1993, p. 1-15, et Carla Thorson, « Russia's Draft Constitution », *ibid.*, vol. 2, n° 48, p. 9-15.

3. Sur le débat constitutionnel en 1992, cf. Marie Mendras, « Lettre de Moscou. La constitution introuvable », *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 163-169.

régions avaient voté contre B. Eltsine, et près de 50 % des votants demandaient que le président remette son mandat en jeu par la tenue d'une élection présidentielle anticipée, en plus d'élections législatives¹. Le 12 décembre, l'abstention grimpe à 45,2 % en moyenne fédérale et dépasse 50 % dans 25 républiques et régions² ; le bloc eltsinien « Choix de la Russie », conduit par Egor Gaidar, ne remporte que 15 % des suffrages au scrutin de liste pour l'élection de la Douma alors que les partis et blocs d'opposition remportent plus de la moitié des voix.

La Russie a basculé entre avril et décembre 1993. Elle a voté contre les hommes se réclamant du pouvoir eltsinien et de ses réformes. La situation économique et sociale s'est dans l'ensemble dégradée et la perspective d'une amélioration rapide s'est estompée. La réforme économique est devenue un serpent de mer, aux formes changeantes, dont personne ne sait où elle mène. La corruption et l'insécurité générale ont développé en Russie une hostilité à l'égard des gouvernants et de l'administration. La protestation sociale est bien présente mais, au lieu de s'exprimer d'abord dans des mouvements sociaux, a éclaté dans un vote « contre ».

Les scrutins du 12 décembre étaient complexes. Les électeurs avaient en main quatre bulletins de vote, et même cinq bulletins dans les régions qui en avaient profité pour tenir une élection locale. Un bulletin concernait

l'adoption du projet de Constitution, un autre la Chambre haute ou Conseil de la Fédération, les deux derniers la Chambre basse ou Douma d'État. En effet, les 450 députés de la Douma sont élus pour moitié au scrutin de liste, à la proportionnelle ; pour moitié au scrutin uninominal par circonscription. Ainsi, 225 députés sont élus sur des listes fédérales de partis ou blocs, 225 autres députés représentent les 225 circonscriptions électorales de la Russie, circonscriptions découpées à la va-vite en novembre 1993.

Ce système a été aménagé pour éviter que la Douma ne soit un forum de défense des intérêts locaux sans conscience « nationale fédérale ». Il a fallu mettre sur pied en quelques semaines des « blocs » électoraux pour le scrutin de liste afin de combler l'absence d'organisations politiques. A l'exception du Parti communiste, aucun parti politique constitué, avec une direction centrale et des bases dans toutes les régions, n'existe en Russie aujourd'hui.

Le Conseil de la Fédération est élu au scrutin uninominal, à raison de 2 députés par république et région de la Fédération, soit 178 députés théoriquement. 170 ont été élus le 12 décembre 1993. Il rassemble des présidents de républiques, des gouverneurs de régions, des maires de grandes villes et d'autres responsables régionaux. Cette Chambre haute a, aux termes de la Constitution, des pouvoirs limités : elle approuve certaines lois votées par

175

1. Marie Mendras, « Les trois Russies. Analyse du référendum du 25 avril 1993 », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 6, décembre 1993, p. 897-939.

2. Selon les résultats préliminaires fournis par l'Administration présidentielle, le 18 décembre 1993. Les résultats définitifs par circonscription n'ont toujours pas été publiés au moment de la rédaction de cet article, fin janvier 1994.

la Douma, concernant le budget, les impôts, la ratification des traités internationaux, « la guerre et la paix » (article 106) et elle se prononce sur certaines décisions du président, relatives notamment à l'état d'urgence et déclaration de guerre (article 102). La durée et la périodicité de ses sessions ne sont pas prévues dans la Loi fondamentale. Cependant, sa composition en fait une sorte de « directoire » des chefs provinciaux qui ne manqueront pas d'utiliser ce forum pour affirmer leur poids dans le gouvernement du pays.

176 La Chambre basse, la Douma d'État, est l'instance législative permanente. Elle vote les lois, mais le président peut aisément la contourner en légiférant par décrets dans de nombreux domaines. Il peut dissoudre la Douma, notamment si celle-ci refuse par trois fois la nomination du Premier ministre, sauf pendant la première année d'existence de la Douma et pendant les six derniers mois du mandat présidentiel. La Constitution eltsinienne a été rédigée avec l'idée de faire de la Douma une chambre d'enregistrement des décisions présidentielles et des projets de loi du gouvernement. Cependant, l'« esprit de la Constitution » n'a pas survécu à l'élection législative. Pour que le Parlement soit docile, il faudrait que Boris Eltsine y ait une majorité confortable. Or, tout au contraire, il fait face à une opposition majoritaire à la Douma. Il peut simplement profiter de l'éclatement des groupes d'opposition comme des groupes « réformateurs » pour trouver, au coup par coup, une majorité sur les projets de loi les plus importants.

Élections à la Douma

Résultats des listes à la proportionnelle ¹

Parti libéral démocratique (Jirinovski)	22,79 %
Choix de la Russie (Gaidar)	15,38 %
Parti communiste de Russie	12,35 %
Femmes de Russie	8,10 %
Parti agraire	7,90 %
« Iabloko » (Iavlinskii-Boldyrev-Lukin)	7,83 %
Unité et Entente russe (Chakhrai)	6,76 %
Parti démocratique de Russie (Travkine)	5,50 %
Mouvement pour les réformes démocratiques (Sobtchak)	4,06 %
Union civique	1,92 %
Avenir de la Russie, nouveaux noms	1,25 %
Parti écologique « Kedr »	0,75 %
Dignité et Charité	0,70 %

Participation : 58 187 755 votants, soit 54,8 % des inscrits

Les quatre blocs réformateurs n'ont réussi à rassembler que 34 % des suffrages au scrutin de liste pour l'élection de la moitié de la Douma. Au scrutin uninominal, ils ont fait un score encore plus médiocre, car de nombreux candidats se sont présentés sans étiquette. Les « réformateurs » restent toujours aussi divisés entre eux et n'ont pas constitué d'alliance formelle à l'Assemblée. Chacun a constitué son groupe ou sa « fraction » (*fraktsiia*) parlementaire, en perdant d'ailleurs des députés qui préférèrent rejoindre le groupe de la « nouvelle politique régionale », constitué pour représenter les intérêts des provinces. La discipline parlementaire des groupes sera

1. Source : Itar-Tass, 25 décembre 1993.

Groupes et fractions à la Douma d'État (janvier 1994)¹

« Réformateurs » :	
Choix de la Russie	76
Unité et Entente	30
Iabloko	25
« Centristes » :	
Parti démocratique	15
« Conservateurs » :	
Parti communiste	45
Parti agraire	55
Femmes de Russie	23
« Extrême droite » :	
Libéral-démocratique	63
« Régionalistes » :	
Nouvelle politique régionale	65
<i>Indépendants</i>	47
TOTAL	444

faible et les prévisions de vote d'autant plus difficiles.

La surprise du scrutin a été la réussite du parti dit « libéral-démocratique » de Vladimir Jirinovski, qui vient en tête avec 22,79 % des voix, soit nettement devant « Choix de la Russie ». Ce parti n'est guère plus organisé que les autres blocs électoraux et seul M. Jirinovski est connu du public. Il s'était présenté à l'élection présidentielle de juin 1991 et avait obtenu le troisième score avec 7,8 % des voix, derrière M. Eltsine (57 %) et M. Rijkov (15 %). Il a mené seul la campagne en novembre-décembre

1993, avec virulence et démagogie, en combinant les deux grandes frustrations des Russes depuis 1991 : la perte de puissance et de prestige, l'insécurité économique et sociale. Il a utilisé au mieux l'insatisfaction à l'égard du pouvoir en place. N'ayant jamais occupé de poste de responsabilité politique, il a fait vibrer une corde protestataire, anti-institutionnelle. En votant pour M. Jirinovski, on sanctionne le gouvernement, la bureaucratie et la réforme et on exprime le désir d'« ordre », thème privilégié du leader extrémiste.

Selon le sociologue Iouri Levada, les électeurs de Jirinovski ne sont pas des laissés-pour-compte. Ils se diviseraient en deux groupes d'électeurs. Il y a d'abord le noyau dur, qui rassemble des hommes jeunes, habitants des grandes villes, « cols blancs » plutôt que « cols bleus ». S'y est agrégée une autre population d'électeurs, rattachés à Jirinovski au dernier moment ; ce seraient des hommes plus âgés, moins éduqués, ouvriers et petits employés. Les salariés des grandes entreprises industrielles et les militaires seraient largement représentés dans l'électorat Jirinovski. Le défaut des sondages du VTsIOM (Centre national d'étude de l'opinion publique) est que leur échantillon n'inclut pas d'habitant des zones rurales et des petites villes. La géographie électorale du vote Jirinovski (*voir carte, page suivante*) indique que ce vote est important dans les régions rurales, en particulier dans la région des Terres noires, au sud de Moscou.

177

1. Un groupe a au minimum 35 membres, une fraction au minimum 14. La liste des députés élus aux deux Chambres a été publiée dans *Rossiiskaia Gazeta*, 28 décembre 1993.

La percée de l'extrême droite s'accompagne de bons scores du Parti communiste, du Parti agraire et du bloc « Femmes de Russie », ce que l'on peut appeler la « droite institutionnelle ». Le vote Jirinovski n'a pas pris des voix dans cet électorat conservateur. Au contraire, les suffrages s'additionnent ; l'existence de plusieurs partis d'opposition a permis de faire le plein des voix antigouvernementales. Dans la plupart des circonscriptions, quand le pourcentage des voix Jirinovski est élevé, celui des voix communistes, agraires et « Femmes de Russie » l'est aussi. L'addition des voix pour ces quatre formations dépasse 50 % des suffrages exprimés dans de nombreuses républiques et régions de la Fédération.

Il n'y a pas d'alliance, ni même de rapprochement, entre les députés du parti de V. Jirinovski et les députés de la « droite institutionnelle ». Ceci s'est vérifié au moment de la création des groupes parlementaires à la Douma et dans l'organisation des commissions parlementaires après le 11 janvier 1994, jour d'ouverture de l'Assemblée. Les communistes et les agraires ont formé une alliance avec un parti dit « centriste », le Parti démocratique de Russie de Nikolai Travkine.

Par contre, dans le camp « réformateur », la division des rangs et la concurrence entre plusieurs blocs a eu un effet négatif. Au lieu de leur permettre de rassembler un électorat large et divers, les dissensions au sein de cette petite élite ont accentué le désarroi et l'agacement des électeurs. Très rares sont les régions où l'addition des voix des blocs de E. Gaidar, S. Chakhrai et G. Iavlinski permet

d'atteindre 50 %. G. Iavlinski, qui a pris ses distances avec le gouvernement de B. Eltsine, a fait un meilleur score que le ministre S. Chakhrai.

Personne n'avait prévu que le parti de Jirinovski viendrait en tête du scrutin de liste, ni le gouvernement ni les experts en sondages, car personne n'avait vu monter une « troisième voie », ni réformatrice ni conservatrice. Chacun continuait de raisonner selon le schéma « réforme contre réaction », « libéraux contre communistes ». Ce schéma a volé en éclats avec Jirinovski et le vote contre les communistes et contre les eltsiniens. La lutte entre Eltsine et les conservateurs du Parlement, qui a conduit à l'assaut dramatique du 4 octobre 1993, a probablement cristallisé ce « troisième vote », opposé aux deux camps moscovites.

Le président Eltsine et son gouvernement avaient entretenu l'idée d'une victoire aux élections législatives (on annonçait plus de 30 % pour le bloc d'Egor Gaidar) et ont eu bien du mal à reconnaître la défaite et à en accepter les conséquences, comme le départ d'Egor Gaidar, sanctionné par les électeurs. Ils avaient mené une campagne ennuyeuse, sans programme concret et convaincant, et avaient exposé au grand jour leurs dissensions. Ils avaient perdu le contact avec les réalités du pays et sous-estimé l'hostilité de la population. Ils avaient surtout la conviction que leurs concitoyens voteraient pour eux, pour ceux qui sont au pouvoir, par habitude et par respect de l'autorité.

Or, dans les provinces de Russie, on a voté contre le Kremlin.

LA RUSSIE RÉFRACTAIRE
S'AGRANDIT

Boris Eltsine et son gouvernement ont perdu dans presque toutes les régions clés de Russie européenne, du Nord-Caucase et de Sibérie occidentale. La carte indique les républiques et régions où les votes pour le parti de M. Jirinovski et pour le Parti communiste ont dépassé les moyennes nationales. Cette carte est établie sur la base de résultats préliminaires et épars, par région. En effet, six semaines après les élections, les autorités n'avaient toujours pas publié les résultats définitifs, en pourcentages par région.

Le référendum du 25 avril 1993 sur la confiance en Eltsine avait déjà permis de dessiner une Russie réfractaire importante, formant un arc de cercle des confins occidentaux de la Fédération, de Pskov à Briansk, jusqu'aux régions frontières du Sud sibérien, en passant par les républiques de la Volga (Tatarstan, Bachkirie, Mordovie...) et en ajoutant les républiques du Nord-Caucase (Ingouchie, Daghestan...)¹. Aux élections de décembre, l'arc s'est élargi pour englober toute la Russie du centre et du sud-ouest, la Sibérie occidentale (Novosibirsk, Kemerovo) et atteindre le Pacifique. En Sibérie et en Extrême-Orient, l'abstention a dépassé 50 % dans de nombreuses provinces, comme celles de Tioumen, Omsk, Irkoutsk, Vladivostok, Magadan. Le pouvoir en place y a beaucoup perdu, car ces régions avaient voté pour Eltsine à l'élection présidentielle de juin 1991 et avaient renouvelé leur confiance en avril dernier. L'abstention a donc joué contre le pouvoir, les

régions réfractaires participant beaucoup plus que les régions « légitimistes ».

La Russie légitimiste s'est réduite comme peau de chagrin en quelques mois. En dehors de Moscou et de Saint-Petersbourg, seules les régions et territoires du nord de la Russie (Vologda, Arkhangelsk, Mourmansk, Nenets, Komis), une partie de l'Oural (Perm, Ekaterinbourg, Tchéliabinsk), Tomsk et Khabarovsk ont donné plus de 16 % de voix au bloc « Choix de la Russie ». Aucune des 20 républiques nationales, sauf celle des Komis, n'a soutenu le pouvoir en place.

Le mouvement protestataire concerne autant les régions russes que les républiques nationales. Moscou est encerclée par des régions ayant toutes voté pour Jirinovski à plus de 24 %, à l'exception de Iaroslav et Nijni-Novgorod. La Russie, qui a basculé du soutien à Eltsine en avril à la sanction contre son gouvernement en décembre, est une Russie russe, industrialisée, centrale dans l'économie du pays. Ce n'est pas une Russie retardée et frileuse s'opposant à un centre réformateur et innovateur. Aujourd'hui, chez de nombreux Russes, la réforme n'est plus associée au progrès mais à la décomposition de l'État et de la société. Les provinces russes se rebellent non pas pour faire sécession, mais pour freiner une décomposition politique qu'elles perçoivent comme provoquée par les réformes et l'affaiblissement du pouvoir central.

1. Voir les cartes électorales in M. Mendras, « Les trois Russie », *op. cit.*

Les régions ont un rapport ambivalent à Moscou et à l'administration centrale. Elles profitent du déperissement du centre pour s'imposer et défendre leurs intérêts particuliers. Elles s'arc-boutent contre la « contagion » moscovite, contre la « grande politique » qui met en danger l'héritage de la gestion locale : emploi, protection sociale, ordre public. Dans le même temps, elles savent ne pas pouvoir fonctionner sans le budget fédéral car elles n'ont pas les moyens d'une politique régionale. La confiance des citoyens dans les institutions locales et régionales n'est d'ailleurs pas plus grande que celle, bien faible, qu'ils portent à leurs institutions centrales.

