

Bernd MEYRING
Ecole Nationale d'Administration
Cycle international long
Promotion Nelson Mandela (1999-2001)

Le parlement français et les traités
internationaux

Mémoire

dans le cadre du programme « Master en administration publique » (MPA) de l'Ecole Nationale
d'Administration

soumis le 15 janvier 2001

sous la tutelle de

M. Yves-Marie DOUBLET

Conseiller à l'Assemblée nationale

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS	III
SYNTHÈSE EN ANGLAIS (ENGLISH SUMMARY)	V
SYNTHÈSE EN ALLEMAND (DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG)	VII
INTRODUCTION	1
I. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'ÉLABORATION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX	2
A. La négociation : une procédure dominée par l'exécutif	2
1. Le processus classique de négociation	2
2. Un trompe l'œil : l'association ponctuelle de parlementaires à des forums de négociation	6
a) Les assemblées parlementaires d'organisations internationales	6
b) Les conférences de Rio et de Kyoto	6
c) La conférence interministérielle de Seattle	7
d) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	8
B. L'autorisation : un rôle limité du parlement	10
1. La compétence parlementaire est limitée par le droit	10
a) Les cas d'intervention parlementaire	10
(1) Eléments d'interprétation qui concernent toutes les catégories mentionnées	10
(2) Les catégories d'engagements énumérés	13
b) Les compétences du parlement dans le champ de l'article 53	17
2. Le rôle du parlement est limité par une pratique restrictive	21
a) Les conventions constituent une charge de travail considérable pour le parlement	21
b) Le parlement manque d'informations pour exercer son rôle de contrôle	22
c) Les compétences dans le domaine de l'article 53 sont limitées	23
C. Les remèdes existants et possibles	24
1. Exemples français	25
2. Mécanismes mis en œuvre à l'étranger	26
II. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX	29
A. Moyens généraux de contrôle	29
1. Le traité et la loi nationale	29
a) La valeur supra-législative des traités internationaux	29
b) La mise en œuvre des traités par le législateur	31

(1) La mise en conformité de l'ensemble normatif national avec les normes internationales directement applicables	31
(2) La mise en œuvre des engagements internationaux sans effet direct	32
2. Le rôle du parlement dans la politique étrangère	34
a) Mécanismes d'information	35
b) Possibilités d'action	36
B. Mécanismes spécifiques pour l'Union européenne	38
1. Une fonction normative réduite	39
a) L'affaiblissement des compétences normatives propres	39
b) La participation au processus normatif communautaire	44
2. Une fonction de contrôle imparfaitement assumée	47
a) Mesures institutionnelles	47
b) Les rapports avec le gouvernement	48
CONCLUSION	51
Annexe 1 : Les travaux de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne	54
Annexe 2 : Textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution	54
Annexe 3 : Procédure d'examen simplifié en application de l'article 107 du règlement de procédure (traités ou conventions)	55
Annexe 4 : Saisines du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 54 de la Constitution	55
Annexe 5 : Répartition des réponses des ministres chargés des affaires étrangères et des affaires européennes aux questions orales et écrites par rapport au total des questions écrites et orales	56
Annexe 6 : L'État de transposition des directives en 1999	57
Annexe 7 : Circulaire du Premier Ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution	58
Annexe 8 : Dispositions de différentes Constitutions françaises en matière de traités internationaux	65
Annexe 9 : Activité législative en matière des traités internationaux	69
LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES	70
LISTE DES SIGLES	71
BIBLIOGRAPHIE	72

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS

Même si les traités internationaux jouent un rôle important dans le système des normes qui s'appliquent au justiciable en France, le rôle du parlement dans le contexte du droit international est loin de l'importance qui lui est conféré dans l'élaboration des normes internes. En effet, les traités internationaux sont négociés et conclus par l'exécutif et c'est ce dernier qui contrôle également les conditions de leur introduction dans le droit interne. La Constitution de 1958 ne prévoit l'intervention parlementaire que pour certaines catégories de traités et ce seulement à un stade intermédiaire, après l'authentification du texte et avant sa ratification. Cette intervention parlementaire est en effet limitée à l'autorisation ou au refus de l'autorisation à ratifier le traité négocié et elle est encadrée par des règles procédurales extrêmement contraignantes. Ces deux facteurs limitent l'influence des assemblées doublement : premièrement l'intervention à un stade où le contenu du traité est arrêté ne permet qu'une sanction et non une influence créatrice sur les traités et deuxièmement la limitation à certaines catégories de traités fait que des conventions importantes pour la place de la France dans la société internationale peuvent échapper à l'intervention des chambres.

Dans un contexte où les conventions internationales n'occupent qu'une place marginale dans le système des normes internes, le rôle limité que jouent les chambres dans ce domaine n'est guère préoccupant. Cependant, la productivité en normes internationales ne cesse de s'accroître et ces normes concernent des champs toujours plus vastes. Dès lors les parlements revendiquent régulièrement d'être davantage impliqués dans la création de normes internationales. Cette revendication a d'ailleurs des conséquences pour la pratique internationale. Ainsi, plusieurs grandes conférences internationales des dernières années ont vu la participation de parlementaires dans les délégations françaises. Un effet direct de ces tentatives de faire évoluer les modalités de l'implication parlementaire est de permettre aux députés et sénateurs de mieux connaître les contraintes de la négociation internationale et de mieux évaluer l'opportunité de l'accord intervenu.

Il peut être constaté dans la pratique internationale qu'une implication du parlement en amont des négociations internationales peut considérablement renforcer l'exécutif dans cette négociation. La légitimité et le poids des revendications se trouvent accrus du fait que celles-ci sont partagées par le parlement et la connaissance des limites que les parlementaires sont prêts à accepter peut aussi donner une légitimité aux points considérés comme non négociables par le gouvernement. Les divergences dans une négociation internationale sont d'ailleurs situées rarement entre les représentants de l'exécutif et des chambres au sein d'une même délégation, mais entre les différents États qui participent à la négociation.

Le rôle des parlements en matière de traités internationaux n'est pas limité à la négociation. L'effet des traités en droit interne nécessite souvent l'intervention parlementaire pour la mise en œuvre de ces textes dans l'ordre juridique national. Deux possibilités sont à distinguer. Si les clauses d'un traité international sont directement applicables, elles s'imposent dans l'ordre juridique interne. Il ne reste au législateur qu'à toiler les normes internes en abrogeant celles qui sont devenues contraires à la convention internationale. D'autres traités nécessitent des modifications plus profondes du droit interne en prévoyant des obligations de résultat. Il est laissé aux États de décider sur les moyens juridiques appropriés. Dans le domaine de la loi, c'est alors le législateur qui en est responsable. Par ailleurs, la mise en œuvre des traités peut concerner le parlement également par le biais budgétaire.

En ce qui concerne l'application des traités sur le plan international, le parlement peut intervenir par son rôle de contrôle de l'exécutif. Il dispose à cette fin de toute une série d'instruments dont

la portée n'est cependant pas à la hauteur de ceux dont il dispose en matière de politique intérieure. Il correspond à la tradition parlementaire de mettre l'accent davantage sur les sujets de politique intérieure que sur les affaires étrangères. La faiblesse relative des moyens juridiques du parlement ne peut, à elle seule expliquer ce constat. La politique étrangère ne semble pas être une priorité pour le parlement et la politique étrangère est généralement un domaine assez consensuel entre le gouvernement et les partis représentés au parlement.

Un exemple spécifique de contrôle parlementaire en matière de traités internationaux est l'activité de l'Union européenne. La dépossession du législateur national y est encore plus accentuée qu'en d'autres domaines. Cette spécificité a eu pour conséquence la création d'un dispositif adapté qui permet au parlement de participer dans certaines limites à l'activité de l'Union européenne et de contrôler l'exécutif qui représente l'État au sein de l'Union. Ce dispositif a été élaboré sur mesure pour la construction institutionnelle de l'Union, mais il peut servir de boîte à outils pour des réflexions dans la direction d'une activité accrue dans d'autres matières de la politique étrangère dans le contexte d'une internationalisation des normes juridiques qui va au-delà de la législation communautaire.

SYNTHÈSE EN ANGLAIS (ENGLISH SUMMARY)

International treaties are an important element in the law of France. However, the role of Parliament in international law is not comparable to its function in internal law making. International agreements are negotiated and concluded by the executive branch, which does furthermore control the introduction of treaties into the internal legal order. The constitution of 1958 provides for the intervention of Parliament only for some limited categories of international treaties. This intervention takes place between the international authentication of the treaty and before its ratification. It is restricted to the authorisation for the government to ratify the agreement and is subject to procedural rules that limit its room for manoeuvre in a double sense: firstly, the intervention takes place at a stage when the content of the treaty is already determined and does only allow its simple approval or rejection. Secondly, the limitation to certain categories of agreements entails that some treaties of a certain importance for the position of France in the international order may not be subject to parliamentary examination.

In a context where international treaties do not play an important role for national law, this limited role of the chambers appears not problematic. However the output in international norms is growing at an ever-faster pace and these norms cover ever-wider areas. Parliaments ask regularly to be involved more closely in the creation of international norms. This claim has consequences for international practice. Several major international conferences in recent years have witnessed the participation of Parliamentarians as members of French delegations. This involvement does not only allow Parliaments to follow closely the negotiation itself, but is also a means to assess the opportunity for concluding the treaty.

The international practice shows that the involvement of Parliament at an early stage of negotiations can considerably strengthen the executive. The legitimacy of national demands is reinforced if they are shared by the Parliament. In addition, the limits of a government's flexibility in a negotiation are accepted more easily when resulting from the intervention of Parliament. International negotiations usually do not oppose Parliament and government of a nation but the delegations representing the different states.

The role of Parliaments for international treaties is however not limited to their elaboration. Treaties may have to be transposed into the internal legal order to become effective. Two possibilities exist: if the stipulations of an international agreement have direct effect, they are internally applicable without further action. In this case, the national legislator only has to abolish internal rules, which are contrary to the agreement. Other treaties require more profound modifications of internal norms by only stipulating commitments to results. In that case it is for the states to decide on the legal means to achieve this result. In areas of legislative competence, this decision is up to Parliament. Finally, treaties may require the intervention of Parliament as a consequence of budgetary rules.

As far as the international application of a treaty is concerned, the role of Parliament is a result of its control function. To this end Parliament uses a number of instruments that do not however match their equivalent in internal law making. Traditionally Parliament is more interested in matters of internal policy than international affairs. The relative weakness of the Parliaments means cannot only be explained by that fact. International policy simply does not seem to be a priority for Parliament and views on it are usually shared between government and the political parties represented in Parliament.

The activity of the European Union is a special example for Parliamentary control of the application of international treaties. In this area the weakening of the national legislator is even more

pronounced than for other kinds of international agreements. The Parliament has created a special institutional and procedural framework for its participation in certain activities of the Union and for the control of the government that represents France in the Union's institutions. This framework has been created specifically for this purpose but it is interesting for drawing lessons to reinforce the role of Parliament in foreign policy in general.

SYNTHÈSE EN ALLEMAND (DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG)

Obwohl völkerrechtliche Verträge im französischen Rechtssystem von unmittelbarer Bedeutung sind, bleibt die Rolle des Parlaments in diesem Bereich weit hinter dessen innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten zurück. Die Verträge werden vom Präsidenten bzw. der Regierung ausgehandelt und abgeschlossen. Auch die Erfüllung der Bedingung für die Einführung ins innerstaatliche Recht steht in der Verantwortung der Exekutive. Die Verfassung von 1958 sieht die Mitwirkung des Parlaments nur für bestimmte Gruppen völkerrechtlicher Verträge vor, und nur in einem Zwischenstadium nach der internationalen Authentifizierung des Textes und vor seiner Ratifizierung. Die Mitwirkung beschränkt sich auf die Ermächtigung der Ratifizierung oder ihrer Ablehnung und sie erfolgt im Rahmen enger prozessualer Grenzen unterliegenden Verfahrens. Die Mitwirkungsbefugnisse des Parlaments sind also in zweifacher Weise beschränkt: erstens wird das Parlament in einem Moment einbezogen, in dem die Verhandlungen bereits abgeschlossen sind und der Vertragstext feststeht. Zweitens bewirkt die Beschränkung auf bestimmte Fallgruppen, dass bestimmte Verträge von höchster politischer Bedeutung für Frankreich nicht der Zustimmungspflicht unterliegen.

Soweit völkerrechtliche Verträge für das innerstaatliche Recht nur eine begrenzte Rolle spielen mag der beschränkte Einfluss des Parlaments akzeptierbar sein. Die normative Produktivität der internationalen Rechtsordnung nimmt jedoch ständig zu und diese Normen regeln immer weitere Bereiche. Daher verlangen Parlamentarier regelmäßig stärker in die internationale Rechtsschöpfung eingebunden zu werden. Diese Forderung hat bereits Veränderungen der internationalen Praxis bewirkt. In den letzten Jahren wurden Parlamentarier bei mehreren internationalen Konferenzen eingeladen als Mitglieder der französischen Verhandlungsdelegationen mitzuwirken. Auf diese Weise können den Abgeordneten die Möglichkeiten und Zwänge internationaler Verhandlungen vermittelt werden, und sie werden in die Lage versetzt, die Opportunität des Vertragsschlusses besser einzuschätzen.

Die Praxis zeigt, dass eine Beteiligung des Parlaments bereits im Verhandlungsstadium die Position der die Verhandlung leitenden Regierung erheblich stärken kann. Die Legitimität und das Gewicht der eigenen Positionen werden dadurch erhöht, dass sie vom nationalen Parlament mitgetragen werden. Gegensätzliche Positionen bestehen bei internationalen Verhandlungen in der Regel nicht zwischen den Vertretern verschiedener Institutionen eines Staates, sondern zwischen den verschiedenen Verhandlungsdelegationen.

Die Rolle des Parlaments im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen beschränkt sich nicht auf die Verhandlung und den Abschluss. Verträge müssen häufig durch den Gesetzgeber im innerstaatlichen Recht umgesetzt werden. Zwei Fälle sind zu unterscheiden: soweit die Bestimmungen eines Vertrages die Kriterien für die unmittelbare Anwendbarkeit erfüllen, können sie ohne weiteres von innerstaatlichen Gerichten und Verwaltungen angewendet werden. Dem Gesetzgeber bleibt frühere Normen aufzuheben, die mit dem Vertrag im Widerspruch stehen. Andere Verträge erfordern tiefgreifende Veränderungen des innerstaatlichen Rechts, indem sie Ergebnisverpflichtungen vorsehen. Im Bereich der Zuständigkeit des Gesetzgebers müssen diese vom Parlament vorgenommen werden. Schließlich können völkerrechtliche Verträge das Parlament im Rahmen seiner haushaltsrechtlichen Zuständigkeiten auf den Plan rufen.

Im Bereich der internationalen Vertragspraxis handelt das Parlament im Rahmen seiner Kontrollfunktion. Es kann dafür auf eine Reihe von Kompetenzen zurückgreifen, die jedoch nicht mit denen zu vergleichen sind, die ihm im Bereich der Innenpolitik zustehen. So ist auch festzustellen, dass außenpolitische Themen in parlamentarischen Debatten einen geringeren Stellenwert zukommt, als solchen der Innenpolitik. Die schwächer ausgeprägten Kompetenzen in diesem Be-

reich sind dafür nicht die einzige Erklärung. Die Außenpolitik scheint für das Parlament keine politische Priorität zu sein, und in ihrem Bereich besteht zwischen Parlament und Regierung weitgehendes Einvernehmen.