Le vote sur la Constitution confirme la nouvelle géographie politique de la Russie. Les résultats préoccupent les autorités au point de les dissuader d'une publication officielle. Comme pour le scrutin de liste à la Douma, les résultats en pourcentages par région n'étaient toujours pas publiés à la fin du mois de janvier 1994. Selon les résultats préliminaires, le vote est invalidé dans une vingtaine de républiques et régions pour faible participation (moins de 50 % des inscrits). Dans une vingtaine d'autres « sujets » de la Fédération, l'électorat a voté majoritairement contre le projet de Consti-

tution. La géographie du « non » recouvre en bonne partie la Russie réfractaire dessinée par le référendum du 25 avril 1993 et les législatives de décembre 1993¹. En particulier, plus on vote communiste, plus on vote contre la Constitution.

L'adoption de la Constitution laisse planer des doutes. D'une part, il n'est pas certain que le seuil de 50 % de participation ait été atteint à l'échelle de toute la Fédération, si l'on prend en compte les circonscriptions où l'absentéisme dépasse les 50 %. Seule une publication des résultats complets pourrait lever le doute.

Par ailleurs, la moitié des républiques nationales, comme le Tatarsstan, la Bachkirie, Touva, n'ont pas approuvé la Constitution. La république de Touva, à la frontière de la Mongolie, a par contre adopté sa propre Constitution républicaine le 12 décembre. Sur quelles bases pourra se construire un nouvel État fédéral ? La Constitution, même si elle était reconnue par tous comme la Loi fondamentale, laisse dans le flou la question cruciale du statut des territoires et de la répartition des compétences et des ressources. Moscou a promulgué une constitution. Il lui reste à définir, avec les provinces, l'esprit fédéral dans lequel cette Constitution devra s'appliquer.

Janvier 1994.

181

1. Voir la carte et les articles publiés dans le quotidien *Sevodnia*, 21 décembre 1993, p. 2.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE - 31 DÉCEMBRE 1993)

ALLEMAGNE

12 octobre 1993 : **Contrôle de constitutionnalité des traités.** En rejetant les cinq recours dont elle était saisie et notamment celui de Manfred Brunner, ancien chef de cabinet de Martin Bangemann à la Commission européenne, la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a permis à l'Allemagne de déposer les instruments de ratification du traité de Maastricht qui est entré officiellement en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

L'un des arguments fondamentaux à l'appui de l'une des requêtes était que le traité contredit l'article 38 de la loi fondamentale selon lequel le Parlement représente tout le pouvoir du peuple allemand et, en conséquence, ne peut en être dessaisi, même partiellement, au profit d'une organisation internationale.

La Cour précise que ce principe de démocratie, que l'article 79 paragraphe 3 en liaison avec l'article 20 de la loi fondamentale déclare inviolable, n'empêche pas la République fédérale de devenir membre d'une communauté d'États, organisée de façon supranationale. Selon

elle, l'Europe reste une « union d'États » et les parlements demeurent souverains en conservant « les pouvoirs et les compétences substantielles ». Mais la Cour pose un certain nombre de conditions. Tout particulièrement, elle estime que des modifications fondamentales apportées ultérieurement au programme d'intégration et aux attributions de compétences, prévus dans le traité sur l'union, ne seront pas couvertes par la loi approuvant le traité. La Cour insiste sur la protection des droits fondamentaux dont elle a la charge et pas seulement à l'égard des institutions publiques allemandes. Cependant, la Cour se prononce sur l'application du droit communautaire dérivé en Allemagne dans le cadre de « rapports de coopération » avec la Cour de Luxembourg.

Pour la haute juridiction, la ratification ne soumet pas la RFA à un processus « automatique » vers l'union monétaire. Chaque nouvelle étape dépendra soit de conditions que le Parlement est en mesure de prévoir, soit d'une nouvelle approbation où le Parlement aura à se prononcer (*Le Monde*, 15 octobre 1993 ; *Ambassade de la République fédérale*

183

* Université de Poitiers.

d'Allemagne ; Europäische Grundrechte Zeitschrift, 18 octobre 1993).

ARGENTINE

3 octobre 1993 : **Élections législatives.** Les électeurs argentins étaient appelés à renouveler la moitié de la Chambre des députés (127 sièges sur 254).

Le Parti justicialiste péroniste du chef de l'État, Carlos Saul Menem (cf. *RE*, 51), obtient plus de 42 % des voix et l'emporte dans dix-sept des vingt-cinq provinces contre 31 % pour la principale force d'opposition, l'Union civique radicale (UCR) ; le Mouvement pour la dignité et l'indépendance (Modin, parti d'extrême droite de l'ancien lieutenant-colonel Aldo Rico) arrive en troisième position avec 5 % des voix, et le Frente Grande de Carlos « Chacho » Alvarez obtient 3 sièges.

Avec un gain de 9 sièges, les péronistes n'atteignent pas la majorité des deux tiers à la Chambre des députés qui leur serait nécessaire pour réviser la Constitution fédérale de 1853 qui interdit au chef de l'État de briguer un second mandat. Une modification de la Constitution à ce sujet devrait intervenir au printemps prochain, après l'annulation du référendum acceptée par les partis politiques.

Précisons qu'en Argentine le vote est obligatoire (*Le Figaro*, 5 octobre 1993 ; *Le Monde*, 5 octobre 1993 ; *Libération*, 5 octobre 1993).

CANADA

25 octobre 1993 : **Élections législatives, gouvernement.** Les élections législatives canadiennes conduisent à une situation inédite. Le Premier ministre,

Partis	Voix (%)	Sièges	Différence*
Parti libéral	41,23	177	(+ 98)
Reform Party	18,69	52	(+ 51)
Parti conservateur	16,04	2	(- 153)
Bloc québécois	13,52	54	(+ 46)
NPD	6,8	9	(- 34)
Indépendant	0,45	1	(- 1)
Divers**	1,87	0	(=)
			295

* 7 sièges étaient vacants.

** Parti abolitionniste, Héritage chrétien, Canada Party, Parti vert, Libertaires, Marxiste-léniniste, loi naturelle, République du Canada, sans parti

M^{me} Kim Campbell, 47 ans, au pouvoir depuis juin 1993 succédant à Brian Mulroney, connaît une déroute totale. Non seulement elle est battue dans sa circonscription de Vancouver, mais sa formation, le Parti conservateur, n'obtient que 2 sièges contre 155 en 1988. C'est le Parti libéral avec à sa tête un Québécois, Jean Chrétien, 59 ans, qui triomphe. Mais c'est un parti provincial, le Bloc québécois, qui fournit le leader de l'opposition, Lucien Bouchard. Celui-ci obtient 2 sièges de plus que le Reform Party, expression des provinces de l'ouest, qui profite de l'effondrement du NPD. Jean Chrétien devient, le 4 novembre, le vingt-cinquième Premier ministre canadien et forme un gouvernement restreint de 22 ministres (dont 4 femmes) et 8 secrétaires d'État.

A la suite de ces élections, M^{me} Kim Campbell démissionne de la direction du parti et Jean Charest en assure la direction par intérim (*Le Monde*, 8, 20, 24-25, 27 octobre, 6 novembre, 15 et 16 décembre 1993 ; *Libération*, 25 et 27 octobre 1993).

CHILI

23 décembre 1993 : **Élections présidentielles**. M. Eduardo Frei, 52 ans, démocrate chrétien comme son père, qui fut chef de l'État de 1964 à 1970, soutenu par une coalition de centre gauche (Concertation démocratique : 16 partis dont le Parti démocrate chrétien et deux partis socialistes) l'emporte avec 58,01 % des suffrages sur M. Arturo Alessandri, candidat commun de la droite (Pacte d'union pour le progrès regroupant cinq partis de centre droit) qui recueille 24,39 % des voix.

Viennent ensuite M. José Pinera, candidat indépendant, ex-ministre du général Augusto Pinochet Ugarte, avec 6,2 % des voix ; M. Manfred Max-Neef, écologiste avec 5,6 % ; le père Eugenio Pizarro, Mouvement de la gauche démocrate allendiste, animé par le PC avec 4,7 % ; M. Christian Reitze, « humaniste vert » avec 1,1 %.

M. Frei succède à M. Patricio Aylwin Azocar, 75 ans, démocrate chrétien, élu le 14 décembre 1989 (cf. *RE*, 53) (*Le Monde*, 11 et 14 décembre 1993).

CÔTE-D'IVOIRE

8 décembre 1993 : **Chef d'État**. Au pouvoir depuis le 27 novembre 1960, sept fois de suite réélu président de la République, le « vieux sage », Félix Houphouët-Boigny (PDCI, Parti démocrate de la Côte-d'Ivoire) est décédé à l'âge de 88 ou 93 ans (date de naissance incertaine : 18 octobre 1905 ou 1900). Il était le doyen des chefs d'État africains. C'est désormais le roi Hassan II : sur le trône chérifien depuis le 26 février 1961.

En application du nouvel article 11 de la Constitution, adopté le 6 novembre 1990 par le Parlement, c'est le président de l'Assemblée nationale, M. Henri Konan Bédié, 59 ans, qui lui succède jusqu'à l'expiration du mandat en cours, soit jusqu'au 28 octobre 1995 (*Le Monde*, 11, 14 et 17 décembre 1993).

185

GRÈCE

10 octobre 1993 : **Élections législatives**. Écarté du pouvoir en 1989, dans un climat de scandales (cf. *RE*, 52), le PASOK, parti socialiste de M. Andréas Papan-dréou, 74 ans, est le grand vainqueur de ces élections : il obtient 170 sièges et

Partis	Voix	%	Évolution par rapport à 1968	Sièges	Évolution par rapport à 1989
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	3 234 777	46,88 %	+6,21	170	+ 42
Nouvelle démocratie (ND)	2 711 241	39,30 %	-6,89	111	-37
Printemps politique (POLA)	336 316	4,87 %		10	
Parti communiste (KKE)	313 087	4,54 %		9	
Alliance de gauche et du progrès	202 995	2,94 %		0	

Inscrits : 8 972 258 ; Exprimés : 7 019 1932 ; Participation : 78,23 % ; Blancs et nuls : 92 204 ; Valables : 6 899 629.

recueille 46,88 % des suffrages. Avec 179 sièges (9 sièges au profit du Parti communiste, KKE), la gauche est largement majoritaire à la Vouli et dans le pays (54,36 % des voix).

En déroute, le grand parti de droite, la Nouvelle Démocratie, conduit par le Premier ministre sortant, Constantin Mitsotakis, n'obtient que 39,3 % des voix et 111 députés. Le Printemps politique, fondé par un dissident néo-nationaliste, recueille 4,87 % des voix et 10 députés.

186 Vingt autres partis ou listes indépendants ont obtenu des résultats allant de 0,56 % à 0,01 %.

Le vote est obligatoire sous peine d'amende et de privation de passeport et de permis de conduire (*Le Monde*, 12 octobre 1993 ; *Ambassade de Grèce*).

HONGRIE

12 décembre 1993 : **Premier ministre**. A la suite du décès de M. Jozsef Antall, 61 ans, président du Forum démocratique (MDF), chef de gouvernement depuis le 23 mai 1990 (cf. *RE*, 55), le ministre de l'Intérieur, M. Peter Boross, 65 ans, a été désigné Premier ministre par intérim par le président Arpad Göncz. Le nouveau Premier ministre est investi le 21 décembre par 201 voix contre 52. Il était vice-président du Forum démocratique (*Le Figaro*, 14 décembre 1993 ; *Libération*, 13 décembre 1993 ; *Le Monde*, 14, 15, 21, 23 décembre 1993).

ITALIE

21 novembre et 5 décembre 1993 : **Élections municipales**. Les élections municipales partielles italiennes ont vu un

désaveu cinglant des partis politiques traditionnels, un triomphe du bloc de gauche autour du PDS, ex-PCI, et une percée du MSI, Mouvement néo-fasciste, dans le Sud, et de la Ligue, dans le Nord.

Si le MSI à Rome, à Naples où se présentait la petite-fille de Mussolini, et la Ligue à Gênes et Venise enregistrent un échec, leurs résultats comme ceux du PDS marquent un vote de protestation. Il n'en reste pas moins que les forces politiques italiennes connaissent un bouleversement dont l'épreuve de vérité sera les élections législatives prévues au printemps prochain (*Le Monde*, 23, 24 novembre, 7 et 8 décembre 1993 ; *Libération*, 23 novembre et 6 décembre 1993).

MAROC

9 et 11 novembre 1993 : **Gouvernement**. A la suite des élections législatives des 25 juin et 17 septembre derniers (cf. *RE*, 68), le roi Hassan II a reconduit dans ses fonctions le Premier ministre, M. Mohamed Karim Lamrani. Celui-ci a conservé une bonne partie de son équipe, essentiellement composée de technocrates, soit 14 ministres sur 24.

A noter le maintien du cumul des fonctions de ministre de l'Intérieur et de l'Information au profit de M. Driss Basri et la création d'un ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des Droits de l'homme.

Sollicitée par le roi de participer à ce gouvernement, l'opposition (le parti de l'Istiqlal et l'Union socialiste des forces populaires – USFP) a refusé cette offre, considérant que le choix du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères et de celui de l'Intérieur ne devrait

plus être une prérogative royale et demandant l'annulation du tiers des députés désignés au scrutin indirect le 17 septembre (*Le Monde*, 6, 9 et 13 novembre 1993).

RUSSIE

1^{er}-18 octobre 1993 : **Rapports exécutif/législatif**. Pour mettre fin à la résistance du Parlement conduite par son président M. Rouslan Khasboulatov et par le vice-président de Russie, le général Alexandre Routskoï, Parlement qu'il avait dissous le 21 septembre (cf. *RE*, 68), M. Boris Eltsine, président de la Russie, fait appel à l'armée le 4 octobre pour prendre d'assaut « la Maison-Blanche », dont les occupants se rendent rapidement. Le bilan officiel de ce « lundi rouge » est estimé à quelque 140 morts.

Dès le 4 octobre, M. Boris Eltsine impose le couvre-feu et la censure de la presse. Le 6, il confirme la tenue des élections législatives pour le 12 décembre et, le 15, annonce que, simultanément à celles-ci, se déroulera un référendum sur le projet de constitution.

Le 7, il suspend par décret la Cour constitutionnelle et, le 9, l'activité des soviets municipaux.

Le 18, l'état d'urgence est levé (*Le Monde*, 1^{er}, 2, 4 au 9, 11, 12, 15, 16, 20 octobre 1993).

12 décembre 1993 : **Constitution de la Fédération de Russie**. Les électeurs de Russie adoptent, par 32 937 630 oui, soit 56,6 % des votants (taux de participation 54,8 %), la nouvelle Constitution de Russie, mettant ainsi fin à la Constitution brejnevienne du 7 octobre 1977, qui avait fait l'objet de près de cent trente amendements (cf. *RE* 49, 53, 54, 57, 59,

60 et 65). Les caractéristiques essentielles de ce nouveau texte constitutionnel qui comprend 134 articles sont les suivantes :

1^o) *Fondements du système constitutionnel (chapitres I et II)*

– La Russie est « un État de droit, démocratique fédéral, de forme républicaine » (article 1).

– Le peuple de Russie, multinational, rassemblé dans le respect des droits et libertés de l'individu et du citoyen, est seul détenteur de la souveraineté qu'il exprime par le référendum et les élections (article 3).

– Sont aussi affirmés les grands principes démocratiques que sont la séparation des pouvoirs (article 10), la laïcité de l'État (article 14), le pluralisme idéologique et le multipartisme (article 13), les droits et libertés de l'individu et du citoyen (chapitre II, soit 48 articles).

2^o) *Le fédéralisme*

La Constitution est celle d'une Fédération de Russie qui regroupe 89 divisions administratives et territoires : 21 républiques, 1 région autonome, 49 régions (*oblast*), 6 territoires (*krai*), 10 arrondissements autonomes (*okroug*) et 2 villes fédérales.

C'est le chapitre III qui traite de la description de l'organisation fédérale. Il est néanmoins prévu que le statut d'un sujet de la Fédération peut être modifié par accord entre ce sujet et la Fédération (article 165, paragraphe 5). Les sujets de celle-ci sont dotés de peu de prérogatives propres. Ils ont le droit d'avoir des institutions et d'user de leurs langues, parallèlement à la langue russe. La répartition des compétences confère aux organes fédéraux les matières essentielles : les droits civiques, la politique extérieure, la politique de défense et d'industrie militaire, l'organisation judi-

ciaire, les règles du marché unique, les politiques monétaires, les relations économiques extérieures de la Fédération, les principes de la politique des prix, les réseaux énergétiques fédéraux, l'électronucléaire, les matières fissiles, les télécommunications, l'espace. De plus, dans certains domaines, qui restent à préciser, existeront des compétences conjointes (article 72). Sous réserve de ces importants domaines précités, les États fédérés ont une compétence de droit commun.