Ein besonderes Beispiel für parlamentarische Kontrolle im Bereich völkerrechtlicher Verträge ist die Europäische Union. Das Schwinden gesetzgeberischer Zuständigkeiten ist in diesem Bereich besonders ausgeprägt. Das Parlament hat Institutionen und Verfahren geschaffen, die ihm in diesem Bereich einen begrenzten Einfluss auf die Aktivitäten der Union verschaffen und die ihm erlauben, die Exekutive, die Frankreich innerhalb der europäischen Institutionen vertritt, zu kontrollieren. Diese Regeln sind über die Europäische Union hinaus insofern von Interesse als sie Wege aufzeigen, die eine generell stärkere Rolle des Parlaments in der Außenpolitik ermöglichen können.

INTRODUCTION

La Constitution de 1958 est marquée par deux préoccupations gaullistes : celle de l'indépendance nationale et celle du renforcement de l'exécutif. Ces préoccupations se traduisent par une réduction significative du contrôle parlementaire en matière de traités internationaux par rapport à la Constitution de 1946. Ce dernier phénomène n'est pas le résultat de l'application de normes constitutionnelles qui règlent la matière, mais s'explique plutôt par l'architecture générale des institutions et ses répercussions en matière de politique étrangère. Comme l'a écrit fort justement Patrick Rambaud, si « les règles constitutionnelles ont, à cet égard, peu changé, le rôle du parlement ne peut manquer d'être profondément affecté par l'esprit général des institutions de la V^{ème} République.¹ »

Cette prépondérance traditionnelle du pouvoir exécutif en matière de conduite des relations internationales² se trouve non seulement dans la Constitution française de 1958, mais est le modèle généralement retenu par les constitutions des États.³

Malgré ce rôle limité, les traités internationaux occupent une place privilégiée dans le système des normes françaises. L'intensification de l'activité normative sur le plan international est alors un véritable défi pour le parlement français, dans la mesure où les normes internationales et notamment communautaires qui sont élaborées par les exécutifs des pays concernés diminuent le champ d'application des lois parlementaires et réduisent la marge de manœuvre du législateur. L'objet des conventions internationales devenant toujours plus large, elles constituent un élément de plus en plus important de réglementation interne.⁴ Deux pistes sont alors théoriquement possibles pour regagner le terrain ainsi perdu. La participation parlementaire à la création des normes internationales et le contrôle accru de l'exécutif par le parlement en matière d'affaires étrangères. L'objectif de la présente étude est d'examiner dans quelle mesure le parlement français a pu et a voulu s'engager dans ces deux directions. Son champ est limité au rôle du parlement en matière de traités internationaux. Les autres actes du droit international qui sont ignorés par la Constitution malgré leur importance croissante ne sont pas examinés. Le droit constitutionnel français ne leur consacre aucune procédure spécifique pour y associer le parlement.⁵

La croissance du nombre d'engagements internationaux de la France n'a cessé de s'accroître ces dernières années. Depuis le début des années 1990, la France a conclu environ 200 traités bilatéraux par an. Ce chiffre n'était que de 175 entre 1980 et 1989, de 145 entre 1960 et 1979, de 80 par an entre 1950 et 1959, de 14 par an entre 1919 et 1939 et de 4 par an entre 1881 et 1918. Cette tendance correspond à une augmentation rapide de la conclusion de traités internationaux sur le plan mondial.⁶ L'activité normative internationale est souvent consacrée aux problèmes techniques qui sont posés par un commerce marqué par l'intensification des échanges de biens, de capitaux, de services et également par la mobilité des personnes. Seulement 15% des traités conclus par la France concernent l'organisation internationale, les relations diplomatiques, la défense ou le droit de la guerre, les droits de l'homme et le droit humanitaire. En revanche, 45% règlent des domaines relativement spécialisés comme l'économie, le commerce, les transports, la

¹ P. RAMBAUD, Le parlement et les engagements internationaux de la France, RGDIP 1997, 618.

² H. TOURARD, L'internationalisation des constitutions nationales (2000) par. 24.

³ J. COMBACAU et S. SUR, Droit international public, 4^e édition (1999), p. 179-80.

⁴ J. COMBACAU et S. SUR, Droit international public, 4^e édition (1999), p. 180 ; D. ALLAND, Droit international public (2000) p. 351.

⁵ E. ZOLLER, Droit des relations extérieures (1992), p.214.

⁶ CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 19.

communication, la santé, l'environnement et le tourisme.⁷ Ces normes techniques sont souvent suffisamment concrètes et précises pour permettre leur application directe dans l'ordre juridique interne et, de ce fait, transforment directement le droit applicable.

Les traités internationaux peuvent entraîner une activité parlementaire à deux moments différents. Les chambres peuvent intervenir avant leur conclusion en assurant un suivi de la négociation ou en autorisant le consentement à être lié qui est exprimé au nom de la France par l'exécutif (I) et leur intervention peut être nécessaire pour assurer le respect des engagements pris dans un traité international par l'adaptation du système juridique interne (II).

I. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'ÉLABORATION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Si la conclusion des traités internationaux est dans la pratique largement une affaire de l'exécutif, le rôle classique du parlement consiste en l'autorisation préalable à la ratification de certaines conventions.

A. La négociation : une procédure dominée par l'exécutif

L'article 52 de la Constitution confie au Président de la République la négociation et la ratification des traités internationaux. Malgré l'intervention d'autres acteurs, ce choix pour une dominance du pouvoir exécutif marque la pratique française en la matière. Cette dominance est nette dans l'attribution des compétences par la Constitution (1), même si la pratique y a apportée certaines nuances (2).

1. Le processus classique de négociation

Traditionnellement, les traités sont conclus par une procédure solennelle constituée de plusieurs étapes. Dans cette procédure, le traité est d'abord signé par les représentants des États qui l'ont négocié, sous réserve de ratification par l'autorité constitutionnellement compétente. L'authentification du texte qui se traduit par sa signature, à l'issue de la phase de négociation, se distingue alors du consentement à être lié, qui s'exprime par la ratification. Cette procédure, née de la nécessité de réserver l'engagement formel au chef d'État, qui représente son pays sur la scène internationale, a permis d'associer les parlements à la conclusion des traités en leur réservant le droit d'autoriser le chef d'État à ratifier.⁸

Le besoin croissant de règles internationales dans des domaines de plus en plus variés a créé, à côté de cette procédure solennelle, des procédures simplifiées dans lesquelles le consentement de l'État à être lié est exprimé par simple signature sans ratification. La signature reste dans tous les cas du pouvoir de l'exécutif, qui est de plus en plus fréquemment représenté au niveau ministériel. Actuellement, plus de 60 % des engagements internationaux de la France sont conclus sous cette forme simplifiée qui donne au parlement moins d'occasions pour une intervention.⁹ Il arrive d'ailleurs assez souvent que pour le même accord soit combiné l'accord en forme simplifiée avec le traité classique. Une partie s'engage alors par simple signature, tandis que l'autre

⁷ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 21.

⁸ H. TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales* (2000) par. 28.

⁹ N.Q. DINH, P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, 5^e d. (1995).

préfère la procédure solennelle en deux étapes, fréquemment dans l'intention de permettre le respect des procédures requises par son ordre juridique interne.

En ce qui concerne la négociation, la Constitution française distingue deux types de conventions internationales : les traités et les accords.¹⁰ Le Président de la République négocie les traités (art. 52, alinéa 1 de la Constitution), alors que les accords sont conclus par le Ministre des affaires étrangères qui informe le Président de la République de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord (art. 52, alinéa 2 de la Constitution). Par ailleurs la pratique a vu le développement d'une troisième catégorie d'actes, les simples arrangements administratifs, conclus par un ministre technique avec ses homologues étrangers. La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997, relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, a tenté de limiter l'usage de cet instrument. Le Premier ministre demande de n'y recourir que dans des circonstances exceptionnelles. Malgré ces instructions, les arrangements administratifs jouent un rôle non négligeable dans la pratique française et interviennent souvent pour préciser les modalités de l'application d'un traité international.¹¹ Il va sans dire que le rôle des chambres dans cette catégorie d'engagements est encore plus limité qu'en matière de traités et accords. La distinction qu'opère le droit interne entre ces trois types d'engagement n'a aucune équivalence sur le plan international : tous ces actes sont des traités¹², sous condition que les représentants aient manifesté l'intention d'engager leur État. Pour les arrangements administratifs entre ministères, la question peut se poser de différencier entre les « gentlemen's agreements » sans effet juridique et qui engagent seulement les hommes politiques concernés à titre personnel, et l'engagement juridique de la France dans le sens d'une certaine pratique du ministère concerné .

La France a instauré deux dispositifs différents pour la négociation en matière du droit international public et pour la négociation communautaire. La première repose sur le rôle central du Ministère des affaires étrangères, la seconde est pilotée par un dispositif interministériel sous la responsabilité directe du Premier ministre.

Après l'achèvement des négociations, l'insertion des normes d'un traité dans l'ordre juridique français dépend uniquement des trois conditions énumérées dans l'article 55 de la Constitution, à savoir l'expression valide du consentement à être lié, la publication et l'application par l'autre partie. Ces conditions sont maîtrisées par l'exécutif. Le parlement n'intervient, en vertu de l'article 53, alinéa 1 de la Constitution, ni au stade de la négociation, ni au stade de l'engagement. Le traité lui est soumis seulement à un stade intermédiaire pour autoriser sa ratification. En outre, cette compétence n'existe que pour certains traités, énumérés limitativement par l'article 53. Ainsi, la négociation, l'authentification et l'engagement de la France sont donc confiés exclusivement à l'exécutif pour tous les traités. C'est seulement le résultat achevé et approuvé par l'exécutif qui est éventuellement soumis au parlement. Cependant, pour exercer une véritable influence sur le résultat de négociations diplomatiques, l'intervention du parlement devrait avoir lieu le plus en amont possible de la procédure.¹³

¹⁰ E. DECAUX, *Droit international public*, 2^e édition (1999), p. 50 ; E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 92.

¹¹ Voir les données statistiques citées dans le rapport du CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 9-11 ; CONSEIL D'ÉTAT, *Droit international et droit français* (1986), p. 13 ; E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 99.

¹² CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 9-11 ; CONSEIL D'ÉTAT, *Droit international et droit français* (1986), p. 11 ; A. PELLET, dans : Luchaire/Conac (éd.), *La Constitution de la République française*, 2^e édition (1987), art. 53, n^o 16.

¹³ L. LANIER, *Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution*, Sénat, *Rapport d'information n^o 281 du 10 février 1998*, p. 16. Le Conseil d'État a souligné l'importance d'une défense de positions le plus en amont possible pour avoir la possibilité d'influencer les résultats d'une négociation. Voir CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 82-4.

Ce constat est une conséquence de l'idée répandue qui présume que les représentants parlementaires ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener une négociation internationale et qui va même jusqu'à supposer que la transparence propre au travail parlementaire soit incompatible avec toute forme de négociation diplomatique. Comme l'écrivait Eugène Pierre : « négociier ne saurait être le fait de plusieurs et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une assemblée délibérante »¹⁴

Les possibilités du parlement d'influencer les négociations internationales menées par l'exécutif sont donc limitées aux mécanismes classiques de contrôle. Or, la représentation démocratique nationale est souvent insuffisamment informée de la poursuite des grandes négociations internationales pour réellement exercer un contrôle efficace. D'autres pays accordent une place beaucoup plus importante aux assemblées sur ces questions. Ainsi, le congrès américain peut conditionner son accord final au respect d'orientations qu'il définit a priori. Il est incontestable que le parlement devrait pouvoir suivre les négociations dès leur début pour pouvoir jouer pleinement son rôle politique de relais, dans les deux sens, entre le gouvernement et la société civile. Une certaine implication dans le processus de négociation est également nécessaire pour évaluer la souplesse des partenaires de négociation. A ce titre, une clause non satisfaisante dans un traité doit être jugée différemment selon qu'il s'agit d'une *conditio sine qua non* pour une des parties ou d'une concession volontaire des négociateurs français.

En ce qui concerne le consentement à être lié par un traité, l'exécutif est à nouveau le seul acteur sur le plan international. L'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit différentes modalités pour l'expression de cet engagement : la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. En outre, « tout autre moyen » convenu entre les parties est utilisable. L'article 52 de la Constitution fait intervenir le Président de la République au cas où l'engagement serait exprimé par voie de ratification. Dans les autres cas, la France est représentée par des membres de son gouvernement. La circulaire du 30 mai 1997 confie cette tâche essentiellement au Ministre des affaires étrangères. Ces différentes modalités prévues par le droit interne n'ont aucune incidence sur la valeur juridique d'un traité ou sa place dans la hiérarchie des normes internationales ou nationales.

La responsabilité de l'exécutif pour l'expression du consentement à être lié implique sa responsabilité pour les éventuelles déclarations unilatérales qui peuvent altérer considérablement le contenu de l'engagement. En effet, la France peut exclure certains aspects de l'engagement par une réserve ou porter à la connaissance des autres parties son interprétation d'une obligation contenue dans un traité par le moyen d'une déclaration interprétative. Ces déclarations interviennent généralement au moment de l'engagement définitif puisqu'elles ont pour objet de préciser la portée de ce dernier.

Il arrive que plusieurs années s'écoulent entre la date de la signature d'un traité et le dépôt du projet de loi autorisant sa ratification ou son approbation devant le parlement. La décision de ratifier une convention internationale signée ne dépend pas uniquement du Ministère des affaires étrangères. Certaines conventions nécessitent l'association d'autres ministères techniques compétents en la matière, ce qui peut être extrêmement laborieux et entraîner des délais importants pour la ratification. En retardant sa réponse, un ministère dont la prise de position est nécessaire peut de ce fait empêcher la poursuite de la procédure interne préalable à la ratification. Pour y remédier, le Conseil d'État a proposé d'imposer un délai pour la prise de position du ministère consulté, au-delà duquel son approbation serait considérée comme tacitement acquise.¹⁵ Ce dispositif est actuellement à l'étude. Aujourd'hui, une convention est soumise au sein du gouver-

¹⁴ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2^e édition (1883), n^o. 465.

¹⁵ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 103.

nement à cinq étapes préalables à la transmission au parlement du projet de loi autorisant la ratification: la signature du traité, la rédaction du projet de loi, de l'étude d'impact et de l'exposé de motifs, le recueil de l'accord explicite des ministères et des autorités d'outre-mer concernés par le Ministère des affaires étrangères, la transmission du dossier au secrétariat général du gouvernement et, enfin, la transmission du projet au Conseil d'État.

Un autre élément de retard peut provenir de la place importante que l'ordre juridique français accorde aux conventions. Les conséquences importantes pour le système de normes peuvent en effet être une raison pour une hésitation à ratifier. La Convention européenne des droits de l'homme, adoptée le 4 novembre 1950, en est un exemple. Elle n'a été ratifiée par la France qu'un quart de siècle après.¹⁶ En général, les traités internationaux ne prévoient aucun délai impératif pour leur ratification¹⁷, mais la crédibilité d'un État signataire est mise en question par un retard important.

Après la ratification, l'introduction des normes contenues dans un traité nécessite sa publication. En effet, les modalités de la publication sont précisées dans le décret du Ministre des affaires étrangères du 14 mars 1953¹⁸, modifié par le décret du 14 avril 1986¹⁹. Il attribue la responsabilité pour la publication au Ministère des affaires étrangères et limite la publication des traités à ceux qui concernent les droits et obligations des justiciables. En effet, la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 impose une publication quasiment simultanée avec l'entrée en vigueur de l'engagement sur le plan international afin d'éviter l'introduction d'un traité dans l'ordre juridique interne qui serait dépourvu de portée juridique sur le plan international. Cette exigence semble souvent difficile à mettre en œuvre. Une amélioration de cette situation pourrait consister en la publication immédiate du traité après la loi autorisant la ratification et l'information ultérieure des justiciables de son entrée en vigueur internationale par un simple avis publié au journal officiel.²⁰ L'introduction dans le droit interne en vertu de l'article 55 ne peut de toute manière concerner qu'un traité en vigueur pour la France et il est accepté qu'une convention suspendue par la France ne puisse être appliquée par le juge. A fortiori, le danger d'introduire une convention qui n'est pas encore en vigueur est invraisemblable et serait, au surplus, exclu par la condition de réciprocité.

La pratique a interprété la notion de publication au sens de l'article 55 de la Constitution de manière restrictive, dans la mesure où un décret de publication du Président de la République est requis pour l'application d'une convention internationale.²¹ Cette pratique a pour conséquence de faire intervenir les deux branches de l'exécutif lors de la publication. Ce décret de publication a été techniquement le relais par lequel le juge administratif a récemment accepté de contrôler le respect des conditions du droit interne par rapport à l'introduction d'un traité international dans le droit français. N'ayant pas la compétence de se prononcer sur la validité internationale du traité, le Conseil d'État a annulé le décret de publication d'un traité déjà publié, ce qui l'a rendu inapplicable en droit interne.²²

¹⁶ Voir C. LECLERCQ, *La Constitution de 1958 face au défi international*, in: *Etudes offertes à Alain Plantey* (1995), 1 [14].

¹⁷ BASTID, Suzanne — *Les traités dans la vie internationale, conclusion et effets* (1985), p. 45.

¹⁸ JORF 15 mars 1953, p. 2436.

¹⁹ JORF 13 avril 1986, p. 5427.

²⁰ Cette procédure est pratiquée en Allemagne où sans que cette compétence soit prévue dans la Constitution, le législateur ordonne la publication des traités dans la loi autorisant la ratification.

²¹ CE 13.7.1965, *Société Navigator*, Rec. 423; CE 16.3.1966, *Cartel d'action morale*, Rec. 211.

²² *Affaire SARL du parc d'activités de Blotzheim*, CE, Assemblée, 18 décembre 1998, rec. p. 484, conclusions G. Bachelier RFDA 1999, 315.

2. Un trompe l'œil : l'association ponctuelle de parlementaires à des forums de négociation

La situation constitutionnelle qui ne confère au parlement aucune influence sur le processus de négociation a été nuancée par la pratique. Dans certaines organisations internationales, des assemblées parlementaires jouent un certain rôle de négociation. En outre, plusieurs grandes conférences internationales qui ont donné lieu à des engagements juridiques ont vu une participation de représentants d'assemblées parlementaires des États concernés. Ceci était le cas des conférences de Rio et de Kyoto par exemple. La conférence « interministérielle » de Seattle a été marquée par une présence considérable non seulement d'organisations non-gouvernementales, mais également de délégations parlementaires. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été négociée dans une enceinte dans laquelle les représentants d'assemblées parlementaires étaient même majoritaires.

a) Les assemblées parlementaires d'organisations internationales

Les parlementaires nationaux sont associés étroitement aux travaux du Conseil de l'Europe dont l'Assemblée consultative est composée de leurs représentants (art. 25 du statut du Conseil de l'Europe). Le statut est fidèle à la prépondérance des exécutifs en matière de négociation de traités internationaux dans la mesure où son article 15 confie la négociation des conventions au sein du Conseil de l'Europe au Comité des ministres, sur recommandation de l'Assemblée consultative ou de sa propre initiative.

Cette représentation institutionnalisée dans le cadre de l'assemblée parlementaire d'une organisation internationale a l'avantage que le mode de désignation des députés concernés est transparent et que ces derniers sont élus par leur chambre. En effet, et par opposition, les députés faisant partie des délégations françaises dans le processus de négociation d'autres traités ont généralement été choisis par la Présidence de la chambre concernée ou de la Commission des affaires étrangères sans qu'il y ait eu une désignation formelle de la part de l'assemblée concernée.

Même si la responsabilité pour la conclusion des traités internationaux est confiée au gouvernement, cette activité est soumise au contrôle général du gouvernement que le parlement a vocation d'exercer. S'il existe au sein du parlement une vraie volonté politique d'influencer la négociation d'un traité international, la Constitution et les règlements des assemblées contiennent toute une série de compétences procédurales pour la mettre en œuvre. Cette volonté ne semble souvent pas exister. La tradition veut que l'exécutif soit moins directement contrôlé en matière des affaires étrangères qu'en d'autres domaines politiques.

Des institutions similaires à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe existent au sein de l'UEO et de l'OTAN. Leur rôle dans la négociation de traités internationaux est encore plus limité à cause du champ d'activité de ces organisations.

b) Les conférences de Rio et de Kyoto

La pratique récente a connu d'autres exemples où une délégation française a été accompagnée de parlementaires dans la négociation de conventions internationales d'une certaine importance. Ainsi, une délégation parlementaire a accompagné la délégation française dans les négociations de Rio sur la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 4 juin 1992.

Dans la négociation du protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, l'Assemblée nationale était également représentée. Néanmoins, la rapportrice a déploré dans son rapport sur le projet de loi

autorisant la ratification du protocole que l'Assemblée ne soit saisie des problèmes liés à l'effet de serre qu'à l'occasion des projets de loi de ratification des conventions internationales. Elle en concluait que le pouvoir de proposition et de contrôle du parlement était singulièrement réduit, surtout lorsque, comme dans le cas des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto, de nombreuses stipulations sont floues et ne deviendront opérationnelles que lorsque d'autres décisions seront prises. Le suivi de ces questions par le parlement français a été évalué de manière suffisamment négative pour justifier la proposition de créer une commission permanente de l'Assemblée pour l'environnement et le développement durable. La rapportrice a enfin proposé un mécanisme assez original pour permettre à la Commission des Affaires étrangères un suivi de la conférence de La Haye « par des auditions de nos négociateurs avant le début de la conférence ou encore par l'organisation d'une réunion plus exceptionnelle, comme un forum réunissant à l'Assemblée nationale l'ensemble des acteurs concernés (administrations, associations, industriels...). »²³

c) La conférence interministérielle de Seattle

Même si la troisième conférence interministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Seattle du 29 novembre au 3 décembre 1999 n'a pas abouti à un résultat, elle constitue néanmoins une étape décisive pour la participation de parlementaires à des négociations internationales. Préalablement à cette conférence, l'opinion publique avait déploré le manque de transparence des travaux préparatoires pour une déclaration ministérielle effectués dans le cadre de l'OMC à Genève. Pour remédier à ce reproche, les exécutifs d'un grand nombre d'États ont invité des représentants parlementaires à se joindre aux délégations. Ainsi, 16 parlementaires ont fait parti de la délégation française²⁴ et 13 députés du Parlement européen ont accompagné les négociateurs de la Commission européenne, seule compétente en vertu de l'article 133 du traité CE de négocier avec les représentants des autres États.

Malgré leur présence au lieu de la négociation, les parlementaires n'avaient pas la possibilité d'influencer directement le résultat de la Conférence. Ceci s'explique par le fait que la dimension de la conférence a nécessité une préparation des points conflictuels en cercles restreints, dans lesquels le nombre des représentants était trop limité pour permettre une participation effective des représentants parlementaires et dans lesquels souvent les États membres de la Communauté n'étaient représentés que par les négociateurs de la Commission.

L'association de parlementaires à la délégation française n'a pas pu empêcher que la participation du parlement au processus de négociation se limitait essentiellement à des déclarations de la part du gouvernement devant les chambres, des résolutions, des auditions de membres du gouvernement et des questions au gouvernement. C'est par la voie de ces mécanismes classiques de contrôle parlementaire que les deux chambres ont exprimé leurs préférences et leur évaluation avant et après la conférence interministérielle. M. Jean-Claude LEFORT, rapporteur de l'Assemblée nationale sur le sujet et un des députés présents à Seattle, a d'ailleurs constaté qu'il manque à l'Assemblée et au Sénat une structure s'occupant exclusivement des négociations internationales et proposé de créer un Office parlementaire d'évaluation des relations économiques extérieures, chargé de suivre et d'informer le parlement sur le déroulement des négociations relatives aux accords et traités multilatéraux régissant les relations économiques et commerciales

²³ M. H. AUBERT, Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Assemblée nationale, n° 2296 du 4 avril 2000

²⁴ Les députés Béatrice MARRE, Alain BARRAU, Bernard CHARLES, Jean-Claude DANIEL, Guy HASCOET, Jean-Jacques JEGOU, Jean-Claude LEFORT, Bruno LE ROUX, Michel SUCHOD, Philippe VASSEUR et les sénateurs Jacques BELLANGER, Jean BIZET, Marcel DENEUX, Jean-Paul EMORINE, Aymeri de MONTESQUIEU, Jack RALITE.

et d'en suivre la mise en œuvre.²⁵ Le Président de l'Assemblée nationale, Laurent FABIUS a, dans son allocution d'ouverture du forum à l'Assemblée sur la conférence interministérielle de novembre 1999, mis l'accent sur le débat au sein du parlement français. Il a d'ailleurs bien résumé le fait que l'association du parlement à cette négociation ne corresponde pas à un droit des assemblées, mais relève uniquement de la volonté gouvernementale : « *Dans ce contexte, il nous est indispensable que les parlements, et en particulier le nôtre, prennent part au débat sur le cycle du millénaire et, pour cela, qu'ils soient associés par les exécutifs à son déroulement. Le Parlement européen a l'intention de suivre de près ces négociations. En France, notre Assemblée en a déjà débattu et elle continuera de le faire, avec vigilance. Des députés français seront présents à Seattle selon la volonté du Gouvernement.* »

Le contexte médiatique de cette conférence était assez particulier. Le reproche d'un manque de transparence et d'une poursuite exclusive d'intérêts économiques, au détriment des intérêts de l'environnement et des consommateurs, était présente pendant la préparation de la conférence au siège de l'OMC à Genève et n'a cessé pendant tout le déroulement des pourparlers. C'est dans ce contexte que les gouvernements ont choisi d'associer des parlementaires nationaux aux négociations. Dans certaines délégations ont été admis même des représentants d'organisations non-gouvernementales.

Le résultat de cette expérience pour le rôle du parlement dans une négociation internationale est relativement décevant. En raison de la forte médiatisation, le parlement n'a pas réellement pu tirer profit en termes d'informations du fait qu'il avait des représentants sur place. Il a exercé son rôle de contrôle surtout par les mécanismes habituels, qui n'auraient pas nécessité une présence au lieu de la négociation.

d) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La composition de l'enceinte responsable pour la négociation de la Charte des droits fondamentaux a été prescrite par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 qui a conclu :

« Le conseil européen est d'avis qu'une enceinte composée de représentants des Chefs d'État et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux devrait élaborer un projet d'une telle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Des représentants de la Cour de justice devraient y participer à titre d'observateurs. Des représentants du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que des groupes sociaux et des experts devraient être entendus. »

La composition précise de cette enceinte a été fixée par le Conseil extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Elle devait comprendre 62 membres, dont 15 représentants des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres, un représentant du Président de la Commission européenne, 16 membres du Parlement européen désignés par celui-ci et 30 membres des parlements nationaux désignés par ceux-ci à raison de deux par parlement.

L'« enceinte » qui s'est baptisée « convention » le 1^{er} février 2000, était ainsi majoritairement composée de représentants des parlements européens et nationaux, ce qui correspond à l'objectif d'élaborer une charte des droits du citoyen qui protègent ce dernier avant tout face à l'exécutif. Néanmoins, il est à souligner que le processus a été lancé initialement par les chefs d'État et de Gouvernement qui ont également défini la composition de la convention et ses règles de travail.

²⁵ J.-C. LEFORT, L'OMC a-t-elle perdu le Sud ? Assemblée nationale, rapport n° 2750 du 23 novembre 2000.

Les Chefs des exécutifs européens se sont même réservé la décision finale sur le devenir des droits fondamentaux élaborés par la convention dans la mesure où « *le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet.* »²⁶ Ceci a été fait au Sommet de Nice, le 8 décembre 2000 par la Présidente du Parlement européen, le Président de la Commission et les chefs d'État et de gouvernement.

L'exemple montre bien la différence entre la compétence d'approuver le résultat d'une négociation et celle de participer effectivement à l'élaboration d'un texte. Le processus d'élaboration de la Charte a renversé les rôles par rapport aux négociations diplomatiques traditionnelles dans la mesure où les parlements ont joui d'une influence déterminante sur l'élaboration, alors que la compétence d'approuver le texte élaboré (voir de l'amender) restait confiée aux représentants des exécutifs. En effet, le Conseil européen de Nice s'est trouvé confronté à un fait accompli, un texte d'une certaine légitimité démocratique qu'il n'aurait politiquement pu amender qu'avec une grande prudence, même si les conclusions de Cologne laissent entendre qu'il s'était réservé la compétence de le faire.

Dans ce cas, l'abandon du contrôle sur le processus de négociation par les exécutifs est compensé par le flou concernant le futur statut juridique de la Charte. Le Conseil de Cologne a prévu une proclamation solennelle qui, en tant que telle n'est ni juridiquement contraignante, ni applicable par les juridictions. Cette question cruciale ne relève pas de la compétence de la Convention et sera, par conséquent, décidée par une future Conférence intergouvernementale.

Même si la participation majoritaire de représentants de parlements à la négociation d'un texte normatif d'une importance politique et symbolique incontestable est une avancée certaine pour la participation des parlements à la gestion des affaires extérieures, la possibilité de transposer la légitimité démocratique des parlements à une négociation internationale par cette voie reste limitée. En effet, la limitation à deux représentants par parlement, nécessaire pour garantir un nombre de participants suffisamment restreint pour une négociation efficace, permet pour un parlement bicaméral la présence de seulement un parlementaire par chambre. Or, la légitimité démocratique du processus parlementaire repose avant tout sur le fait que les différentes opinions présentes dans la population y sont représentées et exprimées. La représentation d'une chambre parlementaire par un seul de ses membres exclut par définition cette représentativité parlementaire. La différence entre, d'un côté, la représentation d'un peuple par un exécutif élu au suffrage universel et d'un autre côté, par un parlement réduite par le fait que le parlement n'était représenté que par un parlementaire désigné par les chambres.