3°) *Le président*

C'est le chapitre IV qui traite du président (article 80 à 93) :

- il est élu au suffrage universel direct pour quatre ans et ne peut effectuer que deux mandats,

- il peut être empêché pour raison de santé ou peut faire l'objet d'une procédure de mise en accusation pour haute trahison ou délits personnels, à l'initiative d'un tiers des députés de la Douma (Chambre basse), confirmée par la Cour suprême et la Cour constitutionnelle, et sur un vote des deux tiers des députés de chacune des assemblées (Douma et Conseil de la Fédération),

- il est « chef de l'État » et « garant de la Constitution ». Il est « le commandant en chef des forces armées du pays »,

- il adresse au Parlement un « message annuel » sur la situation dans le pays et sur les orientations essentielles de la politique intérieure et extérieure de l'État,

- il détient le droit de nommer et de révoquer le chef du gouvernement. La nomination du Premier ministre doit obtenir l'accord de la Douma, qui peut être dissoute si elle refuse à trois reprises le choix du chef de l'État,

- il a le droit de dissoudre la Douma. Toutefois, il ne peut la dissoudre dans un

délai d'un an après son élection, ou encore si l'état d'urgence est proclamé, ou s'il est mis en accusation, ou, enfin, dans les six derniers mois de son mandat (article 109),

- il a le pouvoir d'annuler les arrêtés du gouvernement qui contredisent ses oukazes.

Au terme de l'article 88, il dispose de pouvoirs de crise, comparables à ceux de l'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

4°) *Le Parlement : il est dénommé « Assemblée fédérale ».*

Il est bicaméral :

- la Chambre basse (la Douma d'État) est composée de 450 députés élus pour moitié à la proportionnelle, pour moitié au scrutin majoritaire uninominal direct ;

- la Chambre haute (le Conseil de la Fédération) comprend 2 représentants de chacune des 89 composantes territoriales de la Russie, l'un représentant l'exécutif, l'autre étant élu par les assemblées régionales. Elle ne peut être dissoute.

Chacune des deux chambres a un mandat de quatre ans. Elles tiennent des réunions séparées et ne peuvent se réunir en séances communes que pour entendre les messages du président, de la Cour constitutionnelle ou les discours des dirigeants des pays étrangers.

La Douma d'État légifère et contrôle les affaires budgétaires. Elle peut, en outre, voter la censure du gouvernement à la majorité des députés la composant. Mais le président peut refuser cette décision. Dans un délai de trois mois, la Douma peut de nouveau censurer le gouvernement. Elle risque alors la dissolution par le président, libre de son choix entre la Douma et le gouvernement.

5°) *Le pouvoir judiciaire (chapitre VII)*

Le texte proclame l'indépendance des

juges et la prohibition des tribunaux d'exception (articles 118 et suivants). Il est institué une Cour suprême pour juger en dernier ressort des affaires civiles, pénales et administratives, ainsi qu'une Cour supérieure d'arbitrage et un ministère public centralisé. Il est créé une Cour constitutionnelle de 19 juges, qui statue sur les conflits de compétences entre organes fédéraux et organes locaux, sur la conformité des lois à la Constitution et aussi sur les plaintes concernant les violations des droits et des libertés des citoyens (article 125).

6°) *La révision constitutionnelle (chapitre IX)*

Deux procédures sont posées :

– pour les chapitres I et II : une majorité des trois cinquièmes dans les deux chambres, suivie de la réunion d'une Assemblée constituante qui aura le choix entre un vote à la majorité des deux tiers et le recours au référendum,

– pour les autres chapitres : vote par les deux Assemblées fédérales, suivi d'une approbation par les Assemblées législatives d'au moins deux tiers des composantes de la Fédération (article 136).

Ainsi cette Constitution se caractérise par la domination du président sur le Parlement et par celle des institutions fédérales sur les organes fédérés. Elle s'inspire, pour nombre de ces dispositions, de la pratique présidentialisée de la V^e République française. Des « dispositions temporaires » annexées à la loi fondamentale précisent que le président actuel de la Fédération de Russie, M. Boris Eltsine, doit exercer ses fonctions jusqu'au terme du mandat pour lequel il a été élu, soit juin 1996. A l'inverse, la première Assemblée fédérale voit son mandat limité à deux ans, afin de coïncider avec la fin de celui du président (*Le Monde*, 7-8, 11 novembre,

11 et 14 décembre 1993 ; *Le Figaro*, 5 et 29 novembre, 7 et 21 décembre 1993 ; *Libération*, 14 décembre 1993).

12 décembre 1993 : **Élections parlementaires.**

1°) Les 450 sièges de la nouvelle Douma d'État (Chambre basse) étaient attribués pour moitié au scrutin à la représentation proportionnelle, pour moitié au scrutin majoritaire.

A l'issue de ce double scrutin, si le parti Choix de la Russie, réformateurs, radicaux soutenant M. Boris Eltsine, président de la Russie, est le plus nombreux, il est loin d'obtenir la majorité absolue avec 96 sièges sur 450. Au scrutin à la représentation proportionnelle, il est largement devancé par le Parti libéral démocratique de M. Vladimir Jirinovski, ultra-nationaliste, extrême droite, qui recueille presque le quart des voix (22,7 %), contre seulement 15,38 % au Choix de la Russie, mais n'obtient au total que 70 sièges et vient en seconde position au sein de la Douma.

De l'avis de la totalité des observateurs, ce Parlement « sera tout aussi ingouvernable que l'ancien et probablement aussi indocile » (Michel Tatu, *Le Monde*, 29 décembre 1993). L'opposition, bien que disparate, est entrée en force au Parlement : elle peut compter sur 133 voix (Parti communiste, Parti agraire, Parti démocratique de Russie), auxquels s'ajouteront vraisemblablement des députés indépendants et du parti Femmes de Russie. Le bloc réformateur démocratique, soutenant M. Boris Eltsine, ne regroupe que 164 sièges (Choix de la Russie, Parti réformateur, Parti de l'unité et de l'entente, Parti du mouvement des réformes démocratiques). Au centre, l'appui des députés de l'Union civique (18 sièges) est

insuffisant pour donner la majorité à l'un des deux camps.

D'où le poids important du parti d'extrême droite, le Parti libéral démocrate de M. Vladimir Jirinovski, avec ses 70 députés. Il faut aussi prendre en compte le fait que la notion de parti politique est encore très fragile et notamment que la discipline de vote est incon nue. (Pour les groupes à la Douma, v. *supra* p. 177.)

2°) 178 députés ont été également désignés au Conseil de la Fédération, Chambre haute, dans le cadre des différentes composantes territoriales de la Russie. Il s'agit, pour la plupart, des principaux leaders de la nomenklatura régionale (*Le Monde*, 12-13, 15, 26-27 et 29 décembre 1993 ; *Libération*, 11-12 et 13 décembre 1993).

190

Partis	Scrutin proportionnel		Scrutin majoritaire Sièges	Total Sièges
	Voix en %	Sièges		
Parti Choix de la Russie (réformateurs, radicaux qui soutient M. Boris Eltsine)	15,38 %	40	56	96
Parti libéral démocrate PLD (ultranationaliste) de M. Vladimir Jirinovski	22,79 %	59	11	70
Parti communiste	12,35 %	32	33	65
Parti agraire	7,90 %	21	26	47
Parti réformateur Iabloko, dirigé par M. Grigori Iavlinski	7,83 %	20	13	33
Parti de l'Unité et de l'Entente, du réformateur modéré S. Chakhraï	6,76 %	18	9	27
Parti Femmes de Russie	8,10 %	21	4	25
Parti démocratique de Russie de M. Nikolai Travkine	5,5 %	14	7	21
Parti de l'Union civique	(¹)	0	18	18
Parti du Mouvement des réformes démocratiques	(¹)	0	8	8
Parti Dignité et charité	(¹)	0	3	3
Parti Avenir de la Russie	(¹)	0	1	1
Indépendants	(¹)	0	30	30
TOTAUX		225	219	444²

1. Parti n'ayant pas franchi la barre de 5 % des voix permettant d'obtenir un siège.

2. Six sièges n'ont pas été pourvus au scrutin majoritaire : la Tchétchénie a boycotté le scrutin ; dans certaines circonscriptions, les résultats n'ont pu être validés et un autre scrutin doit être organisé en mars.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE - 31 DÉCEMBRE 1993)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

191

REPÈRES

1^{er} octobre. Les statuts du PCF ne feront plus référence au centralisme démocratique.

13 octobre. La prochaine campagne présidentielle « permettra de prendre conscience de l'ampleur des réformes nécessaires », déclare M. Jacques Chirac.

15 octobre. « Le vrai changement, c'est 1993 », affirme M. Balladur.

18 octobre. Durcissement du conflit d'Air France.

22-24 octobre. Le congrès du Bourget élit M. Michel Rocard premier secrétaire du PS.

8 novembre. M. Jean-Paul Baréty (RPR) est élu maire de Nice.

12-14 novembre. Assemblée générale des Verts à Lille : M^{me} Dominique Voynet remplace M. Antoine Waechter.

3 décembre. M. Michel Rocard est

reçu à l'Élysée par le président de la République.

3-5 décembre. Congrès constitutif du Mouvement des citoyens, dont M. Jean-Pierre Chevènement est élu président, à Saint-Égrève (Isère).

19 décembre. M^{me} Simone Veil et M. François Léotard, ministres d'État, souhaitent que M. Édouard Balladur soit candidat à l'Élysée.

21 décembre. M. Harlem Désir retourne au PS.

AMENDEMENT

– Article 44, alinéa 2 C. Sur la suggestion du président de la commission des lois, précisant que celle-ci n'avait pas l'intention de se réunir à nouveau pour examiner des amendements tardifs au projet relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique

de l'État, le ministre de la Fonction publique a opposé l'art. 44, al. 2 C à une dizaine d'amendements qui n'avaient pas été soumis à la commission, le 13-12 (p. 7458).

– *Irrecevabilité*. Lors de l'examen par le Sénat du projet relatif au nouveau Code pénal, le garde des Sceaux a soulevé, le 20-11, une exception d'irrecevabilité à l'encontre de 46 amendements de la gauche, au motif que ces amendements, précédemment réservés, étaient sans lien avec l'objet des articles qu'ils modifiaient (art. 48, al. 3 RS). La motion a été adoptée (p. 4585). Pour le même motif, ainsi que pour violation de principes constitutionnels (art. 45, al. 2 RS), le ministre de l'Éducation nationale a également présenté, le 14-12, une motion unique contre 69 amendements à la proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (p. 6276).

V. *Ordre du jour*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bureau*. Une heureuse initiative du BAN (n° 19, p. 45) consiste dorénavant à publier les décisions prises par cet organe collégial.

– *Cérémonial*. A la demande du président Séguin, des modifications ont été introduites, depuis la session d'automne, au cérémonial relatif à l'entrée du président en séance (CCF 10, p. 23) : le salut des deux officiers de la garde est désormais limité au

début de la haie, après quoi ils suivent le président jusqu'à la fin de celle-ci, au lieu de le précéder. En outre, les sabres des soldats de la garde sont remplacés par des fusils (type *clairon*). M. Jean-Louis Pezant, directeur du service de la séance, nous a obligeamment transmis ces informations.

Pour le surplus, le règlement du 27 nivôse an VIII (17 janvier 1800) demeure applicable.

– *Composition*. Cinq nouvelles vacances de siège (cette *Chronique*, n° 68, p. 156) ont été enregistrées à la suite de l'annulation de l'élection respective de M. Martin (RL), le 6-10 (p. 13977), pour manquement à la sincérité des opérations électorales, lequel sera réélu au second tour, le 12-12 (Marne, 6^e, p. 17380) et des démissions d'office, prononcées par le CC, de MM. Rinaldi (RPR, Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re}, 16-11, p. 15871) ; Pierre-Bloch (UDF, Paris, 19^e, 24-11, p. 16275) ; Lang (S, Loir-et-Cher, 1^{re}, 9-12, p. 17211) et Estrosi (RPR, Alpes-Maritimes, 2^e, 16-12, p. 17699).

– *Président*. M. Philippe Séguin a présidé les séances pendant 96 heures 40 minutes durant la session de printemps et 146 heures durant la session d'automne, dont l'intégralité des débats de la loi sur l'emploi, de la première partie de la loi de finances et de la révision constitutionnelle (*Le Figaro*, 24-12).

V. *Bicamérisme*. *Congrès du Parlement*. *Contentieux électoral*. *Cour de justice de la République*. *Haute Cour de justice*. *Inéligibilité*. *Libertés publiques*. *Parlement*. *Parlementaires en mission*. *Résolutions*. *Responsabilité*

gouvernementale. Session extraordinaire.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* D. Soulez Larivière, *Du cirque médiatico-judiciaire et des moyens d'en sortir*, Éd. du Seuil, 1993 ; Chr. Bigaut et J.-P. Lay, « La réforme du Conseil supérieur de la magistrature », *D*, 1992, Chr. p. 275 ; N. Van Truong, « La réforme du Conseil supérieur de la magistrature et la création de la Cour de justice de la République », *JCP*, 1993, I, n° 3703 ; ministère de la Justice, *Les 200 mots clés de la justice*, 1993.

– *Mutation d'un magistrat du parquet.* La commission consultative du parquet a émis un avis favorable, le 23-11 (*Le Monde*, 26-11), s'agissant de la mutation de M^{me} Monique Guemann, procureur général près la cour d'appel de Nîmes. La proposition du garde des Sceaux de nommer celle-ci à un poste d'avocat général à Paris avait été perçue par le Syndicat de la magistrature comme une mutation autoritaire, sinon politique (*ibid.*, 13/18-11). En l'occurrence, la tradition a été respectée.

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session d'automne et de la session extraordinaire.* 38 lois ont été adoptées (dont 2 d'origine parlementaire, 9 autorisant la ratification d'engagements internationaux, 3 lois organiques et 1 loi constitutionnelle). Le bicamérisme égalitaire s'y est manifesté comme naguère (cette *Chronique*,

n° 68, p. 156) : le dernier mot n'a pas été donné à l'Assemblée, mais tout au contraire 23 textes adoptés sans recours à la CMP et 15 à l'issue de celle-ci (*BIRS*, 569, p. 40.)

Dans ces conditions, le président Monory, dans son allocution de clôture, le 21-12, a pu exprimer sa satisfaction : « Jamais depuis longtemps, la Haute Assemblée de la République n'avait autant marqué de son empreinte l'élaboration de la loi [...]. 40% des projets de loi ont été ainsi déposés en première lecture sur le bureau du Sénat, soit 4 fois plus qu'il y a un an [...] L'urgence n'a été déclarée que pour 8 projets de loi, soit 2 fois moins que l'an dernier. Toutes les commissions mixtes paritaires ont abouti à un accord. Par exemple, 52 des 58 articles de la loi de finances en discussion ont été adoptés dans la rédaction du Sénat [...] [Celui-ci] a reconquis une influence et un poids qu'il n'avait pas eus depuis longtemps » (p. 6786).

V. Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Majorité. Sénat.

CODE ÉLECTORAL

– *Vote par procuration.* Le décret n° 93-1223 du 10-11 fixe les justifications à produire pour le vote par procuration au titre de l'art. L-71 modifié par la loi n° 93-894 du 10-7 (cette *Chronique*, n° 68, p. 184).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* P. Frey, *Association d'Alsace-Moselle. Régime juridique et*

droit social, Éd. Juris-Service, Lyon ; G. Desos, « Le régime particulier des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle », *Administration*, n° 161, 1993, p. 55 ; André Paysant, *Finances locales*, PUF, 1993 ; P. Tedeschi, « Les rapports de la Corse et de l'Europe », *RDP*, 1993, p. 1193 ; F. Luhaire, « L'application des conventions internationales dans les territoires d'outre-mer », *ibid.*, 1993, p. 1493 ; « Le département », *Administration*, n° 160, 1993.

194

– *Droit alsacien et mosellan*. Le décret concordataire du 16-11 (p. 15891) porte nouvelle délimitation des circonscriptions des consistoires et des inspections de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (v. *Le Monde*, 16-11).