En effet, on a pu constater au sein de la convention que les membres étaient plutôt divisés selon leurs nationalités que selon leurs appartenances à des organes politiques. Notamment les débats sur les droits des minorités nationales et sur la référence à l'héritage religieux témoignent d'une très large convergence des représentants du parlement et de l'exécutif français.²⁷

La participation de membres des parlements à la négociation du projet pour une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peut pas remplacer un débat sur le résultat devant les parlements nationaux. Or, la formule d'une déclaration solennelle du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ne laisse pas une place suffisante aux parlements nationaux. La question d'une incorporation éventuelle dans les traités fondateurs de l'Union européenne sera traitée dans une négociation diplomatique menée par les gouvernements. Ces derniers décideront par conséquent, si ce texte, élaboré avec une forte participation des parlements nationaux, bénéficiera un jour du statut juridique d'un traité international. Au cours de cette négociation, la

²⁶ Conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999.

²⁷ Voir F. LONCLE, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, p. 7.

charte pourra juridiquement encore être modifiée, mais l'association des parlements nationaux et européen aux négociations attribue déjà une certaine légitimité au texte élaboré, et toute modification des gouvernements mettrait en danger l'accord des parlements nationaux lors d'une ratification éventuelle en tant que traité international.

Après les résultats largement jugés insatisfaisants du sommet de Nice en décembre 2000, un grand nombre d'observateurs a proposé de s'inspirer du processus de négociation de la Charte des droits fondamentaux pour l'organisation des futures révisions des traités communautaires pour surmonter les obstacles de plus en plus évidents qui s'opposent à un travail efficace d'une conférence intergouvernementale.²⁸ Mais si un consensus autour de la définition de droits fondamentaux a pu être trouvé au sein de la Convention, il n'est pas pour autant certain que cette formule permettrait de surmonter l'opposition des intérêts nationaux en ce qui concerne la définition des compétences et activités des institutions de l'Union européenne par exemple.

B. L'autorisation : un rôle limité du parlement

Bien que la Constitution requière que le Parlement autorise la ratification, ceci ne lui permet pas d'exercer une influence majeure sur le contenu d'un traité international. Le parlement se trouve confronté au résultat d'un processus d'élaboration de normes qu'il n'a pas jusqu'à ce stade pu influencer. En plus, la décision sur la ratification de l'instrument est souvent soumise à une pression politique considérable. Ceci constitue peut-être la raison pour laquelle le parlement français sous la V^{ème} République n'a dans aucun cas refusé la ratification d'un traité international. Dès après l'autorisation, l'exécutif est à nouveau maître de la procédure. C'est lui qui décide si le traité est effectivement ratifié en faisant usage de l'autorisation parlementaire où si la France s'abstient. « L'intervention parlementaire apparaît comme un intermède, une parenthèse, au cours d'une procédure dont les chambres sont exclues. »²⁹

1. La compétence parlementaire est limitée par le droit

L'intervention parlementaire dans la ratification des traités internationaux intervient en exercice de la compétence prévue par l'article 53 de la Constitution qui dispose que « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. » C'est sur cette loi que le parlement intervient.

a) Les cas d'intervention parlementaire

(1) Éléments d'interprétation qui concernent toutes les catégories mentionnées

Les cas dans lesquels l'article 53 exige l'autorisation parlementaire de la ratification ou de l'approbation répondent à un double objectif : empêcher l'exécutif d'intervenir dans le domaine

²⁸ European Voice, vol. 6, n° 46, 14 décembre 2000.

²⁹ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), Constitution, p. 1043.

réservé au législateur par des conventions internationales qui créent des normes pouvant modifier les lois existantes et, deuxièmement, réserver la décision sur les traités qui présentent une grande importance pour l'avenir de la République au parlement.

Le champ d'application était jusqu'à une date récente largement déterminé par le gouvernement qui procède au tri entre les engagements qui sont soumis au législateur et ceux qui sont soustraits à sa compétence. Concrètement, la ventilation est assurée par le Ministère des affaires étrangères³⁰, assisté par le Conseil d'État qui intervient à titre consultatif dès lors qu'il doit se prononcer sur les projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification des engagements en cause. Dans son interprétation de l'article 53, le gouvernement dispose d'une assez large liberté. Dans son étude de 1995, le Conseil d'État lui a attesté une « conception restrictive de l'article 53 ». Cette dernière est d'ailleurs vivement critiquée par la doctrine.

Depuis l'arrêt du Conseil d'État dans l'affaire SARL du parc d'activités de Blotzheim³¹, on peut considérer que la loi d'autorisation joue un double rôle. Elle autorise non seulement la ratification de la Convention sur la scène internationale, mais elle est également une condition nécessaire pour son introduction dans l'ordre juridique interne.³² L'assemblée du contentieux a considéré qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé du moyen tiré de l'irrégularité de la ratification ou de l'approbation d'un traité ou accord et que les engagements internationaux relevant de l'article 53 de la Constitution dont la ratification ou l'approbation était intervenue sans avoir été autorisée par la loi ne pouvaient être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55. Le juge accepte par conséquent de contrôler si les compétences parlementaires ont été respectées par l'exécutif. Désormais, un traité ne peut être appliqué par le juge s'il a été approuvé sans la loi d'autorisation dans la mesure où cette dernière est nécessaire en vertu de l'article 53 de la Constitution. Avant cet arrêt, la jurisprudence et la doctrine avaient considéré que la régularité d'un traité que les États contractants avaient déjà considéré comme étant entré en vigueur ne pouvait être mise en cause par le juge.³³

Le juge judiciaire n'a pas encore eu l'occasion de clarifier sa position à cet égard. Sa jurisprudence était identique à celle du Conseil d'État avant l'affaire citée. Le Conseil d'État a indiqué dans son étude récente sur la norme internationale en droit français que ce revirement de la jurisprudence en contentieux serait doublé d'une attention particulière de la section du contentieux quant au respect des prérogatives parlementaires en matière de l'autorisation à ratifier des traités internationaux. La conception restrictive dans l'interprétation de l'article 53 se verra par conséquent probablement nuancée suite aux conséquences importantes qui sont désormais attachées au non-respect des prérogatives parlementaires.

Même si l'article 53 fait une différence entre traités et accords³⁴, cette disposition s'applique indifféremment de la forme que prend l'engagement international.³⁵ Toute interprétation contraire comporterait un risque de contournement du parlement par le choix de la procédure sur le plan international, où les traités conclus en procédure simplifiée prennent de plus en plus d'importance.

Comme déjà indiqué plus haut, l'autorisation parlementaire de la ratification n'est nécessaire que pour un certain nombre de traités qui sont limitativement visés par l'article 53 de la Constitution

³⁰ Circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997.

³¹ CE, Assemblée, 18 décembre 1998, rec. p. 484, conclusions *G. Bachelier* RFDA 1999, 315.

³² CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 39.

³³ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), *Constitution*, p. 1024.

³⁴ La limitation aux « traités » du texte de l'article 53 n'exclurait dans la pratique que les accords de commerce puisqu'un accord de paix est difficilement envisageable dans la pratique.

³⁵ Voir *V. Goesel*, *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la Vème république* (1992), p. 291 et suivantes ; A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), *Constitution*, p. 1026-7.

qui reprend essentiellement l'article 26 de la Constitution du 26 octobre 1946. L'intention du constituant était sans doute d'y faire figurer les traités les plus importants pour l'État et son système normatif. L'énumération de l'article 53 soumet à l'autorisation parlementaire :

*« les traités de paix,
les traités de commerce,
les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale,
ceux qui engagent les finances de l'État,
ceux qui modifient des dispositions de nature législative,
ceux qui sont relatifs à l'état des personnes [et]
ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ».*

L'obligation de soumettre au législateur les traités qui modifient des dispositions de nature législative, notion qui a été interprétée de manière large par la jurisprudence sous la V^e République, a pour but de protéger les compétences législatives du parlement de l'intervention du gouvernement par le moyen de traités internationaux. Les autres catégories protègent les fonctions de contrôle essentielles du parlement en ce qui concerne les traités influençant le plus la place de la France dans la société internationale ainsi que le rôle du parlement pour ce qui est des questions budgétaires. On notera que l'article 53 ne mentionne pas une catégorie des traités « hautement politiques »³⁶ comme c'est le cas des Constitutions d'autres États.³⁷ De ce fait, comme l'a remarqué le Conseil d'État dans son étude de 1985, « la liste des accords devant être soumis au parlement n'est pas en fonction de leur importance. Certaines conventions dont les conséquences pour la France sont essentielles peuvent y échapper : traités d'alliance, de coopération, d'assistance mutuelle. »³⁸ S'y ajoutent les traités de non-agression et ceux relatifs au règlement pacifique des différends. Néanmoins, la pratique sous la V^{ème} République a été de soumettre les traités hautement politiques au parlement même sans obligation constitutionnelle en ce sens : le traité du 22 janvier 1963 (dit Elysée), le protocole sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN (1981) et encore le traité « deux plus quatre » du 12 septembre 1990 par lequel la France renonce à ses droits en tant que vainqueur sur l'Allemagne national-socialiste.³⁹ De facto, l'exécutif exerce une prérogative proprement régaliennne dont on conçoit qu'elle ne soit pas pour déplaire aux constituants de 1958.⁴⁰

Pour ce qui est des traités portant modification à un traité en vigueur, l'obligation de le soumettre au parlement pour accord doit être évaluée non pas par rapport au traité initial, mais exclusivement pour le traité modificateur. Il se pose par conséquent la question de savoir si les modifications engagent les finances de l'État, concernent des dispositions de nature législative ou relèvent d'un autre des domaines énumérés par l'article 53. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que les amendements à un accord portant création du fonds de solidarité africain devaient, compte tenu de la nature des modifications apportées, être regardés comme relatifs à l'organisation internationale et soumis, comme l'avait été le traité initial, au parlement en application de l'article 53.⁴¹ De même, le Conseil d'État a jugé qu'il était nécessaire de soumettre au parlement tout amendement à une convention acceptée par la France dès lors qu'il mettrait en cause des dispositions de nature législative, même si la convention initiale ne relevait pas du champ d'application de

³⁶ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac, Constitution, p. 1017.

³⁷ Cf. Article 59 alinéa 2 de la loi fondamentale allemande, Art. 80 de la Constitution italienne.

³⁸ P. 13-14.

³⁹ E. ZOLLER, Droit des relations extérieures (1992), p. 211-2.

⁴⁰ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), Constitution, p. 1017.

⁴¹ CE, Assemblée générale, n° 350848, 31 octobre 1991.

l'article 53.⁴² En revanche, le seul fait que le traité initial ait été soumis au parlement pour approbation ne déclenche pas automatiquement la compétence parlementaire pour tout amendement ultérieur par ses États membres.⁴³ Une seule exception est admise au principe : dans la mesure où le traité amendé prévoit déjà la possibilité de sa modification par un accord ultérieur, un nouveau consentement du parlement n'est pas requis. En application de cette jurisprudence, le Conseil d'État a considéré dans l'affaire SARL du Parc d'activités de Blotzheim que l'autorisation parlementaire à la ratification de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 avait déjà autorisé les dépenses requises pour l'extension en vertu de l'échange de notes de février 1996, dans la mesure où la convention de 1949 a soumis tout élargissement de l'aéroport de Bâle-Mulhouse au simple accord des deux parties.

Comme explicité à l'exemple des traités « hautement politiques », le gouvernement n'est pas tenu de soumettre uniquement les traités énumérés par l'article 53 au parlement. Il peut, pour des raisons politiques, solliciter l'autorisation parlementaire pour la ratification d'un traité pour lequel cette autorisation n'est pas strictement nécessaire. Cette possibilité ouvre une perspective pour l'avenir, dans la mesure où, puisque le juge administratif n'applique plus en droit interne une convention qui aurait dû être soumise au parlement pour autorisation et ne l'a pas été, le gouvernement pourrait être incité, notamment en cas de doutes sur l'applicabilité de l'article 52 à une convention, de solliciter le consentement du parlement. Il n'en reste pas moins qu'une loi autorisant la ratification d'un traité international qui aurait pu, en vertu de l'article 53, être ratifié sans autorisation parlementaire est dépourvue de tout effet juridique et n'a notamment pas la conséquence automatique de nécessiter qu'un amendement postérieur à ce traité doit être soumis aux Assemblées pour accord.

Dans les cas énumérés par l'article 53, le parlement doit voter une loi autorisant la ratification du traité ou autorisant l'approbation de l'accord qui lui est soumis. Cette loi est susceptible d'être déférée au Conseil constitutionnel fondé sur l'article 61 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel examine alors la compatibilité avec les normes de valeur constitutionnelle, mais refuse jusqu'à présent d'étudier des éventuelles incompatibilités avec d'autres engagements internationaux qui lient la France.⁴⁴

(2) Les catégories d'engagements énumérés

Les notions auxquelles l'article 53 de la Constitution fait référence pour définir les traités dont la conclusion nécessite l'autorisation parlementaire n'ont pas été inventées pour la rédaction de la Constitution. Certaines ont existé dans les dispositions de constitutions antérieures. L'exécutif et la jurisprudence ont, en se prononçant sur des traités soumis ou non au parlement, précisés le contenu des cas énumérés.

Les traités de paix

Si l'interprétation de la notion de « traités de paix » est limitée aux traités mettant fin à un conflit armé, la marge de manœuvre du parlement est limitée encore davantage que pour les autres traités, dans la mesure où il s'agit d'un engagement forcé pour au moins une des parties. Le traité de Versailles a été soumis au parlement sous la III^{ème} République, ainsi que l'ont été les traités de

⁴² CEAssemblée générale, 21 octobre 1999, n° 363920, EDCE 2000, 88.

⁴³ Assemblée générale, 25 mai 2000, n° 364851.

⁴⁴ Conseil constitutionnel, 25 juillet 1991, Schengen, n° 91-249 DC, rec. p. 91.

paix du 10 février 1947 et du 8 septembre 1951 sous la IV^{ème} République.⁴⁵ La V^{ème} République n'a pas vu de traité de paix en ce sens.

Bien que le traité avec l'Allemagne, mettant fin aux prérogatives des États vainqueurs de la deuxième guerre mondiale du 12 septembre 1990, ainsi que le traité de réconciliation franco-allemand de 1963, aient été soumis aux chambres il n'est précisé nulle part et difficile de juger si ces traités ont été considérés comme des traités de paix ou ont été soumis au parlement sans que cette soumission ait été obligatoire.

Les traités de commerce

Le développement des traités de commerce de la France est déterminé par l'intervention de la Communauté européenne. L'article 133 CE confie à la Commission la responsabilité de négocier ces accords pour la Communauté sur mandat du Conseil des ministres. L'intervention des autorités françaises a, par conséquent, changé de nature. Elle est de moins en moins marquée par la conclusion directe d'accords de commerce qui tombent aujourd'hui dans le champ de compétence de la Communauté, mais progressivement par la négociation au sein du Conseil avec les autres États membres sur le mandat de négociation de la Commission et par un suivi étroit des négociations menées par la Commission dans le comité établi par l'article 133 CE. Dans ce comité, les États membres veillent jalousement sur l'usage que la Commission fait de la compétence transférée en matière des traités de commerce et sur le respect du mandat établi par le Conseil.