– *Groupement de communes*. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple sont au nombre de 288 (AN, Q, p. 4376).

– *Comité des régions de l'Union européenne*. Conformément à l'art. 198A du traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er}-11, le Premier ministre a désigné, le 22-11, les 24 membres français de ce comité à caractère consultatif, en concertation avec les associations d'élus, mais en occultant le rôle institutionnel du Sénat (art. 24C). Les régions, d'une part, les départements et les communes, d'autre part, se répartissent à parité les sièges, selon le principe de proportionnalité politique : 9 RPR ; 9 UDF ; 4 PS ; 1 C et 1 écologiste (*Le Monde*, 25-12).

– *Officier de police judiciaire*. Le ministre de l'Intérieur rappelle que

cette qualité appartient au maire et aux adjoints (art. L. 122-24 du Code des communes) et en définit les conditions d'exercice (AN, Q, p. 4770).

V. *Partis politiques. Référendum. Sénat*.

COMMISSIONS

– *Rapport d'information*. Le rapport présenté par M. Patrick Devedjian (RPR) sur le libre échange, au nom de la mission d'information de la commission des finances, a été interdit de publication par celle-ci en raison de la position favorable aux accords du GATT qu'il adoptait (*Bulletin quotidien*, 14-10). Le rapport a finalement été publié le 30-11 sous forme d'une série de contributions (AN, n° 774).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Sur proposition de M. Jacques Barrot (UDF-CDS), une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle a été créée le 19-11 (p. 6124). Une autre commission, sur la situation de la SNCF, a été créée le 20-12 sur proposition de M. Bernard Pons (p. 7919).

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Convocation*. Pour la seconde fois cette année (cette *Chronique*, n° 68, p. 157) de manière unique, à ce jour, un décret du 16-11 (p. 15846) a convoqué le pouvoir constituant pour le 19.

Mais, à la suite d'une inadvertance, le texte du projet de LC ayant été omis, il a été inséré sous forme d'un encart en annexe au *JO*, n° 266, 17-11. C'était la 6^e réunion sous la V^e République.

– *Composition*. Le Congrès comprenait 895 membres, soit 575 députés sur 577, à la suite de l'annulation de l'élection de MM. Martin et Rinaldi (Marne, 6^e ; Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re}) et de 320 sénateurs sur 322, en raison de la vacance d'un siège en Seine-Maritime (v. *Sénat*) et de celui du ci-devant territoire français des Afars et des Issas. Reste le cas de M. Éric Boyer (sénateur de la Réunion) emprisonné (cette *Chronique*, n° 68, p. 168).

– *Courtoisie parlementaire*. Si le bureau du Congrès est emprunté à l'Assemblée nationale (art. 89 al. 3C), trois hauts fonctionnaires du Sénat y sont traditionnellement associés : le secrétaire général, le directeur général des services législatifs et le directeur de service de la séance. De la même façon, le directeur du service du compte rendu intégral du Sénat cosigne, avec son homologue de l'Assemblée, le compte rendu de la séance (p. 14).

– *Police de la séance*. Conformément à l'art. 8 du règlement (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 194), le président Séguin a ordonné l'expulsion de perturbateurs du Front national qui siégeaient dans les tribunes (p. 6). Il s'agit, semble-t-il, du premier incident depuis 1958.

– *Règlement*. Le règlement, adopté le 20-12-1963, a été déclaré à nouveau applicable (cette *Chronique*, n° 68,

p. 157) par décision du bureau à la présente session du Congrès (p. 3).

– *Tradition républicaine*. Le président Philippe Séguin n'a pas pris part au vote (p. 17). Nonobstant la célérité de la réunion (4 heures 25 minutes) et l'absence d'un déjeuner officiel, un affranchissement philatélique spécial, ainsi qu'une épinglette devaient cependant commémorer l'événement.

– *Vote de ratification*. Après l'intervention remarquée du Premier ministre (v. *Conseil constitutionnel*) et les explications de vote des présidents de groupe (art. 10 RC), le projet de LC a été largement approuvé par 698 voix contre 157 (la majorité qualifiée étant fixée à 513) tandis que 20 parlementaires s'abstenaient (p. 15).

Il y a lieu de préciser que, parmi les députés, 4 UDF, 53 S, 22 C sur 23, et 4 RL ont voté contre, tandis que 3 RPR, 6 UDF, 5 RL s'abstenaient. Chez les sénateurs, 3 S ont voté le projet, dont M. Charasse, tandis que s'y opposaient 57 S, notamment, et que les communistes s'abstenaient.

Au terme de la procédure parlementaire, le texte de loi a été scellé à Versailles, comme précédemment (cette *Chronique*, n° 68, p. 158).

V. *Dyarchie. Libertés publiques. Révision de la Constitution*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. R. Badinter, « Le pouvoir et le contre-pouvoir », *Le Monde*, 23-11 ; O. Duhamel, « Le juge et l'argent des élections », *ibid.* 12/13-12 ; L. Favoreu, « Le préambule : vrai

ou faux problème ? », *Le Figaro*, 24-11; B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers », *RFDA*, 1993, p. 871 et « Le juge des élections », *Libération*, 24-12; Délégation française, X^e conférence des cours constitutionnelles, Paris : « Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme », *ibid.*, p. 849; L. Philip, « Quel devoir de réserve ? », *Le Monde*, 4-12; F. Terré, « Une juridiction d'exception », *Le Figaro*, 25-11; F. Thiriez, « Un juge peu ordinaire », *Le Monde*, 11-12; O. Vallet, « Ces juges qui nous gouvernent », *ibid.*, 3-11.

196

– *Chr. RFCD*, 1993, p. 565; *PA*, 5-1.

– Notes. D. Pouyaud, sous 92-316 DC, 20-1-1993, *RFDA*, 1993, p. 902; Y. M. Doublet, 93-321 DC, 20-7-1993, *PA*, 8-10.

– *Conditions des membres*. M. Maurice Faure a annoncé, le 1^{er}-10, qu'il renonçait à briguer un nouveau mandat de conseiller général, lors de la prochaine consultation (*Le Monde*, 3/4-10). Au préalable, il avait abandonné ses fonctions de maire de Cahors, en raison du contentieux né en cette circonstance (cette *Chronique*, n° 51, p. 179). Dans le respect de l'obligation de réserve, M. Robert Fabre (doyen d'âge) a publié un article : « Partage du travail : il y a 15 ans déjà » (*Libération*, 13-10) rappelant le rapport qu'il avait déposé, en ce sens, en sa qualité de député chargé d'une mission par le président de la République, M. Giscard d'Estaing, en 1978.

– *Décisions*. Voir tableau page suivante.

– *Mise en cause*. « Depuis que le Conseil constitutionnel a décidé d'étendre son contrôle au respect du Préambule de la Constitution, cette institution est conduite à contrôler la conformité de la loi au regard de principes généraux parfois plus philosophiques et politiques que juridiques [...] Certains pensent même qu'il lui est arrivé de les créer lui-même » : les propos du Premier ministre devant le Congrès du Parlement, le 19-11 (p. 5), ont incité le président de l'institution ainsi mise en cause à « rappeler quelques données » concernant l'État de droit. Dans *Le Monde* (23-11), M. Badinter souligne, non sans malice, que, député de l'opposition, M. Balladur avait saisi le Conseil à dix reprises de 1988 à 1993, en invoquant notamment les principes tirés du Préambule... Pour mettre un terme à une polémique inédite, dans laquelle il lui était difficile d'intervenir comme en 1982, puisqu'il avait lui-même convoqué le Congrès, le président de la République a reçu successivement MM. Balladur et Badinter, le 24, un communiqué précisant qu'il estimait que « la controverse au sujet du Conseil constitutionnel devait être considérée comme close » (*ibid.*, 26-11).

A la suite de l'annulation de son élection par le CC et de la déclaration d'inéligibilité qui le frappe, M. Jack Lang a déclaré, le 9-12, sur TF1, qu'il s'agissait d'une « régression du droit » et il a affirmé « préférer un homme de droite qui a le sens de la justice à un homme de gauche qui trahit son idéal » (*Le Figaro*, 11-12).

– *Recours*. La jurisprudence « Georges Salvan » (23-10-1987, cette *Chro-*

4-11 (p. 15461)	Nomination de rapporteurs adjoints.
93-327 DC, 19-11 (p. 16141)	LO sur la Cour de justice de la République. V. <i>Cour de justice de la République</i> .
93-328 DC, 16-12 (p. 17814 et 17818)	Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. V. <i>Libertés publiques. Loi</i> .
93-330 DC, 29-12 (p. 18728 et 18747)	Loi de finances pour 1994. <i>Libertés publiques. Loi de finances</i> .
Au titre du contentieux des élections législatives, seules sont mentionnées ci-après les décisions significatives portant annulation du scrutin :	
93-1308, AN, Marne, 6 ^e , 6-10 (p. 14154)	V. AN. <i>Contentieux électoral</i> .
93-1316, AN, Alpes-de-Haute-Provence, 16-11, 1 ^{re} (p. 15871)	V. AN. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité</i> .
93-1321-1498, AN Paris, 19 ^e , 24-11 (p. 16409)	V. AN. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité</i> et ci-après.
93-1328-1487, Loir-et-Cher, 1 ^{re} , 9-12 (p. 17197)	V. AN. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité</i> .
93-1213 AN, Alpes-Maritimes, 2 ^e , 16-12 (p. 17694)	V. AN. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité</i> .
93-1321-1498, AN, Paris, 19 ^e , 17-12 (p. 17936)	Ci-après.

197

nique, n° 45, p. 174) fait école. En application de l'art. 22 du règlement en matière de contentieux électoral (AIJC, III, 1987, p. 574), le CC a accueilli le recours en rectification d'erreur matérielle introduit par M. Pierre-Bloch, le 30-11, à la suite de la démission d'office prononcée à son encounter, le 24 précédent. Tout en réintégrant une partie des divers frais de propagande exposés, la décision du 17-12 (AN, Paris, 19^e, p. 17936) précise à toutes fins utiles que ledit recours « ne saurait avoir pour objet de contester l'appréciation des faits de la cause, leur qualification juridique et les conditions de forme et de procédure selon lesquelles est intervenue la décision du Conseil ».

M. Pierre-Bloch, après avoir épuisé les voies de recours interne, a décidé d'introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme (*Le Figaro*, 1^{er}-12). M. Estrosi a manifesté un sentiment identique.

V. *Contentieux électoral. Élections. Inéligibilité. Libertés publiques. Loi. Premier ministre. Président de la République*.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. B. Mathieu, « La responsabilité pénale des ministres devant la Cour de justice de la République », *RFDC*, 1993, p. 601.

– *Élection des juges parlementaires*. La Cour se met en place. Conformément à l'art. 68.2C (rédaction de la LC du 27-7-1993, cette *Chronique*, n° 68, p. 162) et à l'art. 1^{er} de la LO 93-1252 du 23-11 (p. 16168), il a été procédé par chacune des chambres à la désignation respective des 6 juges titulaires et de leurs suppléants.

Le principe de proportionnalité a été appliqué à l'Assemblée, le 8-12 (p. 17133), à l'opposé du Sénat, qui a eu recours au scrutin majoritaire, prévu à cet effet. Il s'ensuit un rappel au règlement, de M^{me} Luc (C), ce jour (*Débats*, p. 5781). La prestation de serment (art. 2 de la LO susvisée) a eu lieu sur-le-champ au Palais du Luxembourg (p. 5805) et le 15-12 au Palais-Bourbon (p. 7665).

– *Organisation et procédure*. Après déclaration de conformité, en la forme et au fond, par le CC (décision 93-327 DC, 19-11, p. 16141), la LO du 23-11 sur la Cour de justice de la République, visée à l'art. 68-2 *in fine* C, a été promulguée (p. 16168).

La composition, le fonctionnement et la procédure suivie par ladite Cour de justice traduisent la volonté du constituant de l'aligner, sauf disposition contraire, sur le droit commun. Outre la composition de la commission des requêtes formée de 7 magistrats de carrière (art. 12), on en veut pour preuve caractéristique l'existence du pourvoi en cassation devant la Cour de cassation, dans le droit fil de la jurisprudence d'« Aillières » (*GA*, p. 381), s'agissant tant des arrêts rendus par la commission d'instruction (art. 24), que par la Cour de justice (art. 33).

De la même façon, les juridictions de droit commun connaissent des actions en réparation de dommage résultant des crimes et délits poursuivis (art. 13 *in fine*). Cependant, aucune constitution de partie civile n'est recevable devant la Cour de justice (art. 13, al 2) ; reste qu'aucun recours n'est ouvert contre les actes de la commission des requêtes (art. 14).

La Cour se compose, par ailleurs, d'une commission d'instruction, composée de 3 magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par l'ensemble de ces magistrats (art. 11). Elle « procède à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité selon les règles édictées par le Code de procédure pénale et spécialement celles relatives aux droits de la défense » (art. 18).

V. *Ministre. Premier ministre.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. O. Beaud, « Malaise dans la Constitution », *Libération*, 2-12.

– *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires de la V^e République*. Le décret du 1^{er}-12 (p. 17039) modifie la composition du Comité national, créé par celui du 8-6-1984 (cette *Chronique*, n° 31, p. 179) : y sont nommés M. André Chander-nagor, ancien premier président de la Cour des comptes, et le doyen Georges Vedel, tandis que le président de la section du rapport et des études du Conseil d'État en devient membre de droit.

V. *Congrès du Parlement. Libertés publiques. Révision de la Constitution.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bilan.* La Commission nationale des comptes de campagne a examiné ceux des 5 254 candidats aux élections des 21 et 28 mars 1993. Elle en a rejeté 110, et constaté que 141 candidats n'avaient pas déposé de comptes et que 403 l'avaient fait hors délai. Elle a saisi en conséquence le juge de l'élection.

Le Conseil constitutionnel a, d'autre part, été saisi de 225 requêtes de contentieux classique, au titre duquel il a rendu 153 décisions et prononcé 2 annulations : celles de l'élection de M. Étienne Garnier (RPR, Loire-Atlantique, 8^e) et de M. Philippe Martin (div. d., Marne, 6^e). Mais 5 saisines de la CCFP se sont greffées sur ce contentieux et le CC a déclaré l'inéligibilité au titre de l'art. LO 128 de 4 candidats élus : MM. Jean-Pierre Pierre-Bloch (UDF, Paris, 19^e), Jack Lang (PS, Loir-et-Cher, 1^{re}), Pierre Rinaldi (RPR, Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re}) et, par application de l'art. LO 186-1, M. Christian Estrosi (RPR, Alpes-Maritimes, 2^e), dont l'instruction a fait apparaître qu'il avait dépassé le plafond des dépenses autorisées. En revanche, le CC n'a pas suivi la CCFP en ce qui concerne M. Bernard Tapie (R et L, Bouches-du-Rhône, 10^e) (cette *Chronique*, n° 68, p. 162).

Sur la seule saisine de la CCFP, le CC a rendu 643 décisions, dont 2 n'ont pas donné suite à la saisine (M^{me} Aillaud, UDF, Bouches-du-Rhône, 16^e ; et M. Froment-Meurice, non élu), les autres constatant l'inéligibilité

(il reste deux décisions à rendre).

Au total, l'élection de 6 députés a été annulée (cette *Chronique*, n° 68, p. 161).

V. *Inéligibilité.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* M. Long, P. Weil, G. Braibant, B. Genevois et P. Delvolvé, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, 10^e éd., 1993 ; P. Bon, « Constitution et droit administratif », *PA*, 1^{er}-12.

199

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* Chr. Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993 ; G. Sébastien, « La citoyenneté de l'Union européenne », *RDP*, 1993, p. 1263.

– *Transposition des directives.* En vue de la réalisation du marché unique, 178 textes ont été adoptés par les autorités françaises. Cependant, notre pays n'occupe en l'espèce que la 6^e place au sein de la Communauté (AN, Q, p. 3303).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Geneviève Koubi et Raphaël Romi, *État-Constitution-Loi*, Litec, 1993.