Dans notre contexte, le cas des traités de commerce garde son intérêt pour les accords mixtes de la Communauté. En effet, il arrive souvent qu'un traité négocié par la Commission aille au-delà des compétences qui relèvent de la politique commerciale définie par l'article 133. Dans ces circonstances, la Communauté n'a pas la compétence de s'engager pour ses États membres sur des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence. Il est alors conclu un accord mixte dans lequel la Communauté s'engage à l'égard d'un État tiers pour ce qui est de sa compétence et chaque État membre s'engage pour les autres domaines couverts. Cette pratique des accords mixtes pose la question si un tel traité doit alors être soumis au parlement français en tant que « traité de commerce ». D'un côté, le traité contient des clauses commerciales. De l'autre, la France n'a plus la compétence de souscrire un engagement en matière commerciale puisque la Communauté est intervenue. Si la France est partie au traité, c'est seulement à cause de clauses non-commerciales qui ne relèvent pas de la compétence communautaire. Il serait surprenant de considérer un tel accord comme un traité de commerce au sens de l'article 53 de la Constitution.

Les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale

Comme indiqué, l'article 53 ne contient pas de mention explicite relative aux engagements hautement politiques. En revanche la notion des « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale », qui n'a aucune signification spécifique en droit international, a l'objectif d'assurer que sont soumis au législateur les engagements qui créent des structures internationales durables et par lesquels la France définit sa place dans la société internationale.

Le gouvernement a adopté une interprétation relativement restrictive de cette notion dans sa pratique. Il considère que ne sont concernés que les traités qui créent « une organisation internationale permanente investie de pouvoirs de décision. » Cette interprétation peut avoir pour conséquence que des engagements politiquement importants, et même certains traités créant des

⁴⁵ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 197.

organisations internationales, échappent au contrôle du parlement.⁴⁶ Ce sont surtout des traités bilatéraux qui sont politiquement importants sans pour autant créer une organisation internationale. Ceci est par exemple le cas pour le traité franco-allemand de 1963 ou le traité général franco-sarrois du 3 mars 1950 par lequel la France a accordé une large autonomie à la Sarre.

Pour les traités qui créent une organisation internationale permanente, la notion est généralement redondante puisque ces traités prévoient généralement au moins un budget administratif pour l'organisation créée et, de ce fait, engagent les finances de l'État. Ceci implique donc de toute façon une intervention du parlement. Si, malgré ce fait, la notion de l'article 53 a gardé un champ d'application propre, c'est parce que la pratique gouvernementale a considéré qu'elle couvre également les amendements apportés ultérieurement aux statuts d'organisations internationales déjà créées. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que les amendements à un accord portant création du fonds de solidarité africain doivent être considérés comme relatifs à l'organisation internationale.⁴⁷

Les traités qui engagent les finances de l'État

La notion des traités qui engagent les finances de l'État a été interprétée de manière restrictive jusqu'en 1975. Jusqu'à cette date, la pratique gouvernementale a distingué entre les traités « intéressant les finances de l'État » et les traités « engageant » celles-ci. Seuls les derniers ont été soumis au parlement. Ont été considérés comme intéressant seulement les finances de l'État notamment des traités par lesquels la France a diminué une créance existante à l'égard d'un État étranger. Par conséquent ils n'ont pas été soumis aux chambres.

Cette interprétation a changé depuis la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 concernant la consolidation de la dette chilienne.⁴⁸ A cette occasion le Conseil a considéré que l'accord concerné était une « mesure engageant les finances de l'État » et qu'il était par conséquent nécessaire de mettre « le parlement en mesure d'exercer le contrôle *qui lui appartient*. »⁴⁹ Cette jurisprudence a consacré un droit de contrôle du parlement pour un accord relatif à une consolidation d'une dette et élargi l'interprétation de la notion des « traités qui engagent les finances de l'État. »

Le second volet de la décision du 30 décembre 1975 concernait la manière dont ce contrôle doit être exercé. En effet, les crédits nécessaires pour la consolidation étaient prévus dans une loi des finances votée par le parlement. Le Conseil constitutionnel a jugé que le vote des crédits a « pour sens et portée d'habiliter le Gouvernement à procéder, dans la limite des crédits fixés, aux diverses opérations que comporte la gestion d'un tel compte avec les pays intéressés, et d'autoriser, par voie de conséquence, les accords techniques qui peuvent intervenir à cet effet. »

La décision a ainsi simultanément élargi et restreint le champ d'application de l'article 53. Elle l'a élargi puisque les traités relatifs à la consolidation des dettes doivent désormais être considérés comme relevant de la compétence parlementaire. Elle l'a restreint puisque ce contrôle ne peut pas seulement être exercé par la voie « normale » d'une loi d'autorisation en vertu de l'article 53, mais également par la prévision d'une ligne budgétaire globale dans la loi des finances. Cette idée d'une « autorisation implicite » a ainsi sensiblement diminué la portée de la compétence parlementaire en la matière. En effet, le contrôle de l'engagement concret s'avère pratiquement

⁴⁶ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 199 ; A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), *Constitution*, p. 1014.

⁴⁷ CE 31 octobre 1991, n° 350848.

⁴⁸ Décision n° 75-60 DC du 30 décembre 1975. Voir également la décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976.

⁴⁹ Italiques ajoutées.

impossible. Un certain nombre de députés a réagi à cette jurisprudence par une proposition de loi constitutionnelle, visant à compléter le 2^e alinéa de l'article 53, en précisant que les traités et accords visés à l'alinéa 1^{er} « ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés, en vertu d'une loi spéciale ne comportant que des dispositions relatives à la ratification ou à l'approbation du traité ou de l'accord en cause. Les accords engageant les finances de l'État ne peuvent être ratifiés ou approuvés ni directement ni indirectement par le vote de crédits dans une loi de finances. »⁵⁰ Cette proposition n'a cependant pas été adoptée.

Par ailleurs le Conseil d'État considère que le caractère certain de la dépense constitue un critère décisif pour l'applicabilité de l'article 53.⁵¹ Il a ainsi considéré que devaient être soumis au parlement l'accord franco-suisse relatif à l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international. Dans son arrêt relatif à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, il a considéré que déjà la possibilité d'une extension future envisagée initialement par le traité de 1949 était suffisante pour exclure une nouvelle saisine du parlement pour approuver le projet concret. Cette interprétation est discutable puisque l'ampleur de l'engagement des finances de l'État et même la réalisation d'une extension étaient difficilement concrètement prévisibles pour le législateur en 1949.

Les traités qui modifient des dispositions de nature législative

La Constitution de la V^{ème} République a restreint la notion de « traités qui modifient les lois internes françaises » qui figurait dans l'article 27 (1) de la Constitution de 1946. Cette restriction correspond à la logique du domaine propre que la Constitution de 1958 réserve au pouvoir réglementaire. Le consentement n'est désormais plus nécessaire sur tous les domaines où le législateur est intervenu, mais seulement sur ceux qui lui sont réservés par la Constitution.

Le début de la V^{ème} République a été marqué par une interprétation restrictive qui correspondait à celle de la IV^{ème} République. Le gouvernement a considéré qu'il n'était nécessaire d'obtenir une autorisation parlementaire que lorsque l'accord international avait pour objet de modifier des dispositions législatives existantes. Cette pratique a été abandonnée en 1981 en faveur d'un vrai parallélisme entre l'article 34 de la Constitution qui a pour objet le partage des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire et la notion de « traités qui modifient des dispositions de nature législative » au sens de l'article 53. Le Ministre des affaires étrangères a admis devant le parlement que l'application de la notion serait élargie pour ne plus couvrir seulement ceux qui contredisent une disposition législative antérieure, mais aussi ceux qui pourraient être contredits par une disposition législative postérieure, c'est à dire tous les traités internationaux intervenus en matière législative.⁵² L'autorisation est en effet nécessaire même si la législation française dans son état au moment de la ratification est conforme à l'engagement contenu dans le traité.⁵³ En effet, le législateur national perd sa liberté de changer ultérieurement la situation, puisque le traité international prime sur toute loi postérieure. C'est cette perte de compétence législative qui justifie l'application de l'article 53 dans cette situation.

La définition exacte de « dispositions de nature législative » est encore en évolution. Le Conseil d'État a récemment considéré que les stipulations d'un accord mettant en cause le caractère

⁵⁰ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), Constitution, p. 1035.

⁵¹ CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 41.

⁵² Chronique Charpentier, AFDI 1981, 924.

⁵³ CE, Section des finances, 14 mai 1996, n° 359175, EDCE 1996, 320.

saisissable de certains biens étaient de nature législative puisqu'elles touchaient aux principes fondamentaux du régime de la propriété.⁵⁴

Le Conseil constitutionnel quant à lui a précisé que, dès lors qu'une seule stipulation touche une matière législative, la ratification de l'ensemble de la convention doit être soumise à l'approbation du parlement.⁵⁵

Les traités qui sont relatifs à l'état des personnes

Cette notion est appliquée outre les traités relatifs à la nationalité, et ceux modifiant la capacité juridique des Français à l'étranger ou les traités d'établissement, à l'ensemble des traités relatifs aux conditions juridiques applicables aux personnes : traités d'extradition, conventions consulaires, conventions sur l'exécution des jugements et celles relatives à l'assistance et la protection judiciaire.⁵⁶ L'activité croissante de l'Union européenne dans ces domaines, la communautarisation de certaines dispositions par le traité d'Amsterdam et le passage au vote à la majorité qualifiée prévu par le traité de Nice pour après 2004 affaiblissent l'importance pratique de cette catégorie de traités pour le législateur national.

Les traités qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire

Alain Pellet a estimé que l'on a vu une conception restrictive, et sans doute discutable, des formules constitutionnelles dans ce domaine par le gouvernement⁵⁷ qui a notamment exclu les accords de délimitation des espaces maritimes de Genève (mer territoriale, zone exclusive économique, plateau continental) de son champ d'application. Pour ce qui est de la décolonisation sous la Ve République, les accords ont été soumis au référendum et ont par conséquent échappés au contrôle parlementaire.

* * *

D'une façon générale il est à signaler que la compétence des chambres pour autoriser la ratification d'un traité international n'est pas exclusive. Le Président a la possibilité de court-circuiter le parlement par la décision de soumettre l'autorisation de ratification d'un traité à l'approbation populaire directe par le biais de la procédure de l'article 11 de la Constitution. Jusqu'ici, trois traités internationaux ont été soumis à cette procédure inhabituelle : les accords d'Evian de 1962 relatifs à l'indépendance de l'Algérie, le Traité de Bruxelles de 1972 sur l'élargissement de la CEE à de nouveaux pays membres et le Traité de Maastricht en 1992.⁵⁸

b) Les compétences du parlement dans le champ de l'article 53

Le législateur ne prend généralement pas de mesure pour influencer le contenu de l'engagement international ou son application dans l'ordre juridique interne.

⁵⁴ CE, 23 février 2000, Bamba Dieng, n° 157922.

⁵⁵ DC no 70-39, 19 juin 1970 ; CE, AG no 312605, 30 mai 1974 ; CE, AG no 316335, 18 décembre 1975 ; Voir également dans ce sens CE, 23 février 2000, Bamba Dieng, n° 157922.

⁵⁶ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 207.

⁵⁷ A. Pellet, Art. 53, p. 1010.

⁵⁸ D. CARREAU, *Droit international*, 6^e éd. (1999), p. 119 ; A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), *Constitution*, p. 1031.

D'après la pratique constante, la loi d'autorisation ne peut comporter d'amendements aux dispositions du traité⁵⁹. Le texte se présente généralement en un article unique qui est libellé ainsi:

« Est autorisé la ratification de la convention signée à ... le ... et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Sur le plan international l'authentification du texte ne lie de toute façon pas les États au-delà de ce qui est prévu dans l'article 18 de la Convention de Vienne de 1986. Néanmoins, elle marque la fin des négociations et toute modification ultérieure du traité négocié nécessite alors leur réouverture et une nouvelle authentification. C'est pourquoi tout amendement apporté au texte dans la procédure parlementaire pourrait seulement être considéré que comme une mission pour le gouvernement de renégocier, voir comme une autorisation de la ratification sous la condition que les modifications exigées soient acceptées par les autres États membres de la convention authentifiée. Dans une telle situation, les négociateurs seraient soumis à un mandat impératif. C'est pourquoi la pratique française s'interdit tout amendement dans la procédure devant le parlement. « Le pouvoir confié au parlement d'autoriser la ratification des traités ou accords entrant dans les matières énumérées par l'article 53 de la Constitution est un pouvoir d'interdire mais non un pouvoir d'initiative ou d'amendement »⁶⁰ Le vote ne porte pas sur le texte de la convention, mais sur l'autorisation de l'exécutif à exprimer au nom de la France le consentement à être liée par un texte tel qu'il est au moment de la saisine du parlement. Cette autorisation peut donc seulement être donnée ou refusée, mais le texte international n'est logiquement pas à la disposition du parlement.

L'article 128 du règlement de l'Assemblée Nationale⁶¹ limite encore davantage la marge de manœuvre puisqu'il interdit tout amendement au projet de loi d'autorisation. Ainsi, l'Assemblée n'est en mesure d'autoriser la ratification ni sous condition de nouvelles négociations allant dans un certain sens ou ni sous condition de certains aménagements de règles internes. La raison pour cette limitation a été fort bien résumée par le député Coste-Floret dans le débat du 12 décembre 1951 :

*« Le parlement français étant le premier parlement appelé à ratifier, il nous apparaît de mauvaise méthode d'accepter de tels amendements, car ce serait inciter les parlements qui n'ont pas encore ratifié à nous imiter. Ainsi l'on serait conduit à une pluralité de mandats impératifs donnés par les divers parlements à leurs gouvernements, mais dont le contenu serait différent. Demander que les négociations soient ouvertes à nouveau en liant, par avance, les négociateurs avec des mandats impératifs à contenu différents, et probablement contradictoires, équivaldrait à assurer l'échec des négociations. »*⁶²

L'article 47 du Règlement du Sénat est moins explicite que l'art. 128 du règlement de l'Assemblée, mais cette disposition a dans la pratique les mêmes conséquences :

⁵⁹ E. DECAUX, *Droit international public*, 2^e édition (1999), p. 50 ; D. MAUS, *L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités*, RDP 1978, 1075 ; S. PIERRÉ-CAPS, *L'adaptation du Parlement français au système communautaire*, RFDC 1991, 233 [6].

⁶⁰ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 11.

⁶¹ « 1 Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement.

2 L'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement. Les dispositions de l'article 91, alinéa 4, sont applicables. La motion d'ajournement, qui peut être motivée, est appelée après la clôture de la discussion générale ; son adoption, qui est notifiée au Premier ministre, entraîne les effets prévus à l'article 91, alinéa 7. »

⁶² Voir P. PONDAVEN, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République* (1973), p. 73.

*« Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ».*⁶³

Il reste à souligner que les amendements aux lois de ratification ne sont pas expressément interdits par la Constitution, mais jugés politiquement inopportuns et exclus par les règlements internes de l'Assemblée et du Sénat. Le 18 juin 1959, avant l'entrée en vigueur du règlement actuel de l'Assemblée nationale, celle-ci était amenée à voter un projet de loi autorisant la ratification d'une convention franco-belge tendant à limiter les doubles impositions et qui excluait l'Algérie de son champ d'application. L'Assemblée a alors adopté un amendement indiquant que « le gouvernement négociera, en tant que besoin, l'extension de la présente convention aux départements français d'Algérie ».⁶⁴

Même si les dispositions pertinentes dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat ne sont pas fondamentalement différentes des dispositions applicables sous la IV^{ème} République qui avait reconnu aux chambres le droit d'amender les dispositions des lois autorisant la ratification des traités internationaux, c'est leur interprétation qui a considérablement évolué. Cette évolution démontre une conséquence du rééquilibrage des compétences entre l'exécutif et le législateur dans le cadre duquel le dernier a été affaibli en matière de politique étrangère.

Sous la III^{ème} République, des amendements aux lois d'autorisation étaient possibles, sous condition de ne pas forcer l'exécutif à négocier avec un mandat impératif.⁶⁵ La IV^{ème} République a vu deux exemples de projets d'amendements à des lois d'autorisation qui n'auraient limité en aucune manière la marge de manœuvre du gouvernement sur le plan international :⁶⁶

— à l'occasion de la loi autorisant la ratification du traité sur le Pacte Atlantique, le rapporteur voulait soumettre tout élargissement de l'OTAN par un amendement à une nouvelle autorisation législative. À la demande de la Commission des affaires étrangères le gouvernement a introduit un alinéa 2 dans l'article unique qui est libellé comme suit :

« L'accord prévu à l'article 10 du traité, en vue d'inviter un État non parti à ce traité à y accéder, ne pourra être donné par le Président de la République s'il n'y est autorisé par une loi⁶⁷ »

Cet amendement, n'aurait limité le gouvernement que dans un futur incertain et permis la conclusion du traité sous sa forme à l'époque.

— La ratification du traité CEE fut autorisée sous certaines conditions définies par voie d'amendement. Un de ces amendements oblige le gouvernement à déposer, tout les ans, un rapport sur l'application du traité (article 2 de la loi du 2 août 1957). Le parlement de la V^{ème} République n'a pas repris à son compte cette disposition qui ne fut par conséquent pas appliquée.

⁶³ La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat affirme néanmoins dans son rapport no 259 du 10 mars 1999 la possibilité juridique de voter des amendements qui ne concernent pas les articles du traité et qui n'empiètent pas sur les prérogatives du gouvernement en matière diplomatique. Voir B. RULLET, chronique, RFDC 1999, 144.

⁶⁴ D. MAUS, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités. RDP 1978, 1075 [1079-80].

⁶⁵ D. MAUS, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités. RDP 1978, 1075 [1077].

⁶⁶ Voir D. MAUS, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités. RDP 1978, 1075 [1077-8].

⁶⁷ JORF n° 85 A.N., 27.7.1949, S. 5330. Voir également D. MAUS, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités, RDP 1978, 1075 [1078]; J.-L. DE CORAIL, Le rôle des chambres en matière de politique extérieure, RDP 1956, 770 [804 f].

De nombreux autres amendements proposés au projet de la loi de ratification et qui n'ont pas été adoptés, mais n'ont donné lieu à aucun doute quant à leur recevabilité.⁶⁸

La menace du parlement d'inclure des clauses de ce genre dans les lois d'autorisation a souvent suffi pour que l'exécutif assure le respect des revendications parlementaires dans des déclarations unilatérales au traité. Ces dernières ne sont pas juridiquement contraignantes, mais contiennent un engagement politique certain et ont souvent évité le vote de clauses dans les lois d'autorisation.⁶⁹ Après l'entrée en vigueur du règlement de l'Assemblée et du Sénat, les amendements furent considérés illicites. Comme déjà la pratique de la IV^{ème} République avait su éviter la contrainte d'un mandat impératif des négociateurs tout en admettant les amendements au projet de loi de ratification, la raison de la suppression de cet instrument se trouve certainement moins dans la spécificité des négociations d'un traité international que dans la conception du partage des rôles entre l'exécutif et le parlement en matière de la politique étrangère sous la V^{ème} République.

Sous la III^{ème} et IV^{ème} République, le parlement était à plusieurs reprises intervenu par le moyen de résolutions afin d'influencer l'interprétation et l'application des traités internationaux de la France. Ainsi, l'autorisation de ratifier les traités de paix de 1919 était accompagnée d'une résolution demandant au gouvernement d'élaborer en coopération avec les alliés des mécanismes garantissant le désarmement effectif de l'Allemagne.⁷⁰ Dans une résolution du 20 juillet 1929, l'Assemblée avait interprété un traité entre les alliés sur les dettes liées à la guerre. Malgré le fait que les alliés avaient refusé la demande de la France de soumettre le remboursement de sa propre dette à la condition de paiements effectués par l'Allemagne, l'Assemblée avait demandé l'interprétation dans ce sens.⁷¹ Sous la V^{ème} République, la pratique de ces résolutions n'existe plus. Sans qu'un argument juridique soit donné, la majorité des auteurs semble estimer que le parlement ne jouit désormais plus du droit d'adopter des résolutions concernant un traité international.⁷²

Par contre le Sénat des États-Unis a souvent subordonné son consentement à la ratification d'un traité international à certaines conditions.⁷³ Il arrive que ces dernières imposent à l'exécutif la renégociation des volets concernés du traité afin de pouvoir procéder à la ratification. Trois types de « réserves » du Sénat sont possibles et ont tous été utilisés lors de la procédure concernant le traité SALT II. Celles qui ne doivent pas être communiqués, et ne s'adressent qu'à l'exécutif des États-Unis, celles qui doivent être communiqués officiellement au co-contractant sans qu'un accord explicite de sa part soit requis, et, enfin, celles qui exigent un accord explicite du co-contractant sur un point précis et, par conséquent, un véritable amendement du traité signé.

En général les assemblées ont une troisième possibilité à côté de l'adoption ou du rejet du projet de loi: l'ajournement. Lorsqu'il est motivé, l'ajournement pourrait être utilisé pour communiquer au gouvernement un souhait de renégociation de certains points de la convention soumise au parlement. Le groupe RPR avait déposé une motion d'ajournement lors du débat sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Cette dernière n'a pas été adoptée, le gouvernement l'ayant écartée en recourant à l'article 49 (3) de la Constitution.

⁶⁸ Voir les exemples chez E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 225.

⁶⁹ P. PONDAVEN, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République* (1973), pp. 66 et suivantes.

⁷⁰ JORF, Déb. Chambre des députés, 3.10.1919, p. 4752.

⁷¹ JORF, Déb. Parl. Ch. Dép. 1032, p. 3548-9 ; J.-L. DE CORAIL, *Le rôle des chambres en matière de politique extérieure*, RDP 1956, 770 [811] avec d'autres exemples.

⁷² P. RAMBAUD, *Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la V^e République*, RGDIP 1977, 617 [645] ; RIESENFELD/ABOTT (Ed.), *Parliamentary Participation in the Making of Treaties and Operation of Treaties: A Comparative Study* (1994), p. 11.

⁷³ S. BASTID — *Les traités dans la vie internationale, conclusion et effets* (1985), p. 44.

Après l'autorisation parlementaire, l'engagement international reste à la disposition du gouvernement. Il est libre d'exprimer ou non le consentement à être lié en utilisant l'autorisation qui lui a été donnée⁷⁴ et il peut dénoncer un engagement que le parlement a autorisé sans que une nouvelle autorisation parlementaire soit nécessaire. En plus le gouvernement peut attendre un temps considérable jusqu'à la ratification à cause de considérations politiques.⁷⁵

2. Le rôle du parlement est limité par une pratique restrictive

Plusieurs facteurs spécifiques rendent un contrôle efficace des engagements par les lois d'autorisation prévues à l'article 53 difficile. Néanmoins, les chambres françaises, comme leurs homologues à l'étranger, ont su instaurer des procédures qui tiennent compte des spécificités des traités internationaux par rapport à la législation interne et qui offrent un certain nombre de remèdes aux obstacles existants.

Les difficultés auxquelles le contrôle parlementaire des engagements internationaux est confronté relèvent de trois aspects différents. Premièrement, le parlement est encombré par un grand nombre de normes internationales qui arrivent devant lui, deuxièmement, il ne dispose pas toujours des informations nécessaires pour se former une opinion indépendante sur l'opportunité de la ratification de l'engagement qui lui est soumis et troisièmement sa compétence est soumise à certaines contraintes liées à la marge de manœuvre très réduite dont il dispose en matière de politique étrangère.

a) Les conventions constituent une charge de travail considérable pour le parlement

Le Conseil d'État a évalué à environ 10% la part des traités internationaux de la France qui nécessitent une loi en vertu de l'article 53.⁷⁶ Chaque année, 40-60 traités arrivent devant les chambres pour autorisation de leur ratification alors que entre 70 et 120 lois, y compris les lois de ratification, sont votées.⁷⁷ En 1999, sur 117 lois publiées au Journal officiel, 57 portaient autorisation de la ratification d'un traité international.⁷⁸ Par conséquent près de la moitié des lois votées par le parlement portent autorisation à la ratification d'un traité international. Il est moins facile de juger quelle part de l'ensemble des traités internationaux de la France est soumise au parlement. Si l'on examine les décrets de publication des traités internationaux des dernières années, l'on constate qu'entre un tiers et la moitié de ces décrets contiennent un visa qui fait référence à une loi d'autorisation. Ces chiffres ne sont pour autant pas un indicateur fiable pour l'influence du parlement sur les traités internationaux de la France. L'importance et le champ d'application de ces traités sont très variables.

⁷⁴ A PELLET, dans : Luchaire/Conac (éd.), La Constitution de la République française, 2^e édition (1987), art. 53, n^o 16 ; P. RAMBAUD, La Parlement et les engagements internationaux de la France, RGDIP 1977, 617 [637-8] ; F. LUCHAIRE, The participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties, in : Riesenfeld/Abbot (éd.), Parliamentary participation in the Making of Treaties and Operation of Treaties : A Comparative Study (1994), p. 45 [55].

⁷⁵ Voir les exemples cités par A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), Constitution, p. 1046-7.

⁷⁶ CONSEIL D'ÉTAT, Droit international et droit français (1986), p. 9.

⁷⁷ C. BERGÉAL, Savoir rédiger un texte normatif, 3^e éd. (2000), p. 37 évalue la part à un tiers.

⁷⁸ CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 21.

L'examen parlementaire d'un projet de loi relatif à l'autorisation de la ratification d'un traité international suit en principe la même procédure qu'une loi sur le plan interne.⁷⁹ Il est examiné en Commission et un rapport est établi avant le vote et, le cas échéant, le débat à l'Assemblée. Or, cette procédure semble relativement lourde pour ce type de projets de loi puisque le parlement n'a pas le droit de voter des amendements et n'a, sous la V^{ème} République jamais refusé l'autorisation demandée par le gouvernement. Dans la majorité des cas, l'Assemblée vote le texte de la loi d'autorisation sans débat préalable puisque la charge de l'ordre du jour ne permet pas d'y consacrer le temps nécessaire. Le fait que la politique étrangère soit relativement consensuelle entre le gouvernement et les chambres ainsi qu'entre les différents partis politiques qui y sont représentés n'incite pas davantage à un débat contradictoire.

Aux nouvelles conventions signées par les autorités françaises s'ajoute le problème des conventions fragilisées par la jurisprudence récente du Conseil d'État. En effet, en constatant que l'introduction d'une convention dans le droit interne nécessitait l'autorisation parlementaire en vertu de l'article 53, le Conseil d'État a implicitement jugé que l'ensemble des conventions ratifiées ou approuvées par la France sans l'autorisation nécessaire ne sont désormais plus applicables en droit français. Or, ces conventions devraient être relativement nombreuses dans la mesure où l'interprétation de l'article 53 même est devenue de plus en plus stricte et a élargi les compétences du parlement depuis 1958. Il faut citer à titre d'exemple que n'étaient considérés comme des traités « qui modifient des dispositions de nature législative » que ceux qui sont intervenus dans des domaines où le législateur français avait déjà adopté des normes qui devaient effectivement être amendées ou abrogées suite à la convention. Depuis 1984, les formations administratives du Conseil d'État ont considéré que relèvent également du domaine de la loi les conventions qui interviennent dans le champ couvert par l'article 34 même si la législation préexistante était parfaitement conforme à la convention signée.⁸⁰ Le Conseil d'État a estimé indispensable une régularisation de ces conventions⁸¹, ce qui nécessiterait une autorisation rétroactive du parlement. Or on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité d'une telle sollicitation du parlement, dans la mesure où l'engagement de la France sur le plan international n'est plus à sa disposition. Le parlement serait alors soumis à une pression considérable en faveur de la ratification et dans l'hypothèse d'une telle régularisation, se verrait inévitablement devant un fait accompli pour donner son accord rétroactivement.

b) Le parlement manque d'informations pour exercer son rôle de contrôle

La procédure d'autorisation parlementaire est assez insolite dans la mesure où le parlement est obligé de se former une opinion sur le résultat d'une négociation à laquelle il n'a généralement pas été associé. C'est l'exécutif qui négocie, qui rend ensuite compte aux chambres et qui leur propose de s'allier sur cette base au traité authentifié. Le parlement n'est informé sur la législation que par le dossier qui lui est transmis par le gouvernement. Tout approfondissement relève de sa propre initiative. Dans sa circulaire du 30 mai 1997, le Premier ministre a demandé que le dossier transmis au parlement contienne impérativement entre autres les pièces suivantes : le projet de loi, un exposé des motifs, une étude d'impact, une liste des services ministériels intéressés par l'accord, les lettres des ministres exprimant leur adhésion à la poursuite de la procédure, une note indiquant en quoi l'accord relève de l'article 53 et le texte de l'accord.

⁷⁹ Certaines dispositions spécifiques existent dans les articles 128 et 129 du règlement de l'Assemblée nationale et dans l'article 47 du règlement du Sénat.

⁸⁰ CE, Assemblée générale, 9 février 1984, n° 334654. Voir également CE 2 décembre 1993, n° 355063 ; CE 14 mai 1996, n° 359174 et 359175.

⁸¹ Conseil d'État, La norme internationale en droit français (2000), p. 111-2.

Le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale donne d'habitude également des informations sur les réserves dont l'exécutif envisage d'assortir son consentement à être lié. Ces réserves peuvent altérer sensiblement le contenu d'un engagement international. Le Ministre des affaires étrangères a estimé que « les indications qu'il est usage que le gouvernement donne dans l'exposé des motifs sur les réserves qu'il entend formuler sont seulement destinées à informer le plus complètement possible, sur le plan politique, le parlement, et ne correspondent pas à une obligation juridique. »⁸²

La pratique en ce domaine est généralement considérée comme relativement satisfaisante. Cependant, il est impossible d'évaluer si la raison de cette satisfaction provient de ce que toutes les réserves qui sont déjà prévisibles au moment où le projet de loi est soumis sont communiquées ou de ce que les réserves non communiquées ne sont pas ultérieurement portées à la connaissance du parlement.

Le comité Vedel s'est exprimé en faveur d'une « meilleure association du parlement à l'examen des projets de ratification des traités et accords internationaux lui permettant de connaître des réserves et déclarations accompagnant la signature de ces textes » :⁸³ « Il ne s'agit certes pas de revenir sur le principe qui laisse à l'exécutif la responsabilité de conduite des relations internationales. Mais l'autorisation de ratifier donnée par le parlement doit être aussi éclairée que possible. Il paraît dès lors opportun de prévoir que les réserves et déclarations accompagnant un traité figurent en annexe du projet de loi de ratification. Il en résulte que le parlement se prononcerait sur l'ensemble des éléments qui lui sont soumis. En cas de nouvelle réserve ou de nouvelle déclaration formulée par la France postérieurement au vote du parlement, il serait nécessaire de retourner devant lui. L'alinéa premier de l'article 53 serait complété par la phrase suivante : 'Lorsque l'engagement international est susceptible d'être accompagné de réserves ou de déclarations, celles-ci doivent être également autorisées par la loi. » Cette proposition n'a pas été reprise lors de la révision constitutionnelle.