– *Information.* Le 2^e congrès français de droit constitutionnel s'est tenu à Bordeaux (13/15-5) sous les auspices

de l'université de Bordeaux-I et de l'AFDC.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* Denys de Béchillon, *Hiérarchie des normes et Hiérarchie des fonctions normatives de l'État*, thèse, université de Pau et des pays de l'Adour, 1993.

V. Sénat.

200

DYARCHIE

– *Bibliographie.* Jean Massot, *Chef de l'État et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, La Documentation française, 1993 ; O. Duhamel et J. Jaffré (présentation de), *SOFRES, L'état de l'opinion, 1994*, Éd du Seuil, 1994 ; K. Makhlouche, *Les Attributions du président de la République en matière de diplomatie et de défense dans la première cohabitation (1986-1988)*, thèse Clermont-I, 1993 ; L. Favoreu, « Contrainte constitutionnelle », *Le Figaro*, 18/19-12.

I. Dans l'ordre interne, on retiendra successivement :

– *Le rite.* Le décret 74-1119 du 24-12-1974 modifiant le décret 63-1196 du 3-12-1963, portant création de l'ordre national du Mérite, dispose que « la dignité de grand-croix appartient de plein droit au Premier ministre après six mois de fonction ». Il ne s'agit donc pas d'une « tradition » inaugurée par M. Giscard d'Estaing, mais de la simple application des textes, en vertu

de laquelle le chef de l'État a remis à M. Édouard Balladur les insignes de grand-croix, le 13-10, à l'Élysée (*Le Monde*, 15-10). Interrogé à ce propos, l'intéressé s'est borné à déclarer : « Les rites gagnent à être rituels » (*ibid.*, 17/18-10).

– *La magistrature d'influence.* A propos de la politique économique et sociale, M. François Mitterrand a déclaré, le 25-10, à « L'Heure de vérité » : « J'espère pouvoir peser par le conseil et par l'opinion que j'exprime devant les Français, mais il y a une majorité... » Après avoir observé que M. Chirac était « plus difficile dans la vie quotidienne » (que M. Balladur), il a ajouté : « Que la majorité soit massive ou qu'elle soit infime, c'est une majorité [...] Et lorsque, sur un sujet majeur, j'ai le sentiment d'avoir à défendre une thèse qui ne plaît pas à cette majorité, je le fais » (*Le Monde*, 27-10).

– *Incident.* Le président de la République a vivement relevé le propos du ministre délégué aux Affaires européennes qui avait affirmé, au Conseil des ministres du 15-12, que la France était isolée il y a huit mois : « Notre pays aurait effectivement été isolé si le gouvernement actuel avait mis en œuvre les engagements et promesses électorales de l'opposition d'avant mars » (*Le Monde*, 17-12).

– *Indignation.* A propos des conditions d'adoption de la révision de la loi Falloux, M. François Mitterrand s'est dit « surpris, offusqué que l'on puisse ainsi bousculer le Parlement [...]. La forme est vraiment choquante, mais, comme toujours, la forme rejoint le

fond », a-t-il ajouté à une délégation de l'enseignement public à Céret, le 17-12 (*Le Monde*, 19/20-12).

II. Dans l'ordre externe, hormis le sommet de la francophonie de Port-Louis (Maurice) qui s'est tenu du 16 au 18-10, le Premier ministre a été présent respectivement aux côtés du président, lors des réunions franco-espagnoles de Madrid et Tolède, le 19-11, et franco-italienne de Rome, le 26-11 (*Le Monde*, 18-10, 21 et 28-11), et tout particulièrement au Conseil européen réuni à Bruxelles, les 10/11-12, à la veille de la conclusion des négociations relatives au GATT (*ibid.* 12-14/12).

– *La coordination des responsables.* Elle a été à l'origine d'une solution consensuelle, qu'il s'agisse du gel du moratoire nucléaire, au lendemain d'un essai effectué par la Chine, le 6-11 (*Le Monde*, 8-11), de l'idée d'un pacte de stabilité en Europe, lors de la visite à Paris du Premier ministre tchèque, le 4-11 (*ibid.*, 6-11) et plus encore, compte tenu de son importance, de la négociation commerciale internationale « pilotée par Matignon et surveillée par l'Élysée » (*ibid.* 16-12). Dans cet ordre d'idées, le chef de l'État avait reçu, conformément à l'habitude, les présidents des assemblées, le 6-12, ainsi que les dirigeants des formations politiques représentées au Parlement, les 7 et 8 (*ibid.* 8-12). Cependant, il n'est pas douteux que M. Balladur devait en retirer le bénéfice politique, en obtenant la confiance massive des députés, peu de temps après. L'incident au Conseil des ministres, le 15-12 (*supra*), a laissé percer sans doute l'irritation présidentielle.

V. *Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale. Révision de la Constitution.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Les opérations préliminaires aux élections législatives. A la recherche d'un juge », *PA*, 27-10 ; B. Maligner, « Financement des campagnes électorales et des partis politiques », *RFDA*, 1993, p. 1070 ; E. Durieux, « Indépendance et transparence des prestations de publicité », *ibid.*, p. 1085.

201

– *Élection législative partielle.* M. Philippe Martin (div. d.), dont l'élection dans la 6^e circonscription de la Marne avait été annulée par le CC le 6-10 (p. 3986), a été réélu le 12-12, au second tour, avec 54,97 % des suffrages contre M. Bernard Stasi (UDF-CDS) qui détenait le siège depuis 1968 (*Le Monde*, 7 et 14-12).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral. Inéligibilité. Résolutions.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Nouveau cas de transfert de compétence.* La LC 93-1256 du 25-11 (p. 16296) autorise la République à conclure avec les États européens partageant sa conception des droits de l'homme, « des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées » (al. 1^{er}), tout en aménageant une réserve de souveraineté :

« les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger » (al. 2).

Il suit de là une dévolution de compétences à droits variables, au bénéfice, tantôt de l'organisation internationale formée par l'Union européenne (art. 88-1 C, rédaction de la LC du 25-6-1992, cette *Chronique*, n° 62 et 63, p. 180 et 168), tantôt désormais d'États européens signataires de la convention de Schengen de 1985 (*ibid.*, n° 60, p. 205) ou de celle de Genève de 1951, pour l'essentiel.

202 V. *Congrès du Parlement. Libertés publiques. Loi. Révision de la Constitution.*

GOVERNEMENT

– *Compétence.* L'art. 20 C doit désormais se concilier avec l'émancipation de la Banque de France. V. *Loi.*

– *Conseil de sécurité intérieure.* Le Premier ministre a présidé ce conseil, le 6-12 (*Le Figaro*, 7-12) qui se réunira désormais « régulièrement et chaque fois que nécessaire en fonction de l'actualité », selon le communiqué de Matignon. Le ministre de l'Intérieur, le garde des Sceaux, ainsi que les ministres de la Défense, des Affaires étrangères, des DOM-TOM et le porte-parole du gouvernement y avaient été conviés.

– « *Réunion gouvernementale* ». M. Balladur a convoqué le dimanche 21-11 (*Le Monde*, 23-11) une 3^e réunion de l'ensemble de ses ministres, terme qu'il préfère à celui de « séminaire » (cette *Chronique*, n° 67, p. 178),

pour réfléchir à une relance de l'action gouvernementale.

– *Réunion des sous-préfets d'arrondissement.* Pour la première fois, un Premier ministre s'est adressé directement à ces membres du corps préfectoral, le 9-10 (*Le Monde*, 12-10).

V. *Loi. Ministre. Premier ministre. République. Responsabilité gouvernementale.*

– *Syndrome Habache.* Le ministre de l'Équipement, qui conduisait les négociations avec les grévistes d'Air France, a décidé l'abandon du plan de redressement, le 24-10, provoquant la démission du président de la société. M. Bosson devait dénoncer, le 26, à l'Assemblée, les « erreurs » de M. Bernard Attali (*Le Monde*, 26 et 28-10).

HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Composition.* La démission d'office de M. Pierre-Bloch (UDF, Paris, 19^e) a provoqué son remplacement comme juge titulaire, le 8-12 (p. 17133) par M. Bariani (UDF, Paris, 21^e). Celui-ci devait prêter serment devant l'Assemblée nationale, le 15-12 (*Débats*, p. 7665).

V. *Assemblée nationale. Président de la République.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* M. Juventin, député (RPR, Polynésie, 1^{re}), a été mis en examen pour ingérence, le 19-10 (*Le Monde*, 21-10). Le parquet de Lyon a

délivré le 14-10 (*ibid.*, 16-10) un réquisitoire introductif visant la situation des comptes bancaires du député-maire, M. Noir (NI), parallèlement à une mise en examen (cette *Chronique*, n° 66, p. 200).

Poursuivi pour ingérence (*ibid.*, n° 64, p. 198), M. Ginesy, sénateur, a bénéficié d'un arrêt de non-lieu rendu par la cour d'appel de Grenoble, le 17-11 (*Le Monde*, 19-11).

– *Irresponsabilité.* M. d'Aubert, député (UDF, Mayenne, 1^{re}), ancien président de la commission d'enquête anti-mafia de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 66, p. 200), a été condamné le 3-11, par la 1^{re} chambre du tribunal de Paris, en sa qualité d'auteur d'un livre intitulé *L'Argent sale*, à verser des dommages-intérêts à un homme d'affaires italien mis en cause (*Le Monde*, 5-11).

– *Levée de l'immunité.* A la requête du procureur général de Douai, transmise le 15-10, tendant à la levée de l'immunité parlementaire de M. Bernard Tapie, député République et Liberté des Bouches-du-Rhône, une commission *ad hoc* a été constituée le 21. Elle a tenu sept réunions, procédant à l'audition de l'auteur de la plainte, de M. Tapie lui-même à deux reprises, et, à sa demande, du PDG de Bernard Tapie Finance, ancien PDG de Testut mis en examen. Afin de s'assurer que les présomptions d'abus de biens sociaux étaient fondées, la commission a innové en demandant l'audition des deux magistrats instructeurs, et elle s'est prononcée par 10 voix contre 4 en faveur de la demande, le 17-11 : « Un autre justiciable quelconque aurait déjà été mis en examen »,

affirme M. Dominique Bussereau, dont le rapport, inscrit à l'ordre du jour du 7-12, a été adopté par 437 voix contre 72 (55 PS, 13 R et L, dont M. Tapie, 1 RPR et 3 UDF).

INÉLIGIBILITÉ

– *Art. LO 128 du Code électoral.* Le CE a confirmé, le 20-10, un jugement du TA d'Orléans déclarant deux conseillers généraux du Loiret démissionnaires d'office, pour n'avoir pas déposé, en temps utile, leur compte de campagne (*RFDA*, 1993, p. 1219).

A l'avenant, le CC devait prononcer la même sanction, pour une durée d'un an, à l'encontre de 645 candidats aux élections législatives de mars, dont pour la première fois, 4 élus.

Pour deux de ceux-ci, la constatation du non-respect de la transparence financière a été relevée : une association de financement constituée de façon irrégulière, qui remontait aux élections régionales de 1992 et retraçait des opérations afférentes à la campagne référendaire sur le traité de l'Union européenne, pour M. Pierre Rinaldi (RPR) (*AN, Alpes-de-Haute-Provence*, 1^{re}, 16-11, p. 13976), au premier cas ; une association de financement doublée par une association parallèle, s'agissant de M. Christian Estrosi (RPR) (*AN, Alpes-Maritimes*, 2^e, 16-12, p. 17694), au second cas.

Le dépassement du plafond autorisé a justifié la démission d'office des deux autres députés, au terme d'une appréciation concrète autant que contradictoire, du coût de la campagne de MM. Jean-Pierre Pierre-Bloch (UDF) (*AN, Paris*, 19^e, 24-11, p. 16275) et Jack Lang (S) (*AN, Loir-et-Cher*, 1^{re},

9-12, p. 17211). En revanche, le juge a validé les élections de MM. Bertrand Cousin et Bernard Tapie, contestées par la CCFP.

IRRECEVABILITÉS

– *Article 40 C.* A l'occasion de la discussion de son budget, le ministre des Anciens Combattants a opposé, le 6-12, l'art. 40 C à un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat concernant les anciens combattants d'Afrique du Nord (p. 5621) ; le ministre délégué aux Relations avec le Sénat l'a également opposé, le 16-12, à deux amendements au projet portant diverses dispositions concernant l'agriculture (p. 6485).

V. Amendement.

LETTRE RECTIFICATIVE

– *Suite des accords de Schengen.* Un article additionnel a été ajouté au projet de loi portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux, afin de permettre aux douaniers de contrôler la situation des étrangers dans la zone frontalière. Le titre du projet a été rectifié en conséquence (*AN*, n° 757).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* O. Le Cour Grandmaison et C. Wihtol de Wenden (sous la direction de), « Les étrangers dans la cité », *La Découverte*, 1993 ; « L'État de droit au quotidien », actes du colloque 11/12-10, *PA*, 24-11 ; *L'État de*

droit en France. Ombres et lumières, La Documentation française, 1993 ; R. Badinter, art. précité, *Le Monde*, 23-11 ; Cl. Daval, « La loi du 10-8-1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité », *PA*, 15-10 ; D. Rousseau, « Les droits des individus sont antidémocratiques », *Libération*, 3-11 ; Th. Bréhier, « Des libertés sans gardien », *Le Monde*, 20-11 ; J. Robert, « La liberté des cultes : une liberté fondamentale », in « L'État et les cultes », *Administration*, n° 161, 1993, p. 80 ; *Cahiers de l'Institut de droit européen des droits de l'homme*, faculté de droit de l'université de Montpellier, 1993.

– *Droit à un procès équitable.* La Cour européenne des droits de l'homme a condamné, derechef (cette *Chronique*, n° 57, p. 184), le 20-9, la France pour non-respect des règles du procès équitable (art. 6 de la Convention), sur recours de M. Saïdi (*Le Monde*, 6-10).

V. Respect de la vie privée.

– *Droit d'asile.* La controverse, née de la décision 93-326 DC, « Maîtrise de l'immigration », rendue par le CC, le 13-8 (cette *Chronique*, n° 68, p. 165), a trouvé son épilogue avec la révision opérée par la LC du 25-11 (p. 16296) (*infra*).

Aux termes du nouvel art. 53-1C, fruit de la dyarchie (*monument exceptionnel d'ambiguïté*, opinera le président Luchaire), la République se réserve, tout à la fois, le droit de déléguer et de revendiquer sa compétence concernant les demandes d'asile. Somme toute, une opération blanche. En l'occurrence, donner et retenir vaut !

Autrement dit, la République peut s'en remettre, par voie conventionnelle, à un État européen qui souscrit à des « engagements identiques aux siens, en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales » du soin d'examiner des demandes d'asile qui lui sont présentées (al. 1^{er}). L'obligation imposée par le CC est, de la sorte, neutralisée (cette *Chronique*, n° 68, p. 166), sauf manifestation de souveraineté contraire : « Toutefois, [...] les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif » (al. 2).

Il résulte de ce qui précède une extension du champ d'application du droit d'asile : des combattants de la liberté, au sens originaire de l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, aux persécutés *lato sensu*, en raison de leur appartenance ethnique, raciale, religieuse ou philosophique, c'est-à-dire ceux qui s'adressent *directement* à la France, comme l'avait souligné le chef de l'État à France 2, le 25-10 (*Le Monde*, 27-10). Dans le même ordre d'idées, la valeur constitutionnelle du droit d'asile est consacrée avec une particulière autorité par le pouvoir constituant, en contraste avec la fluctuation jurisprudentielle : le rattachement constitutionnel posé, le 17-7-1980 (80-116 DC, « Convention franco-allemande d'entraide judiciaire », *Rec.*, p. 37) ayant été après coup occulté par celui découlant de la convention de Genève du 28-7-1951 (86-216 DC, 3-9-1986, « Entrée et séjour des étrangers », *ibid.*, p. 136).

V. *Congrès du Parlement. Dyarchie. Révision de la Constitution.*

– *Droit de la nationalité.* Le décret 93-1362 du 30-12 (p. 18559) fixe les modalités de manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française, conformément à la loi du 22-7-1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 169). Dans le même ordre d'idées, un décret 93-1360 du 30-12 (p. 18549) dresse la liste et le ressort des tribunaux d'instance compétents pour recevoir et enregistrer les déclarations de nationalité et délivrer les certificats de nationalité.

– *Égalité des sexes.* Un manifeste des 577 pour une démocratie paritaire de 289 citoyennes et 288 citoyens signataires a été publié (*Le Monde*, 10-11), eu égard à la modestie du taux de féminisation des assemblées, tant locales que nationales (cette *Chronique*, n° 66, p. 180). Par ailleurs, pour la première fois, une femme, M^{me} Huguette André-Coret, a été appelée à présider la conférence des bâtonniers (*Le Figaro*, 16-12).

– *Liberté d'aller et venir.* Si la décision « Maîtrise de l'immigration » rendue, le 13-8, par le CC a provoqué un dissentiment avec le pouvoir constituant en matière de droit d'asile (*supra*), en revanche, le législateur a accepté de se livrer à une mise en conformité sur d'autres dispositions censurées (cette *Chronique*, n° 68, p. 172). A preuve, la loi 93-1417 du 30-12 (p. 11).

En revanche, la rétention d'étrangers en instance de reconduite à la frontière dans les locaux du « dépôt » de la préfecture de police, à Paris, a nourri une polémique juridique après

que le GISTI eut assigné le préfet pour voie de fait devant le TGI de Paris. L'affaire a été portée devant le tribunal des conflits (*Le Monde*, 19/26-11 et 3-12).

V. Ph. Bernard, « Les oubliettes de la République », *ibid.*, 19-11 ; *Libération*, 8/18-11 et 2-12.

Il reste que le Conseil d'État (15-10, arrêt « Grande-Bretagne/gouverneur de Hong Kong ») a opéré un revirement de jurisprudence en se reconnaissant le droit de contrôler un refus d'extradition. Toute limitation apportée aux actes de gouvernements est une progression de l'État de droit (v. concl. Chr. Vigouroux, *RFDA*, 1993, p. 1179). Par un arrêt « M^{me} Joy Davis-Aylor » du même jour, le juge administratif, sur concl. *contraires* du commissaire du gouvernement (*ibid.*, p. 1166), a repoussé la demande d'annulation d'un décret d'extradition fondée sur une convention franco-américaine, la peine encourue dans l'État du Texas étant la peine capitale, au vu des assurances obtenues par la France auprès des autorités intéressées.

– *Liberté d'association*. La loi du 10-1-1936 a reçu une nouvelle application (cette *Chronique*, n° 68, p. 172) : le décret du 2-12 (p. 16752) porte, à cet effet, dissolution de la Fédération des associations culturelles et des travailleurs patriotes du Kurdistan en France, Yekkoum Kurdistan.

– *Liberté de la presse*. La Cour de cassation a condamné le 16-11 (*Libération*, 7-12) le journal *Le Monde* qui, le 13-7-1984, avait publié sur une page entière un encart favorable au maréchal Pétain (« Français, vous avez la

mémoire courte ») pour apologie du crime de collaboration avec l'ennemi.

– *Participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises*. La décision 93-328 DC prise par le CC, le 16-12 (p. 17814), rappelle le principe posé le 18-1-1978 (77-92 DC, *Rec.*, p. 21) selon lequel il appartient à la loi (art. 34C) de mettre en œuvre le 8^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, confirmé en 1958. En l'espèce, la loi Giraud sur le travail et l'emploi, eu égard à ses précisions et garanties, n'a point méconnu ce dernier (art. 29 et 30). Par ricochet, le législateur en renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation de modalités d'application a respecté sa propre compétence (art. 30).

V. Loi.

– *Protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos et des loisirs*. Le CC a jugé, le 29-12, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1994 (p. 18728), que le 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 devait être, selon la démarche fixée le 23-1-1987 (86-225 DC, *Rec.*, p. 13), mis en œuvre tant par le législateur que par le gouvernement, dans leurs compétences respectives. En l'occurrence, l'art. 95 relatif à l'allocation des adultes handicapés ne met pas en cause ce principe à valeur constitutionnelle.

V. Loi de finances.

– *Respect de la vie privée*. La France a été condamnée à nouveau (cette *Chronique*, n° 54, p. 197) par la Cour de Strasbourg pour des écoutes télé-

phoniques constitutives d'ingérence, le 23-11 (*Le Monde*, 5-11). Les faits incriminés étaient antérieurs à la loi du 10-7-1991 (cette *Chronique*, n° 60, p. 214).

Dans le même ordre de faits, le président de la commission de contrôle des écoutes téléphoniques a invoqué, le 1^{er}-12 (*Le Monde*, 4-12), le « secret défense » devant le juge d'instruction pour refuser de lui communiquer les conclusions de l'enquête, dont il était en charge, à propos d'écoutes pratiquées en 1985-1986 par la cellule antiterroriste de l'Élysée (cette *Chronique*, n° 66, p. 204). Vingt ans après l'affaire du *Canard enchaîné*, *Watergaffe* demeure un idiome !

V. Premier ministre. Président de la République.

LOI

– *Conformité de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*. Le Conseil constitutionnel, après avoir repoussé les griefs soulevés par les requérants (*supra*), a soulevé d'office, le 16-12 (93-328 DC), un manquement aux règles de procédure découlant de la règle de l'universalité budgétaire (art. 18 de l'ord. du 2-1-1959), en ce que l'art. 11 de la loi déferée prévoyait une affectation partielle d'une recette de l'État à la couverture d'une dépense déterminée. La loi 93-1313 du 20-12 (p. 17769) a été promulguée.

– *Mise en conformité*. Le traité de Maastricht étant entré en vigueur, le 1^{er}-11, après que l'Allemagne eut déposé le dernier instrument de rati-

fication (art. R.), l'anticipation censurée par le CC (cette *Chronique*, n° 68, p. 174) a fait place au droit positif avec la naissance de l'Union européenne : sur le modèle de la « Bundesbank », la loi 93-1444 du 31-12 (p. 231) porte, à cet effet, diverses dispositions relatives à la Banque de France. Un conseil de la politique monétaire est désormais « chargé de définir la politique monétaire. Il surveille l'évolution de la masse monétaire et de ses contreparties » (nouvelle rédaction de l'art. 7 al. 1^{er} de la loi du 4-8-1993).

– « *Véhicule législatif* » utilitaire ? Le Premier ministre est soucieux d'éviter la prolifération des DDO et DMO, sans pouvoir les supprimer : « dans de nombreux domaines, des évolutions ponctuelles de la législation ou des adaptations ne peuvent être mises en œuvre que grâce à ce véhicule législatif » (AN, Q, p. 4455).

V. Gouvernement. Libertés publiques.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. M. Bouvier et M.-Chr. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, 1993 ; J. Mekhantar, *Finances publiques. Le budget de l'État*, Hachette, « Les Fondamentaux », 1993 ; A. Paysant, *op. cit.*

– *Conformité de la loi de finances pour 1994*. Par une décision 93-330 du 29-12 (p. 18728), le CC a fait bonne justice des critiques avancées par les requérants. Les sénateurs ayant, pour leur part, déposé un mémoire ultérieur.

L'article 28 n'a pas méconnu le principe de nécessité de l'impôt (art. 13 de la Déclaration des droits de 1789) en ce qu'il n'a pas donné lieu à l'affectation d'une recette à une dépense. De la même façon, le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques a été respecté, par l'art. 55, en ce sens que le dégrèvement prévu a été établi selon la jurisprudence habituelle (cette *Chronique*, n° 67, p. 181) en fonction d'un « critère objectif », pour les entreprises « d'une même catégorie », ce qui exclut toute « rupture caractérisée » de l'égalité entre elles.

208

En ce qui concerne l'art. 105, dont l'objet consiste à transférer à l'État la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale envers la Caisse des dépôts et consignations, le juge s'est borné à requalifier cette opération de reprise en une opération de trésorerie de l'État (art. 6 et 15 de l'ord. du 2-1-1959) et non comme une avance, au sens de l'art. 28 de ce texte.

En dernière analyse, ni l'art. 109 ni l'art. 111 ne peuvent s'analyser en cavaliers budgétaires, dès lors qu'ils présentent une incidence directe sur les charges et ressources de l'État (art. 1^{er} de l'ord. précitée). Au final, la loi 93-1352 du 30-12 portant loi de finances pour 1994 a été promulguée en temps utile (p. 18474).

– *Réserve*. M. Philippe Mestre a dû demander la réserve de vote du budget des anciens combattants, le 26-10.

V. *Irrecevabilités. Libertés publiques*.

LOI ORGANIQUE

V. *Cour de justice de la République*.

MAJORITÉ

– *Arbitrage*. M. Édouard Balladur a réuni à Matignon, le 20-10, les présidents des groupes de la majorité, ainsi que les présidents des commissions des lois de l'Assemblée et du Sénat, afin de faire adopter, sans modification, le projet de LC provoqué par la décision du CC sur le droit d'asile (*Le Monde*, 23-10).

– *Réunion*. Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 68, p. 175), le Premier ministre a réuni les parlementaires de la majorité, le 24-11, afin de leur exposer son programme pour les mois et les années à venir (*Le Monde*, 25-11).

MINISTRE

– *Bibliographie*. J.-L. Saux, « Ils étaient ministres... », *Le Monde*, 20-10.

– *Condition*. M. Charasse, ancien ministre du Budget, a été débouté de deux plaintes en diffamation contre *Le Figaro* et *France-Football* (cette *Chronique*, n° 68, p. 176) par le tribunal correctionnel de Clermont-Ferrand, le 25-10, en liaison avec l'affaire Botton. En revanche, les juges ont condamné *Sport-Magazine* à une amende (*Le Monde*, 27-10). Préalablement, le TGI de Clermont avait décidé de surseoir à statuer, le 11-10, sur la procédure engagée par le garde des Sceaux, en 1992, contre des journaux, dont *Le Monde* (*ibid.*, 13-10). M. Charasse devait ultérieurement engager une nouvelle action en justice contre M. Philippe Alexandre, journaliste à RTL, le 25-11 (*ibid.* 1^{er}-12).

après que celui-ci eut été précédemment condamné en appel, le 10-11.

Reste que la présidente du Syndicat de la magistrature a été mise en examen, le 26-10, pour diffamation envers une administration publique et un ministre (M. Pasqua) à propos de la prise d'otages de Neuilly (cette *Chronique*, n° 68, p. 176).

– *Obligation de réserve.* A la suite des déclarations de M^{me} Veil et de M. Léotard, le 19-12, favorables à la candidature de M. Balladur à l'élection présidentielle (Le Monde, 21-12), celui-ci a appelé ses ministres au devoir de réserve, le 21-12, à l'occasion d'une rencontre avec le groupe RPR de l'Assemblée : « L'efficacité du gouvernement dépendra en partie du respect de cette règle salutaire [...] Aucune compétition ne sera alimentée par les membres du gouvernement. Il faut que cette consigne soit respectée par tous » (Le Figaro, 22-12).

V. *Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre.*

ORDRE DU JOUR

– *Modification.* Aussitôt après la remise du rapport du doyen Vedel sur « les conditions de l'aide apportée en matière immobilière par les collectivités locales aux établissements privés sous contrat », le gouvernement a décidé d'inscrire à l'ordre du jour du 14-12 la poursuite par le Sénat de la discussion de la proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, dont l'examen avait été

interrompu le 30 juin par la fin de la session ordinaire. En dépit des protestations de l'opposition, la proposition a été adoptée au petit matin, le 15. Interrogé à ce propos lors de la séance des questions au gouvernement, le 16, le Premier ministre a rappelé que « la Constitution de la V^e République confère au gouvernement – et au chef du gouvernement – la prérogative d'inscrire un texte à l'ordre du jour du Parlement. J'en ai usé parce que cela me paraissait conforme à la justice et à l'intérêt général » (p. 6422).

V. *Dyarchie.*

– *Ordre du jour complémentaire.* La conférence des présidents a fixé au 19-11 la discussion de la proposition de résolution de M. Jacques Barrot tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation permanente (p. 5914) ; au 7-12 les conclusions de la commission *ad hoc* sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Bernard Tapie (p. 6219) ; au 3-12 la proposition de résolution de M. Fanton sur l'élection au Parlement européen (p. 6692) ; au 17-12 la proposition de résolution de M. de Lipkowski sur les relations de l'Union européenne avec l'Europe centrale et orientale (p. 7249), et la proposition de résolution de M. Pons tendant à la création d'une commission d'enquête sur la SNCF (p. 7567).

– *Retrait.* Confronté à une fronde des députés de la majorité qui voulaient amender le projet de loi portant diverses dispositions agricoles pour revenir sur l'interdiction de publicité en faveur des boissons alcooliques, le

gouvernement a retiré le projet le 22-12 en attendant qu'un comité interministériel arrête sa position (p. 8102).

PARLEMENT

– *Bibliographie*. M. Mopin, « Le Parlement et l'Europe à travers trois Républiques », *Commentaire*, n° 64, 1993, p. 749 ; G. Paris et P. Robert-Diard, « Les présidents diplomates », *Le Monde*, 2-10 ; P. Robert-Diard, « Les mérites du travail parlementaire », *ibid.*, 11-12 ; B. Rullier, « Le Parlement et la politique communautaire : les premières applications de l'art. 88-4C », *PA*, 11 et 13-10.

– *Association des administrateurs du Parlement*. Les administrateurs des deux assemblées ont créé cette association, présidée par M. Le Dorh (commission des Affaires étrangères du Sénat). La première assemblée générale s'est tenue, le 29-10, au Palais du Luxembourg (*BQ*, 18-10).

– *Injure au Parlement ?* L'adoption par le Sénat de la proposition de loi Bourg-Broc portant modification de la loi Falloux, le 14-12, a heurté le chef de l'État. A Céret, il a constaté, le 17-12 : « En 35 ans de vie parlementaire, je ne crois pas avoir connu une affaire semblable, aussi expéditive [...] Je suis surpris, offensé, qu'on puisse bousculer le Parlement. Le droit des parlementaires n'a pas été respecté [...] L'opposition est aussi respectable que la majorité » (*Libération*, 18/19-12).

– *Vers une télévision parlementaire*. Sachant qu'en règle générale le fait précède le droit, le bureau de l'Assem-

blée nationale a décidé de procéder, à compter du 2-10, à une expérience de retransmission intégrale des débats sur réseau câblé parisien de TV câble (*BAN*, 14, p. 67). Pour sa part, le Sénat a testé différents programmes sur TV5, les 8 et 9-12, en diffusant, entre autres, des travaux relatifs à l'examen de la peine perpétuelle, tant en commission qu'en séance publique, suivi d'un débat de droit parlementaire entre le rapporteur (M. Jolibois), des universitaires, dont le second signataire, et des étudiants (*BIRS*, n° 566, p. 29).

V. *Congrès du Parlement. Dyarchie. République*.

PARLEMENTAIRE EN MISSION

– *Nominations*. La procédure a concerné cette fois (cette *Chronique*, n° 68, p. 176) un sénateur : M. Haenel (RPR, Haut-Rhin) auprès du ministre de la Défense (décret du 6-10, p. 1436), et 4 députés : MM. Gaymard (RPR, Savoie, 2^e) (*ibid.*) à l'agriculture ; Cazenave (RPR, Isère, 1^{re}) (décret du 12-11, p. 15812) à la coopération ; de Boishue (RPR, Essonne, 3^e) (décret du 29-11, p. 16874) à l'enseignement supérieur, et Jean de Gaulle (RPR, Paris, 8^e) (décret du 17-12, p. 17804) auprès du Premier ministre.

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. David-Louis Seiler, *Les Partis politiques*, Armand Colin, 1993.

– *Contentieux*. La 1^{re} chambre du tribunal civil de Paris a débouté, le 20-10,

le Parti républicain radical et radical-socialiste de sa demande tendant à faire interdire à M. Bernard Tapie l'utilisation des termes « radical » et « radical-socialiste » pour désigner le Mouvement des radicaux de gauche.

D'autre part, le trésorier du Parti républicain, M. Jean-Pierre Thomas, a refusé de témoigner devant le juge Van Ruymbeke qui enquête sur certains aspects du financement de ce parti. La chambre d'accusation de Rennes a été saisie (*Le Monde*, 19/20-12).