Le respect des prérogatives parlementaires est difficile à contrôler dans l'hypothèse où un traité n'est pas publié. Si le gouvernement estime que des intérêts importants de la France s'opposent à la publication d'un engagement international, il est évident que le parlement ne peut être saisi de la convention concernée. Or, dans cette hypothèse, le respect de l'article 53 ne peut être contrôlé ni par le parlement qui n'a pas connaissance de la convention ni par le juge qui, au surplus n'a pas à l'appliquer puisqu'elle n'est pas publiée. La circulaire du 30 mai 1997 a réitéré l'obligation de la publication sauf cas exceptionnels. Le nombre de traités non-publiés est difficile à évaluer, mais il est peu probable que les conventions énumérées par l'article 53 de la Constitution sont fortement concernées par cette pratique.

c) Les compétences dans le domaine de l'article 53 sont limitées

Les réactions possibles aux projets de loi visant l'autorisation à ratifier un traité international sont limitées à trois. L'alinéa 1 de l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale précise que l'Assemblée, si elle est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, « conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement. » Ces trois possibilités s'appliquent également au Sénat, dont le règlement ne contient pas de disposition correspondante. En raison de ce choix limité, les lois ne contiennent généralement qu'un article unique, cité ci-dessus, qui autorise l'exécutif à ratifier le traité soumis au parlement pour approbation.

⁸² Chronique Charpentier, AFDI 1974, 1073-4.

⁸³ COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, présidé par le doyen Georges Vedel — Propositions pour une révision de la Constitution (1993), p. 40

Sous la V^{ème} République il n'existe encore aucun exemple du rejet d'un projet de loi d'autorisation en vertu de l'article 53 par les chambres. Le dernier exemple s'est produit sous la IV^{ème} République, lorsque la Communauté européenne de défense a été rejetée par le parlement français en 1954. Pour cette raison ce projet n'a jamais vu le jour.

Si l'Assemblée ne veut pas rejeter un projet de loi, elle ne dispose d'autre possibilité que de voter son ajournement. Bien qu'utilisé rarement, il existe des projets de loi qui, sans avoir été formellement rejetés, sont de cette manière enterrés à l'Assemblée et ne seront probablement jamais votés. Cette solution a les mêmes conséquences qu'un rejet dans la pratique, sans pour autant directement mettre en cause la politique étrangère de l'exécutif.

En résumé, il est constaté que dans la grande majorité des cas, le parlement autorise la ratification qui lui est proposé par l'exécutif. En effet, la limitation de la marge de manœuvre par rapport à celui dont le parlement bénéficie dans le cadre du processus législatif interne, ne lui permet pas l'expression d'une critique constructive par rapport au traité. La seule possibilité à sa disposition pour marquer son désaccord avec le gouvernement est le rejet du projet de loi. Or, un tel rejet mettrait le pays dans une situation difficile dans ses relations avec les États partenaires. Une modulation fine des détails non convenables pour le parlement d'un traité n'est pas possible. Le parlement doit alors pondérer entre l'option d'autoriser la conclusion d'un traité dont certaines clauses ne lui conviennent pas et l'affaiblissement de son gouvernement sur la scène internationale qu'entraîne le rejet d'une proposition de loi d'autorisation. La possibilité de l'ajournement ne peut pas sensiblement atténuer le choix entre deux extrêmes auquel le parlement se voit contraint de procéder puisque l'ajournement sans reprise a les mêmes conséquences qu'un rejet et un ajournement pour des raisons qui persisteront est peu crédible en tant que tel.

Malgré la possibilité théorique d'une proposition de loi en vertu de l'article 39 de la Constitution, dans la pratique c'est exclusivement le gouvernement qui prend l'initiative de soumettre les projets de loi en vertu de l'article 53 au parlement. Cette pratique semble logique dans la mesure où l'exécutif présente un texte qu'il a négocié pour la France pour accord au parlement. L'initiative exclusive du gouvernement explique certainement en partie l'interprétation restrictive des notions de l'article 53 dans la pratique.⁸⁴

L'influence des chambres sur le contenu des traités internationaux souffre du fait que le moyen principal d'exprimer un éventuel désaccord semble démesuré et peu praticable. La possibilité de refuser l'autorisation de ratifier n'est pas opérationnelle. Elle ne développe un effet que par son caractère dissuasif.

C. Les remèdes existants et possibles

La situation malaisée des chambres face aux engagements internationaux n'est pas propre en France. La capacité de négocier et d'exprimer le consentement à être lié est dans quasiment tous les États de la compétence de l'exécutif. Néanmoins, la pratique a trouvé, en France comme à l'étranger, différents remèdes qui permettent d'atténuer les difficultés que rencontrent les parlements dans l'exercice de leur compétence d'autoriser les engagements internationaux. D'autres propositions ont été faites par la doctrine.

⁸⁴ CONSEIL D'ÉTAT, *Droit international et droit français* (1986), p. 14.

1. Exemples français

Le moyen principal pour faire face à l'encombrement des parlements sont les commissions parlementaires. L'examen de textes en commission permet de multiplier les forces de l'assemblée concernée et permet un débat plus approfondi en cercle restreint. Si les courants politiques présents dans une assemblée sont adéquatement représentés dans les commissions, ces dernières peuvent déjà tenir compte de tous les arguments que certains députés sont susceptibles d'avancer. Cette préparation peut, dans certains cas, même permettre à l'assemblée de se dispenser d'un débat sur une proposition de loi en plénière dans la mesure où le débat a déjà eu lieu en commission.

Le comité Vedel a rejeté dans son rapport la proposition du Président Mitterrand tendant à ce que, en certains cas, la loi puisse être définitivement votée en commission. Pour justifier ce rejet, le comité a invoqué l'incompatibilité entre une spécialisation accrue des élus et le rôle du parlement pour la démocratie.⁸⁵ Il n'en reste pas moins que pour la plupart des traités internationaux, le véritable examen a lieu en commission et le vote en assemblée a le caractère d'une simple formalité.

Le règlement de l'Assemblée nationale permet de tenir compte du caractère non-conflictuel de la grande majorité des conventions internationales par l'application de la procédure d'examen simplifiée (article 103 et suivants). L'article 107 prévoit en règle générale l'adoption sans débat lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification. L'Assemblée fait usage de cette procédure pour un grand nombre de conventions.⁸⁶ Ainsi, la session ordinaire 1997-98 a vu l'adoption de vingt-six conventions internationales par l'assemblée en application de la procédure d'adoption simplifiée. Cette procédure est particulièrement adaptée à l'examen de traités internationaux puisque l'article 128 du Règlement empêche la présentation d'amendements. Elle permet de saisir l'Assemblée d'un projet de loi sans pour autant l'obliger de consacrer un temps important au débat d'un projet de loi qu'elle n'a pas le droit d'amender et dont l'adoption est acquise. En cas de désaccord, chaque groupe politique dispose de la possibilité de demander l'ouverture du débat.

Le Sénat ne dispose à ce jour pas d'une procédure comparable. Tous les projets de loi qui concernent la ratification d'un traité international sont, après l'examen en commission, débattus en séance plénière et publique. La pratique montre néanmoins que le débat des traités non conflictuels et sans enjeu stratégique pour la France est réduit au strict minimum de ce qui est requis par le règlement : La présentation du projet par le ministre des affaires étrangères et la présentation par le sénateur rapporteur. Sans interventions des autres Sénateurs on arrive ainsi à environ une demi heure de « débat ». S'y ajoutent les éventuels interventions de sénateurs souhaitant s'exprimer. Les traités techniques bilatéraux donnent rarement lieu à un débat au-delà des présentations, les grands traités stratégiques, comme les conventions élaborées au sein de l'OIT et du Conseil de l'Europe ou encore les résultats des Conférences intergouvernementales de l'Union européenne, en revanche, sont souvent longuement débattus. Si l'on suppose que cette procédure est sans véritable valeur ajoutée dans les cas où l'Assemblée nationale a recours à la procédure d'examen simplifiée, c'est à dire pour environ la moitié des conventions soumises pour accord au parlement, le temps perdu pour ces procédures est considérable.

Certains sénateurs avaient réfléchi à l'introduction d'une procédure simplifiée comparable à celle qu'utilise l'Assemblée nationale. Les raisons pour lesquels ces projets n'ont pas connu de suite

⁸⁵ COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, présidé par le doyen Georges Vedel — Propositions pour une révision de la Constitution (1993), p. 62.

⁸⁶ Voir l'annexe.

sont d'ordre spéculatif. Il est certainement vrai que la suppression du débat public priverait les sénateurs de la Commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées d'une grande partie de leur rôle en séances plénières et remplacerait le débat politique qui y a lieu par l'examen plus technique et moins visible de la question de l'opportunité de recourir à la procédure simplifiée.

L'impossibilité de voter des amendements à la loi de ratification peut être comblée par un amendement du gouvernement. La loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam illustre cette possibilité. Elle comporte un article 2 par lequel la République française « exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie des réformes des institutions de l'Union afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion ». Absent du projet de loi initial, cet article a été introduit par voie d'amendement gouvernemental afin de répondre à la demande expresse des assemblées d'affirmer le « préalable institutionnel. » L'efficacité de cet amendement concret concernant la réforme institutionnelle et notamment son influence sur l'exécutif français, sous la présidence duquel les réformes institutionnelles ont été négociées est mis en doute par la façon dont ont été conduites ces négociations. Néanmoins, l'exemple montre que le Parlement a su imposer au gouvernement qu'il prenne à son compte un amendement « d'origine parlementaire ». Le parlement français a toujours la possibilité juridique de demander le respect du « préalable institutionnel » dans le cadre de la ratification du traité de Nice ou des traités d'adhésion futurs.

Les initiatives des chambres de développer des contacts propres avec des hommes politiques étrangers pour remédier aux faiblesses de leurs compétences constitutionnelles dans ce domaine donnent lieu à une évaluation mitigée. La coopération avec des parlementaires étrangers mis en œuvre par exemple dans le cadre de l'Union interparlementaire n'a pas dans la pratique pu combler les lacunes dans l'information des parlements par leurs gouvernements respectifs. La logique inhérente à ces rencontres veut que les parlementaires participants jouent davantage le rôle de représentants de leur pays que celui de parlementaires qui œuvrent avec leurs homologues étrangers pour un rôle accru des parlements nationaux dans la politique étrangère. Au niveau bilatéral, une pratique d'échanges importants entre parlements n'a pu être mis en place qu'avec le parlement suisse.

2. Mécanismes mis en œuvre à l'étranger

Au Royaume-Uni, la pratique consiste à soumettre au parlement tous les traités qui doivent être ratifiés et à n'accomplir les formalités internationales de ratification que si le parlement n'a pas fait connaître, dans un délai de trois semaines, son intention d'ouvrir une discussion.⁸⁷ Une règle de ce type permet l'alléger le charge de travail du parlement qui ne se saisit que des traités qui ont une importance particulière pour lui, tout en permettant un contrôle efficace de l'ensemble des traités internationaux. Enfin, elle devrait raccourcir considérablement le délai de la procédure parlementaire et ainsi permettre une ratification plus rapide. Ce dernier aspect a motivé M. André Gros, juriste du Quai d'Orsay, à proposer l'introduction d'une telle règle dans la Constitution lors des travaux préparatoires pour la Constitution de 1958. Cette proposition n'a pas été retenue puisque le gouvernement a procédé à une autorisation de la ratification de certaines conventions par ordonnance en vertu de la loi du 3 juin 1958 ce qui a allégé la pression en

⁸⁷ S. BASTID — Les traités dans la vie internationale, conclusion et effets (1985), p. 43 ; E. ZOLLER, Droit des relations extérieures (1992), p. 218-9.

faveur d'une procédure rapide et efficace pour l'autorisation de la ratification des conventions internationales.⁸⁸

L'article 91 de la Constitution néerlandaise prévoit également l'intervention du parlement pour l'autorisation de la ratification pour l'approbation de tous les traités internationaux. Il laisse néanmoins au parlement de décider par le moyen législatif quels groupes d'accords peuvent être conclus sans son accord préalable. La logique traditionnelle qui se trouve également mise en œuvre dans l'article 53 de la Constitution française est ainsi d'une certaine manière renversée puisque la loi énumère de manière limitative les engagements non soumis au parlement.

En outre, cette constitution a laissé au législateur le soin de définir la procédure pour l'accord tacite du parlement. Il a instauré une procédure qui est comparable à la Ponsonby-rule au Royaume-Uni.

En Allemagne, le parlement a, à certaines occasions, su échapper à la contrainte de choisir seulement entre les options du vote ou du rejet de la ratification. Comme la manière de l'introduction des normes conventionnelles dans l'ordre interne n'est pas explicitement réglée dans la Constitution, elle peut être déterminée par la loi autorisant la ratification. La tradition constitutionnelle veut que cette loi se borne à autoriser la ratification de l'engagement soumis au parlement et à assurer la publication dans la seconde partie du journal officiel qui est réservée aux traités internationaux. Néanmoins, le parlement a voté à plusieurs reprises des lois qui en outre contiennent des normes sur l'application du traité concerné en droit interne.⁸⁹ Ainsi, la loi autorisant la ratification de la convention sur le droit applicable aux relations contractuelles du 19 juin 1980 a explicitement exclu l'applicabilité directe des articles 1 à 21 de la Convention en Allemagne.⁹⁰ Ces articles couvrent l'ensemble des dispositions matérielles de la Convention.

Le législateur allemand a également fait usage de la possibilité d'ordonner l'application directe d'une convention dans l'ordre juridique interne, le plus souvent de manière implicite, en incluant des dispositions relatives à la compétence de certaines autorités pour la mise en œuvre des normes du traité.⁹¹ Dans des dispositions de la loi d'autorisation relatifs à l'exécution du traité, il peut prévoir par exemple l'obligation du gouvernement d'élaborer des rapports réguliers pour assurer son information.

Par ailleurs, en Allemagne la loi d'autorisation peut également autoriser la ratification sous certaines conditions. Ainsi, le gouvernement peut être obligé d'exprimer certaines réserves s'il souhaite ratifier un traité.

* * *

Il reste à signaler que l'autorisation de la ratification d'un traité par voie législative n'est pas la seule manière d'intervention des chambres préalablement à la conclusion d'un traité international. Si la ratification nécessite un amendement de la Constitution, ce qui peut être décidé par le Conseil constitutionnel dans la procédure prévue par l'article 54 de la Constitution, le parlement est généralement sollicité dans le cadre de la révision constitutionnelle. Ce fut le cas de la ratifi-

⁸⁸ Voir E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 219.

⁸⁹ Voir A. Bleckmann, *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge*, Berlin 1970, p. 182; J. A. Frowein, *Federal Republic of Germany*, in: Jacobs/Roberts (éd.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, p. 63-86 [71]; exemple: BGBl 1986 II, p. 810; F. Matscher, K. Siehv, J. Delbrück, dans: *Multilaterale Staatsverträge erga omnes und deren Inkorporation in nationale IPR Kodifikationen—Vor- und Nachteile einer solchen Rezeption*, *Berichte der DGVR* 27 (1986) et le débat *ibid.* p. 167 ff.