– *Financement public*. Le décret 93-1218 du 4-11 fixe le montant de la première fraction des aides, pour la période comprise entre le 2 avril et le 31 décembre 1993 (cette *Chronique*, n° 66, p. 209). Il en ressort que chaque voix recueillie au premier tour des dernières élections législatives rapporte 9,10 F aux partis ayant présenté au moins 50 candidats. C'est ainsi que les « Nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux » se voient attribuer 3 millions et le « Parti pour la défense des animaux » plus de 1,7 million, bien que leurs candidats eussent été déclarés inéligibles par le CC pour défaut de production de leur compte de campagne ou rejet de celui-ci : il serait d'autant plus urgent de corriger une législation défectueuse que la loi de finances pour 1994 a réduit de 10 % l'aide aux partis représentés au Parlement et de 5 % celle des partis non représentés (*Le Monde*, 18-11).

D'autre part, le TA de Marseille a annulé une délibération du conseil municipal d'Istres accordant une subvention aux groupes politiques, au motif que la loi du 11 mars 1988 interdit aux personnes morales de droit

public d'accorder des dons aux partis (*ibid.*, 4-12).

– *Financement privé*. La Commission nationale des comptes de campagne a accordé son agrément à des associations de financement de divers partis (p. 14156, 14648, 14839, 16358, 16886, 17698). Elle l'a retiré à « Vert Mon Environnement-Bouches-du-Rhône » et à « Nice Horizon 2000 » (p. 16886). Elle a publié les comptes de campagne des élections cantonales de 1992 (*JO- Documents administratifs*, n° 92).

– *Message présidentiel*. M. François Mitterrand a adressé aux congressistes du PS réunis au Bourget le traditionnel message, dans lequel il affirme que « le secret des succès futurs est dans votre unité » (*Le Monde*, 24/25-10).

– *Mandat impératif*. Le Front national a poursuivi devant les tribunaux certains de ses élus, auxquels il avait fait signer une reconnaissance de dette et qui ne lui ont pas reversé une partie de leurs indemnités (*Le Monde*, 31-10/1^{er}-11).

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. Th. Bréhier, « L'État Balladur », *Le Monde*, 31-12 ; Th. Desjardins, « La vie quotidienne à Matignon, aujourd'hui », *Le Figaro*, 17 et 20-12 ; Éd. Balladur, entretien, *ibid.*, 20-12 ; G. Suffert, « La modestie proclamée », *Le Figaro*, 18-10 ; J.-Y. Lhomeau, « Le triomphe modeste », *Libération*, 16-12.

– « *Cinq ans à Matignon* » ? A TF1, le 17-10, M. Balladur a déclaré : « Je gou-

verne pour les cinq ou dix ans qui viennent et pour l'ensemble des Français » (*ibid.*, 18-10). Ayant fait choix du « parti de la réforme progressive », il a estimé qu'« il ne faut pas transformer la France en une sorte de laboratoire où des gens plus ou moins responsables se livreraient à des expériences » (*ibid.*).

Cinq ans à Matignon ? « Ah, ça ! Il n'en est pas question ! Ça jamais. Non, deux ans, oui... Après on verra bien ! » (entretien au *Figaro*, 20-12).

212 – *De la cohabitation.* Lors d'un déplacement à Nantes, M. Balladur a opiné, le 15-10 : « La gestion de la cohabitation n'est pas une harmonie préétablie et instinctive » (*Le Monde*, 17/18-10). Après avoir observé que la dyarchie ne le gêne pas dans son action, à TF1 le 17-10, car il « a les moyens pour l'essentiel » de mener sa politique, il devait préciser : « Les choses se passent comme elles doivent se passer, je suis pleinement responsable et cette responsabilité, je la revendique [...] Il me reste dix-huit mois ; on verra alors les résultats de ma politique » (*Le Figaro*, 18-10).

– *Sur l'État de droit.* Avant de mettre en cause le Conseil constitutionnel, le 19-11, devant le Congrès du Parlement (*supra*), M. Balladur s'était exprimé, le 11-10, à l'occasion du colloque sur « l'État de droit au quotidien » : « Dans une société démocratique, c'est l'État qui est garant de l'État de droit » avant d'explicitier cette conception régalienne en ces termes : « S'il appartient au juge de veiller au respect [des] normes, de les interpréter, il ne saurait le faire qu'avec discernement, modestie et pondération, sur-

tout lorsqu'il applique des déclarations des droits dont les principes sont par nature très généraux. L'exercice par les assemblées élues de la souveraineté nationale, la séparation des pouvoirs impliquent qu'un large pouvoir d'appréciation de ces principes soit reconnu au législateur. Face aux représentants de la nation, le juge, quel qu'il soit, judiciaire, administratif ou constitutionnel, ne saurait en effet s'ériger ni en législateur ni en constituant. C'est la conception même de la République » (*Le Monde*, 13-10).

V. Cour de justice de la République. Dyarchie. Gouvernement. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Jean Massot, *op. cit.* ; M. Noblecourt, « Le défenseur des petites gens », *Le Monde*, 27-10 ; F. Berger, « Ainsi va Mitterrand », *Libération*, 2-11 ; P. Guilbert, « Le salut par la cohabitation », *Le Figaro*, 26-10.

– *Chef des armées.* Après que le moratoire nucléaire eut été reconduit, d'un commun accord avec le Premier ministre, le 6-10 (*Le Monde*, 7-10), le chef de l'État a présidé un conseil de défense, le 8-12 (*Libération*, 9-12). Une frégate a été envoyée, le 18-10, en vue de participer au blocus d'Haïti (*Le Monde*, 20-10).

– *Condition.* Le bulletin de santé présidentiel a été publié le 21-12 (*Le Monde*, 22-12).

– *Conjointe*. A son tour, M^{me} Danielle Mitterrand s’est rendue à Sarajevo, le 5-10 (*Libération*, 6-10). Elle a poursuivi la défense de la cause des Kurdes d’Irak, à New York, le 3-11, à l’occasion d’une conférence de presse (*Le Monde*, 6-11). Elle devait, toutefois, démentir avoir évoqué, à cette occasion, la création d’un État kurde (*ibid.*, 7/8-11). Elle s’est prononcée, en revanche, pour l’envoi d’observateurs des Nations unies, le 26-11 (*ibid.*, 28/29-11).

Le ministre de la Jeunesse et des Sports a supprimé la dotation au titre de sa fondation France-Libertés (7/8-11).

– *Coprince d’Andorre*. M. Mitterrand s’y est rendu en visite officielle, le 26-10, avec l’évêque de Seo de Urgel, au lendemain de l’accession à la modernité de la principauté (cette *Chronique*, n° 66, p. 213). Le coprince français devait refuser de signer, à l’opposé du coprince espagnol, une loi relative à la nationalité andorrane en raison d’une disposition jugée discriminatoire (*Le Monde*, 28-10).

– *Dénégation itérative*. « Partagé ou pas partagé, il n’y a pas de domaine réservé. On n’en parle pas du tout dans la Constitution », a répété le chef de l’État, à France 2, le 25-10 (*Le Monde*, 27-10) (cette *Chronique*, n° 66, p. 214).

– *De la cohabitation*. Reprenant le leitmotiv développé à Gdansk, devant le président Walesa, le 21-9 dernier (« Moi, la cohabitation, cela ne me fait pas plaisir... [Mais] le problème, c’est de faire fonctionner les institutions [...] en respectant la règle d’or de la

démocratie : la volonté populaire » (*Le Monde*, 23-9), le chef de l’État a livré son sentiment à nouveau (cette *Chronique*, n° 68, p. 165) lors de son entretien télévisé du 25-10. A l’unisson de M. Balladur, il a déclaré : il faut « préserver cet équilibre institutionnel qui assure tout de même, pour une large part, la sécurité des Français. Il ne serait pas bon pour la France de vivre dans un désordre institutionnel permanent. Je ne suis pas, pour autant, un théoricien de la cohabitation, mais je la vis et, la vivant, je préfère qu’elle se passe bien pour l’intérêt général » (*Le Monde*, 27-10).

En tout état de cause, l’avènement d’une nouvelle majorité, devait observer le président, en présentant, le 31-12, ses vœux à la nation « a modifié bien des choses » (*ibid.*, 2/3-1).

– *Droit d’asile*. La révision constitutionnelle n’entraîne pas un recul du droit d’asile, « sans quoi je n’aurais pas donné mon accord », a déclaré M. François Mitterrand à « L’Heure de vérité » : « Je dis qu’il n’y a rien de changé pour les étrangers qui s’adressent directement à la France », et qu’avec le 2^e alinéa de l’article 53-1, « le droit d’asile est entré de ce fait dans la Constitution » (*Le Monde*, 27-10).

– *Fonction tribunicienne : le défenseur des « petites gens »*. A propos du conflit social à Air France, le président, après avoir observé, à France 2, le 25-10, que « le gouvernement de la République est toujours partie prenante dans un conflit de cette importance », devait conclure : « Ce qui a été dit par les grévistes était frappé souvent au coin du bon sens. Il ne faut pas que ce soient les plus petits et les

plus démunis qui soient les victimes des grandes transformations auxquelles on est en train d'assister » (*Le Monde*, 27-10). D'une manière générale, M. Mitterrand a estimé que « la cohérence sociale sera [menacée] si on ne cherche pas à défendre l'intérêt de ces millions de gens qui sont considérés comme des petites gens, [...] mais aussi ceux [...] qui sont à la limite de l'exclusion » (*ibid.*). Le 31-12, les vœux présidentiels s'inscriront dans cette démarche : « Il n'y a pas d'économie saine sans cohésion sociale » (*ibid.*, 2/3-1).

214

– *Interventions*. En visite à Château-Chinon, le 13-10, le président de la République a évoqué l'alternance : « Lorsqu'on gouverne et que l'on a l'aveu de la majorité, il faut toujours penser que cet aveu pourrait cesser et, quand on ne l'a pas, qu'on le retrouvera... » C'est « la loi constante » selon laquelle, en République, rien n'est jamais acquis, « qui doit alimenter l'espoir, la volonté, la patience et la ténacité » (*Le Monde*, 15-10).

A Strasbourg, il devait plaider la cause européenne le 20-10 : « Comment voulez-vous faire une Europe des citoyens si vous ne faites pas l'Europe sociale ? » (*ibid.*, 22-10).

V. *Parlement. République.*

– *Mise en cause*. A la suite de la publication par *Le Point* daté du 24-12 du rapport du juge Thierry Jean-Pierre sur les affaires dans lesquelles était impliqué Roger-Patrice Pelat, l'Élysée a publié une déclaration observant que ces informations ne concernent pas la période postérieure au 10 mai 1981 et que, pour les versements anté-

rieurs mentionnés, « il ne pourrait s'agir que des activités professionnelles de François Mitterrand en sa qualité d'avocat au barreau de Paris » (*Le Monde*, 26/27-12).

– *Mission*. Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 66, p. 189), le chef de l'État a déclaré, le 31-12 : « Ma première mission reste [...] de veiller à la sécurité extérieure du pays et à l'unité de la nation. Je suis là, ce soir, pour vous redire que je n'y manquerai pas » (*Le Monde*, 2/3-1).

– *Nouveau mystère de la monarchie républicaine ?* Le chef de l'État a affirmé, à France 2, le 25-10 : « Je ne veux pas me comporter en partisan [...] Tous les Français, même ceux qui me combattent parfois injustement, moi je les aime, et les adversaires politiques qui gouvernent au nom de la majorité voulue par les Français, je les respecte » (*Le Monde*, 27-10).

– *Pouvoir et responsabilité*. A l'occasion d'un entretien à France 2, le 25-10, le chef de l'État a usé d'une formule, qui, à bien des aspects, fleure bon la République d'antan : en matière économique et sociale, « j'espère pouvoir peser [sur les choix du gouvernement] par le conseil et par l'opinion que j'exprime devant les Français, mais il y a une majorité en France, une majorité parlementaire, une majorité politique ; ce n'est pas moi qui l'ai choisie, ce sont les Français [...] Cette majorité doit disposer des pouvoirs que la République attribue à une majorité politique [...] Je peux aider à infléchir ou à corriger [...] Car je suis responsable, je suis le premier responsable devant l'Histoire et devant

nos contemporains du visage que prend et que prendra la France dans le monde ». Il devait ajouter : « Mon rôle est de respecter la volonté des Français. Cela ne veut pas dire que j'approuve. Je considère que j'ai un devoir, et ce devoir s'impose à moi » (*ibid.*).

Revenant sur la querelle des ordonnances de la première cohabitation, M. Mitterrand a affirmé : « Je ne veux pas être complaisant, je fais ce que la loi suprême m'ordonne, mais je n'en fais pas plus, c'est quand même bien normal [...] Lorsque, sur un sujet majeur, j'ai le sentiment d'avoir à défendre une thèse qui ne plaît pas à la majorité, je le fais » (*ibid.*).

– *Président et militant.* Interrogé sur l'élection de M. Rocard à la tête du PS, M. Mitterrand a précisé, à toutes fins utiles, à France 2, le 25-10 : « Le bon sens, la discipline et la bonne foi doivent conduire à l'aider du mieux qu'on peut. Je suis président de la République et je ne veux pas simplement tenir le raisonnement d'un militant politique [...] Je n'ai pas d'hostilité à l'égard de Michel Rocard [...] Simplement, je m'intéresse à la vie politique et aux choix fondamentaux » (*Le Monde*, 27-10).

V. Dyarchie. Haute Cour de justice. Libertés publiques. Parlement. Partis politiques. République.

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Organisation.* La nouvelle procédure des questions limite à 2 minutes l'intervention de l'orateur et la réponse (cette *Chronique*, n° 66, p. 214), sauf en

ce qui concerne le Premier ministre ; M. Balladur ayant répondu pendant un quart d'heure à une question du groupe socialiste, le 8-12, le temps de celui-ci s'est trouvé expiré. M. de Robien, qui présidait, a cependant autorisé une seconde question (p. 7309).

– *Suppression.* Le gouvernement a décidé de supprimer la séance des questions au gouvernement, le mercredi 15-12, en raison de la présentation de la déclaration de politique générale. Rappelant qu'aucune disposition réglementaire n'en prévoit l'organisation, M. Philippe Séguin a précisé que le gouvernement en proposerait une durant la session extraordinaire (p. 7645).

QUORUM

– *Vérification.* Pour protester contre l'inscription soudaine à l'ordre du jour du Sénat de la suite de la discussion de la révision de la loi Falloux, le 14-12, le groupe socialiste a déposé une question préalable au projet de répression de la contrefaçon et demandé la vérification du quorum ; celui-ci n'étant pas atteint, le vote a été reporté à la séance suivante (p. 7576).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

– *Refus.* Avant que le Premier ministre ne présente sa déclaration de politique générale, le 15-12, M. Philippe Séguin a refusé les demandes de rappel au règlement en considérant que leurs motifs n'étaient pas fondés (p. 7645).

V. *Questions au gouvernement.*

RÉFÉRENDUM

– *Consultations locales.* Les électeurs de Sanary (Var) ont repoussé, de manière rarissime, le 10-10, un projet de complexe nautique soumis à leur décision (*Le Monde*, 13-10). A Mantes-la-Jolie (Yvelines), seuls 16 % des électeurs ont participé à une votation relative à des projets urbains, le 19-12 (*Libération*, 20-12).

216 V. *Collectivités territoriales.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* A. Poher, *Trois fois président*, Plon, 1993 ; J. Zylberberg et Cl. Émeri (sous la direction de), *La Démocratie dans tous ses États*, Presses universitaires de Laval, Québec, 1993 ; J.-L. Quermonne, « L'instabilité constitutionnelle de la République en France », *Philosophie politique*, 1993, p. 121.

– *Caractères.* A l'occasion de la présentation des vœux à la nation, le 31-12 (*Le Monde*, 2/3-1), le chef de l'État a invoqué l'art 2C, selon lequel : « La République est indivisible, laïque et sociale », en réaction à la révision de la loi Falloux et la progression de l'exclusion sociale. « Chaque fois que je vois l'injustice et l'intolérance avancer, je pense que c'est la République qui recule » (*ibid.*).

– *Fin d'une ambiguïté.* Le président de la République a renoncé, par un communiqué du 8-11, au dépôt d'une

gerbe sur la tombe du maréchal Pétain, mettant ainsi un terme à la polémique née l'an dernier (cette *Chronique*, n° 64, p. 211).

– *Tradition républicaine.* Le ministre de l'Intérieur rappelle (cette *Chronique*, n° 63, p. 180) que l'apposition dans les mairies de la photographie officielle du président de la République ressortit à cette tradition « qui, dans les rares cas où elle n'est pas respectée, n'est pas assortie de sanction » (AN, Q, p. 4066). Dans le même ordre d'idées, selon « l'usage républicain », l'utilisation des fonds spéciaux est laissée à la discrétion du gouvernement (*ibid.*, p. 4455).

Au surplus, la modification de la loi Falloux a été commentée avec sévérité par le président Mitterrand à Céret, le 17-12 : « Qu'on soit pour ou contre cette loi, c'est l'exemple typique de ce qu'il ne faut pas faire en régime républicain. Si l'on devait pousser à l'extrême ce genre de situation, toutes les lois difficiles pourraient être arrachées de la même manière. Il n'y aurait plus de vie parlementaire ; il n'y aurait plus de démocratie » (*Libération*, 18/19-12). M. François Bayrou a, de son côté, précisé à France 2, le 17-12 : « Un ministre du gouvernement n'a pas à polémiquer avec le président de la République » (*Le Figaro*, 20-12).

V. *Congrès du Parlement.*

RÉSOLUTIONS

– *Article 88-4 C.* La proposition de résolution sur les instruments communautaires de défense commerciale présentée par M. de Lipkowski, rap-

porteur de la délégation pour les Communautés européennes, et adoptée par la commission de la production, a été inscrite à l'ordre du jour du 8-10 et adoptée (p. 4025). Présentée par M. Fanton, également rapporteur de la délégation, et adoptée par la commission des lois, la proposition de résolution sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre, a été inscrite à l'ordre du jour du 3-12 et adoptée (p. 7026). Les propositions de résolution de M. de Lipkowski sur les relations de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale, adoptée par la commission des affaires étrangères, et de M. Vignoble sur la libéralisation des télécommunications, adoptée par la commission de la production, ont été inscrites à l'ordre du jour du 17-12 et adoptées (p. 7817 et 7831).

Au total, 61 propositions d'actes communautaires ont été soumises à l'AN depuis le 28-9 ; 13 propositions de résolution ont été déposées, et 5 ont été adoptées, dont 4 en séance publique (*BAN*, 24, p. 11).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1 C.* En même temps que les résultats de l'accord sur le GATT, le Premier ministre a présenté « le programme d'action du gouvernement pour l'année qui vient », sur lequel il a demandé la confiance de l'Assemblée, le 15-12. Elle lui a été accordée par 466 voix (250 RPR sur 257, 206 UDF sur 214, 9 R et L sur 22,

et 1 NI, M. Michel Noir) contre 90 (les 56 S, les 23 C et 8 R et L) ; 3 UDF, dont M. Philippe de Villiers, ont voté contre, 5 se sont abstenus, ainsi que 5 RPR (p. 7667). La déclaration de politique générale a été lue au Sénat par M^{me} Simone Veil, mais l'approbation n'a pas été demandée (p. 6317).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* O. Beaud, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *RFDA*, 1993, p. 1045 ; E. Dailly, « La révision de la Constitution n'apporte qu'une réponse de circonstance », *Le Monde*, 22-10 ; H. Roussillon, « Révision : la chance du Conseil constitutionnel », *La Vie judiciaire*, 4-10, et « Révision constitutionnelle ; le droit au dernier mot », *Le Quotidien de Paris*, 27-9.

– *Loi constitutionnelle du 25 novembre 1993.* Au terme d'une nouvelle négociation au sein de la dyarchie, (v. *Le Monde*, 7-10), le projet de LC relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile, ajoutant dans le titre VI de la Constitution un article 53-I (n° 645), a été adopté, en termes identiques, avec une célérité sans précédent à l'issue d'une lecture à l'AN le 2-11 (p. 5223) et au Sénat le 16-11 (p. 4254) conformément à l'arbitrage politique rendu par le Premier ministre, le 20-10 (*Le Monde*, 23-10). Comme la dernière fois, la qualité de président de la commission des lois a été dissociée de celle de rapporteur. En revanche, il n'a été procédé à aucune audition publique (Rapports Philibert, *AN*, n° 646, et Massons, n° 74).

La 8^e révision de la Constitution, ou la 2^e en période de cohabitation (cette *Chronique*, n° 68, p. 182) est originale. Outre l'avis sollicité auprès du Conseil d'État (ord. 31-7-1945) sur sa nécessité, rendu public le 23-9 précédent, celle-ci a donné lieu à la tenue d'un « lit de justice » (G. Vedel) par les représentants du peuple souverain, afin de briser la décision du CC du 13-8-1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 166). Mais la nouveauté française n'est pas sans exemples à l'étranger. Louis Favoreu a rappelé opportunément, le 18-11, au Centre de recherche de droit constitutionnel de Paris-I, les exemples allemand, autrichien et américain. En ce dernier cas, 7 amendements sur les 26 apportés à la Constitution de 1787 poursuivaient cette finalité. Ce qui a pour effet de rappeler une évidence : la démocratie a le dernier mot face à l'État de droit, en cas de conflit. Autant de considérations qui autorisent à parodier une célèbre expression que l'on ne reverra certainement pas de si tôt ! Le chef de l'État a procédé, le 25-11, à la promulgation de la LC 93-1256 (p. 16296).

L'apposition du grand sceau de la République a concerné de manière inédite les deux dernières lois constitutionnelles des 27-7 et 25-11-1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 183). La cérémonie s'est déroulée à la chancellerie, le 5-1 (*Le Figaro*, 6-1), conformément à la mission traditionnelle dévolue au ministre de la Justice, de « garder le sceau de l'État et sceller les lois » (art. 5 du décret du 27-5-1791).

– *Erratum*. Contrairement à ce qui a été indiqué, à propos de la précédente révision (cette *Chronique*, n° 67,

p. 191), c'est évidemment en *amont* du processus que des collègues étaient présents. Le lecteur aura rectifié de lui-même.

V. *Congrès du Parlement. Dyarchie. Engagement international. Libertés publiques.*

SÉANCE

– *Incidents*. En raison des nombreux amendements déposés par l'opposition (cette *Chronique*, n° 67, p. 168), le Sénat n'avait pu achever, avant la clôture de la session de printemps, l'examen de la proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (modification de la loi Falloux), et le président de la République avait refusé de l'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire (*ibid.*, p. 192). L'inscription inopinée à l'ordre du jour prioritaire de la suite de la discussion, le 14-12, a provoqué des incidents sans précédents à la Haute Assemblée que rapporte le compte rendu : « Hourvari sur les travées socialistes et communistes [...] MM. Carrère, Dreyfus-Schmidt et Mélenchon se lèvent et viennent au pied de la tribune apostropher M. le président et M. le ministre pendant que leurs collègues restés à leurs bancs tapent bruyamment sur leurs pupitres en scandant : "Suspension ! Suspension !" [...] Une bousculade a lieu entre M. Michel Poniatowski et certains sénateurs socialistes. » La suspension fut finalement refusée (p. 6222).

V. Amendements, Vote bloqué.

– *Suspension*. M. Philippe Séguin a refusé une demande de suspension, le 1^{er}-10, au motif que celle-ci visait à permettre au Premier ministre de venir s'expliquer sur le projet relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, alors qu'il se trouvait en Franche-Comté (p. 3600).

SÉNAT

– *Bibliographie*. Pour mieux connaître le Sénat, préface du président Monory, La Documentation française, 3^e éd., 1993 : pour mieux apprécier le droit parlementaire ; G. Paris et P. Robert-Diard, « L'embellie du Sénat », *Le Monde*, 24-11 ; S. Bénard, « Le Sénat ravi de ses audaces », *Libération*, 24-11.

– *Accès à l'hémicycle*. A l'invitation du président Monory (cette *Chronique*, n° 67, p. 191), le chancelier d'Allemagne, M. Helmut Kohl, a été reçu, le 13-10 (*Débats*, suppl. n° 63, p. III). Cette séance unique, à ce jour, au Palais du Luxembourg, a été suivie d'une réception que le chef de l'État et le Premier ministre ont honorée de leur présence.

– *Composition*. Le décès d'André Martin (RPR), survenu le 7-11 (p. 15551), entraînera une élection partielle en Seine-Maritime, la liste intéressée ne comportant plus de candidat (art. LO 322 et L. 324 du Code électoral) (cette *Chronique*, n° 66, p. 218).

V. *Bicamérisme*. *Collectivités territoriales*. *Congrès du Parlement*. *Droit*

parlementaire. *Parlement*. *Parlementaire en mission*. *Séance*. *Session extraordinaire*.

SONDAGES

– *Condamnation*. Pour avoir publié un sondage relatif aux intentions de vote dans la semaine précédant le référendum sur Maastricht, *L'Événement du jeudi* a été condamné à 30 000 F d'amende (*Libération*, 6-10).

TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. Christophe Guettier, *La Loi anti-corruption - Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993*, Dalloz, 1993 ; Dominique Pouyaud, Fernand Bouyssou, Jean-Claude Douence et Philippe Terneyre, « La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques », *RFDA*, 1993, p. 901 ; *Revue de jurisprudence commerciale*, n° spécial, « La transparence », novembre 1993.

VOTE

V. *Code électoral*.

VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. Le gouvernement a demandé un scrutin unique sur 5 articles, le 15-10 (p. 4447), puis le 19, en seconde délibération, sur les dispositions réservées de la première partie de la loi de finances (p. 4469), et enfin sur les dispositions réservées de

la seconde partie, notamment le budget des anciens combattants, et sur l'ensemble, le 18-11 (p. 6071). L'art. 44, 3 C a encore été appliqué le 13-12 sur l'article 2 du projet relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État (p. 7463) et, le 17-12, sur l'ensemble du projet relatif à la santé publique et à la protection sociale à l'exclusion d'un amendement sur les visiteurs médicaux réservé (p. 7902).

V. *Amendements. Loi de finances.*

220 – *Sénat.* Après une seconde délibération, dont le vote a été réservé, le gouvernement a demandé un scrutin unique sur la première partie de la loi de finances, le 26-11 (p. 4979). La même procédure a été appliquée, le 14-12, pour l'adoption de la proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (p. 6304).

VOTE PERSONNEL

– *Application de l'article 27 C.* Conformément à la décision de la

conférence des présidents (cette *Chronique*, n° 68, p. 185), l'art. 27 C est désormais appliqué, mais le président Séguin a été amené à en atténuer la rigueur (*Le Monde*, 6-10, et, sur les difficultés de respecter le délai de 5 minutes, 28-10). Jusqu'au scrutin public n° 164, du 12-10, la liste des délégations a figuré en annexe, avec des résultats rendant compte de la réalité de la participation (exemple, le scrutin n° 159 du 3-10 : 7 voix contre 41). Depuis le scrutin n° 165 du 19-10, la liste des délégations ne figure plus, et les scrutins publics qui n'ont pas été décidés par la conférence des présidents mais demandés par un président de groupe font l'objet d'une présentation simplifiée qui ne mentionne plus les noms des présents mais indique globalement les votes par groupe, seuls les noms des députés qui ont adopté une position différente étant précisés (scrutins sur la question préalable, le 27-10 et le 14-12 ; sur l'exception d'irrecevabilité et le renvoi en commission, le 20-12).

Au total, le nombre des scrutins publics ordinaires, qui était de 79 pour la première session 1992-1993, s'est trouvé ramené à 17 pour la première session 1993-1994.

SUMMARIES

JEAN-LOUIS QUERMONNE

221

The eternal return of politics

The political objective of the « founding fathers » of Europe having been gradually overshadowed by the economic and technocratic drift of the Community, it is not surprising that the debate around the Maastricht Treaty should have disconcerted public opinion as well as one sector of the political elite. However, one of the most important reasons for the very existence of the Treaty is the strengthening of the political dimension of the Union and the onset of the democratisation process of the Community political life. Several possibilities exist today to favor the retreat of technocracy and the return of politics. They oppose and combine the strategy of cooperation and that of integration of the member States and beyond the institutional reforms scheduled for 1996 they will tend to focus around the thorny question of the Union presidency.

JEAN-PAUL JACQUÉ

The decision-making maze

The multiplicity and complexity of the procedures reflect the institutional balance within the Community which, in turn, depends on the existing balance between the interests of the member States, the interests of the Community and the demand for popular participation to the decision-making process. As far as the legal system is concerned, the choice of the legal basis of the action of the Community should be the way to follow in the maze. Although it is not possible to simplify this maze, an effort has been made to increase the transparency of the decision-making process.

VALÉRIE NICOLAS

The regulation chaos

The change in the Community institutional and legal system, due to the ongoing enlargement of the sphere of responsibilities of the European Community, creates a regulation chaos which expresses itself in a disorderly enactment of rules and in disruptions connected with their integration into each member state's legal system.

JEAN CHARPENTIER

What subsidiarity ?

222 Although the term « subsidiarity » was introduced in the Maastricht Treaty to replace the expression « federal vocation » rejected by the British, the principle of subsidiarity undeniably expresses the federal vocation of the European Union. Every effort is being made so that it might quickly become, under the supervision of the Court of Justice, a constitutional principle which guarantees a balance between the autonomy of the member states and the responsibility of the Union for the major problems of common interest.

PIERRE MULLER

The mutation of public policies

In recent years European public policies have undergone three major changes : a spectacular broadening of the European political agenda which weakens the role of the member States in determining which problems public policies should address ; the emergence of European lobbies which tend to jeopardize the traditional forms of special interests representation ; an extension of the new modes of intervening in the public sphere.

JEAN-CLAUDE GAUTRON

A Europe with variable rights

Whereas the construction of the European unity is based in a large part on the Community legal system, it does not preclude substantial borrowings from international public law. This twofold approach outlined in the basic treaties and institutionalized in the Single European Act was made constitutional in the European Union Treaty's distinction between the « community pillar » and governmental cooperation. This distinction entails many limitations, interactions and alterations. In the light of this dual aspect, the author analyzes the Schengen Agreements, their origin, and their

possible future with regards to the various dispositions dealing with cooperation in the fields of legal and internal affairs.

HENRI OBERDORFF

The effects of the European Union on French institutions

First the European Community, then the European Union have had a major influence on our political, administrative and judicial institutions. This can be explained by the requirements of the twelve-member government and administration of the Community and the Union. Thus the principle of sovereignty is being adjusted through the constitutionalisation of our membership of the European Union. While France's European policy is still carried out mostly by the Executive, we are witnessing the adaptation of our administration and judges to the Community rules.

223

FRANÇOISE DE LA SERRE

An international role for the European Union ?

So far the twin logics of integration and cooperation, which have characterized the building of Europe since the outset, have produced a dual system as far as the international role of the Community is concerned. The European Union Treaty maintains this dual system but it also corrects it by creating a single institutional framework which should guarantee the coherence of the various actions taken. A major breakthrough is also occurring in the field of defense, which had so far remained taboo.

MARC ABÉLÈS

Looking for a public space in the community

The European Parliament represents a political space which, to some extent, foreshadows the Community public space with all its complexity. Twelve countries are represented and the political debate is carried out in nine different languages. Leaving apart the criticism concerning the « democratic deficit », an analysis of the European Parliament allows a better understanding of the specificity of the political activity at the level of the Community and of the obstacles it has to face.

CHRISTIAN LEQUESNE

The institutional prospects of an enlarged Union

The likely prospect of a European Union enlarged to 16, and eventually to 20 or 25 member States, raises several questions about the possible conse-

quences this would entail for the institutional system. First of all, how can the efficiency of the decision-making process and of the working of the various institutions be maintained ? Then, how can the institutional coherence be combined with an increased differentiation in the implementation policies and common actions of the Community ? Finally, how can European citizens be expected to identify with a political framework which will less and less resemble the institutional models they know ?

POLITICAL CHRONICLE

ÉLISABETH DUPOIRIER ET GÉRARD GRUNBERG

1993 public opinion chronicle : The Balladur year

INTERVIEW

224 PIERRE LELLOUCHE INTERVIEWED BY OLIVIER DUHAMEL

Discovering the functions of the Member of Parliament

FOREIGN CHRONICLE

MARIE MENDRAS

Letter from Moscow

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (october 1st – december 31, 1993)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (october 1st – december 31, 1993)

© « POUVOIRS », AVRIL 1994.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-022582-4

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE, PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE IMPRESSION À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 1994. N° 22582 ().