⁹⁰ BGBl 1986 II, 809.

⁹¹ A. Bleckmann, *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge*, Berlin 1970, p. 197.

cation des traités de Maastricht et d'Amsterdam, ainsi que pour le statut de la Cour pénale internationale.⁹²

Même la mise en œuvre d'un traité jugé en soi conforme à la Constitution peut nécessiter l'intervention d'un amendement à la constitution par la suite, comme l'a montré l'exemple de la Convention de Schengen.⁹³

⁹² Voir B. BRANCHET, La révision de la Constitution sous la Ve République (1994), p. 42 et suiv.

⁹³ Voir B. BRANCHET, La révision de la Constitution sous la Ve République (1994), p. 55 et suiv.

II. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Le rôle du parlement dans la ratification des traités internationaux est hautement visible puisque la Constitution y consacre une procédure spécifique. Malgré ce fait, le parlement intervient également dans la mise en œuvre des engagements internationaux à plusieurs titres (A). L'exemple des Communautés européennes est certainement le plus évident à cet égard. C'est le seul qui a nécessité la mise en place de structures et procédures spécifiques au sein du parlement pour lui permettre de jouer son rôle dans la mise en œuvre des engagements communautaires de la France (B).

A. Moyens généraux de contrôle

Par la place importante qui leur est réservée dans l'ordre juridique interne, les engagements internationaux ne manquent pas d'influencer l'ordre juridique interne et d'intervenir dans le domaine qui, en droit interne est réservé au législateur. Le rôle de ce dernier peut de ce fait considérablement changer, dans la mesure où il ne définit plus seul les normes applicables dans certains domaines, mais veille plutôt à la cohérence de l'ensemble législatif français avec les engagements internationaux.

1. Le traité et la loi nationale

Les traités s'appliquent avec une force supérieure à celle de la loi dans l'ordre juridique français. Malgré ce fait, certaines normes peuvent nécessiter l'adoption de normes internes pour devenir opérationnel dans le droit national.

a) La valeur supra-législative des traités internationaux

L'accélération de la production normative sur le plan international réduit la marge de manœuvre des législateurs nationaux. Ce constat est d'autant plus pertinent pour la France, où les traités internationaux bénéficient d'une valeur supra-législative dans l'ordre juridique interne. En effet, la jurisprudence des deux ordres de juridiction accepte aujourd'hui les conséquences de la primauté du traité international sur la loi, affirmée par l'article 55 de la Constitution. Par rapport à la Constitution, les prises de position existantes sont moins explicites, mais le juge se dirige vers la solution d'une valeur infra-constitutionnelle qui est souvent défendue dans la doctrine.

Malgré la clarté de la rédaction de l'article 55 de la Constitution, le juge des différentes juridictions a montré une certaine réticence dans l'acceptation de la primauté des traités internationaux, notamment sur les lois postérieures. Une raison pour cette attitude est certainement l'autorité volontairement incontestable de la norme législative après sa promulgation. Cependant, cette autorité de la loi ne relève pas uniquement de sa place dans la hiérarchie des normes, où sa valeur est inférieure à celle des traités internationaux et des normes constitutionnelles. En revanche, les attributions limitatives de compétences, notamment au juge constitutionnel font en sorte qu'il n'existe pas de juridiction compétente pour juger la conformité d'une loi par rapport à la constitution. De ce fait, la loi promulguée devient pratiquement incontestable et fait « écran » entre la constitution et les normes inférieures. Ainsi même une norme infra-législative ne peut être annulée dans la mesure où elle se limite à l'application d'une loi promulguée. Dans cette situation,

il est difficilement acceptable qu'une loi qui ne peut être contestée pour raison de son inconstitutionnalité, même devant le juge constitutionnel, puisse l'être devant chaque tribunal administratif ou judiciaire pour l'incompatibilité avec les normes d'un traité international.

Néanmoins, le juge judiciaire avait en 1975 accepté l'idée d'écarter l'application d'une loi dans la mesure où elle était contraire à un accord international applicable en l'espèce.⁹⁴ Le Conseil d'État n'a adopté cette même solution qu'en 1989 dans son arrêt Nicolo.⁹⁵ Cette jurisprudence affaiblit l'autorité de la loi, protégée par l'attribution restrictive de la compétence de juger sa constitutionnalité au Conseil constitutionnel et la limitation de cette dernière aux lois non-encore promulguées. Désormais, tout juge est compétent pour écarter l'application de la loi au profit d'un traité international. Le législateur perd alors la possibilité d'intervenir librement dans les domaines de plus en plus nombreux où des conventions internationales sont applicables. En effet, si une loi dans ces domaines n'est pas compatible avec les engagements internationaux, elle sera écartée au profit du traité. A cela s'ajoute le fait qu'un traité international postérieur peut intervenir dans le domaine de la loi et, de ce fait, en altérer son champ d'application. Certes, dans cette hypothèse, le parlement est associé au titre de l'article 53 de la Constitution. Mais, comme il a été élaboré ci-dessus, ses compétences dans cette procédure sont difficilement comparables avec celles dont il joue dans la procédure législative.

L'article 55 de la Constitution ne règle pas explicitement la valeur relative des traités internationaux de la France par rapport à la Constitution. L'ordre juridique international demande la primauté de toute norme internationale sur toute norme interne dans la mesure où il ne permet pas aux États d'invoquer des normes internes pour justifier la non-exécution de leurs engagements internationaux. Néanmoins, le droit international permet aux États d'assurer le respect de leurs engagements à l'égard des autres sujets de droit international par les moyens qu'ils souhaitent employer. Il n'impose notamment pas l'insertion directe de la norme internationale en droit interne ou, à fortiori, une certaine place dans l'ordre juridique interne.

Le Conseil constitutionnel avait jugé déjà en 1975 que les traités internationaux ne font pas partie du bloc de constitutionnalité auquel il se rapporte pour juger la conformité d'une loi à la Constitution.⁹⁶ Les prises de position du juge judiciaire et administratif sur la valeur relative des normes constitutionnelles et les traités internationaux sont récentes. Dans son arrêt du 30 octobre 1998⁹⁷, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a écarté le moyen tiré de la violation d'engagements internationaux par le décret portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie. Elle a jugé que le décret ne faisait sur le point concerné qu'application d'une norme constitutionnelle et que la suprématie conférée par l'article 55 aux engagements internationaux ne s'applique pas dans l'ordre interne aux normes constitutionnelles.

L'infériorité de l'engagement international par rapport à la Constitution est également supposée implicitement dans une décision antérieure, dans laquelle le Conseil d'État s'est prononcé en faveur d'une interprétation d'un accord d'extradition en conformité avec un principe fondamental reconnu par les lois de la République.⁹⁸ Selon ce dernier principe, l'extradition est interdite lorsqu'elle est demandée dans un but politique.

La Cour de Cassation vient de s'allier à cette solution en écartant le moyen d'une violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits

⁹⁴ Cass. 24 mai 1975, Cafés Jacques Fabre

⁹⁵ CE, Assemblée, 20 octobre 1989, rec. 190.

⁹⁶ Const. 15 janvier 1975, interruption volontaire de la grossesse, n° 74-54 DC, rec. 135.

⁹⁷ CE, Assemblée, 30 octobre 1998, Sarran et Levacher, rec. p. 369, AJDA 1998, 1039.

⁹⁸ CE, 3 juillet 1996, Kone, rec. p. 255, AJDA 1996, 722.

de l'homme au motif que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle.⁹⁹

Cette jurisprudence limite le glissement de compétences normatives à l'ordre international, dont les procédures sont dominées par les exécutifs des États. La norme fondamentale n'est pas à la disposition des normes créées dans ce mode. Il reste néanmoins la question si la compétence constitutionnelle parlementaire ou populaire reste à l'abri des normes de l'ordre juridique communautaire. Contrairement au droit international général, les normes communautaires imposent leur applicabilité directe et leur primauté dans les ordres juridiques des États membres.¹⁰⁰ La doctrine et la jurisprudence françaises n'ont pas l'habitude de distinguer, pour l'introduction des normes, entre le droit communautaire et d'autres traités internationaux. L'article 55 de la Constitution introduit les normes des deux catégories dans le droit interne et leur garantit la primauté sur les lois internes. Le contrôle préalable du droit primaire en vertu de l'article 54 et la procédure de l'article 88-4 pour le droit dérivé ne peuvent pas exclure des frictions possibles. La norme primaire peut évoluer après avoir été jugée conforme à la Constitution dans l'application pratique par les institutions et les juges, et la France n'est pas en mesure d'empêcher l'adoption d'une norme de droit dérivé dans les domaines où la majorité qualifiée est appliquée au Conseil.

Lors de l'amendement de la Constitution avant la ratification du traité de Maastricht, un amendement proposé visait à limiter la prépondérance des traités internationaux sur les lois au cas d'antériorité de ces lois sur ces traités. Cette remise en cause de la jurisprudence Jacques Fabre de la Cour de cassation et de la jurisprudence Nicolo du Conseil d'État a été rejetée par 320 voix contre 196.¹⁰¹

b) La mise en œuvre des traités par le législateur

Si la place des traités internationaux entre la Constitution et la loi dans la hiérarchie des normes française affaiblit la relevance pratique des normes législatives et réglementaires, la production normative ouvre un nouveau chantier au législateur comme au pouvoir réglementaire : la mise en place des relais nationaux nécessaires pour que les normes internationales puissent s'insérer sans heurt dans l'ordre juridique national. Les normes internationales nécessitent l'intervention du législateur pour deux aspects différents. Le système normatif national doit être mis en cohérence avec les exigences contenues dans les conventions applicables puisque ces dernières priment sur les normes nationales. En outre, certaines normes internationales ne peuvent être appliquées sans dispositions nationales qui règlent des questions de compétence ou procédurales et qui doivent être adoptées par le législateur.

(1) La mise en conformité de l'ensemble normatif national avec les normes internationales directement applicables

Le rôle privilégié que jouent les conventions internationales dans l'ordre juridique français impose la mise en conformité des normes internes avec les engagements internationaux existants et nouveaux, tout au moins dans la mesure où ces derniers sont d'applicabilité directe et risquent

⁹⁹ Cass. Assemblée plénière, 2 juin 2000, Fraisse, n°99-60.274. Cf. la note de D. SIMON et A. RIGAUD, Europe août/septembre 2000, p. 4.

¹⁰⁰ Voir les arrêts de la CJCE dans les affaires 26/62 (Van Gend & Loos), 6/64 (Costa c. ENEL), 106/77 (Simmenthal).

¹⁰¹ B. BRANCHET, La révision de la Constitution sous la Ve République (1994), p. 45-6.

d'être utilisés par le juge pour écarter l'application d'une norme interne. Même si la primauté du droit international s'impose désormais au juge, le maintien en vigueur formelle de normes qui ne sont pas compatibles avec une convention internationale nuit gravement à la lisibilité de l'ensemble normatif et, de ce fait, à la sécurité juridique.

La solution idéale serait de faire coïncider le toilettage nécessaire dans l'ordre juridique interne avec l'entrée en vigueur de la convention internationale. Néanmoins, le moment de l'entrée en vigueur ne peut pas toujours être influencé par les autorités françaises. Des dispositions législatives éventuelles pourraient ainsi être adoptées dans le contexte de la loi autorisant la ratification dans la mesure où une telle loi est nécessaire. Une telle pratique aurait le mérite pédagogique d'éclairer le législateur sur les incidences d'une convention internationale envisagée sur l'ordre législatif interne. Le Conseil d'État a constaté que l'adaptation du droit interne souffre encore de trop de retards qui ne sont pas justifiables lorsqu'ils résultent de l'inertie devant une tâche perçue comme non prioritaire.¹⁰²

La question de savoir si les normes d'une convention internationale sont directement applicables et ne nécessitent donc pas l'intervention du législateur national où si une transposition législative s'impose n'est pas toujours simple à résoudre. Le problème est illustré par l'exemple de la Convention sur les droits de l'enfant adopté à New York en 1989. La Cour de cassation a considéré qu'en tant que telle et dans son entier la Convention de 1989 était trop vague pour être directement appliquée, négligeant le fait que certaines clauses soient tout à fait précises. Par ailleurs, le législateur avait adopté une loi pour adapter la législation française au moment du vote de l'autorisation parlementaire.¹⁰³ Le Conseil d'État, en revanche, n'a pas attaché d'importance à la clause selon laquelle « Les États partis s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, réglementaires et autres qui sont nécessaires pour mettre en cause les droits reconnus dans la présente convention » et a considéré que certaines dispositions étaient directement applicables.¹⁰⁴

(2) La mise en œuvre des engagements internationaux sans effet direct

Dans l'hypothèse où une convention ne lie que les États membres ou n'est pas suffisamment précise et inconditionnelle pour être directement appliquée, il serait difficilement envisageable de simplement ordonner l'application directe par une loi. En effet, les conditions de précision et d'inconditionnalité ne se réfèrent pas à la validité de la norme dans l'ordre interne, mais sont des conditions de fait sans lesquelles l'application de la norme est impossible. Elles ne peuvent par conséquent pas être remplacées par la volonté du législateur. Ce dernier doit créer des normes qui peuvent être appliquées par l'administration et les juges pour ainsi permettre d'atteindre les objectifs de la convention concernée.¹⁰⁵

Dans le cas de la mise en œuvre législative d'un engagement international, le rôle du législateur n'est pas d'initier librement de nouvelles règles, mais de compléter celles établies sur le plan international afin de permettre la pleine efficacité des dernières. A défaut d'effet direct, les normes d'une convention ne sont opérationnelles que par les normes internes de transposition.¹⁰⁶

¹⁰² CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 120.

¹⁰³ E. DECAUX, Droit international public, 2^e édition (1999), p. 52.

¹⁰⁴ CE, 23 avril 1997, GISTI, RFDA 1997, 585, concl. Abraham ; Conclusions Abraham sur CE 22 septembre 1997, Cinar, RFDA 1998, 562.

¹⁰⁵ J.-P. BRET, Rapport n° 871 du 5 mai 1998 sur l'état des droits de l'enfant en France (Assemblée nationale).

¹⁰⁶ CE GISTI, 23 avril 1997 .

La procédure de consultation¹⁰⁷ sur tous les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité international permet au Conseil d'État de se prononcer sur les modifications législatives que le traité concerné pourrait nécessiter en France. Le Conseil d'État peut, dans son avis, émettre des propositions ou explications sur la compatibilité du traité concerné avec l'ensemble de la législation existante.¹⁰⁸ Il s'est montré réticent au sujet de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 : « S'agissant d'un domaine qui touche, de manière essentielle et durable, aux institutions de la République, il n'y a lieu de limiter les pouvoirs du parlement par la voie d'engagements internationaux qu'avec une très grande prudence et pour des motifs impérieux. »¹⁰⁹ Le Conseil d'État a jugé inopportun les modifications des textes français sur les collectivités locales impliquées par la Charte.

La nécessité d'une intervention législative est saillante dans tous les cas où les États s'engagent dans des traités internationaux à adopter des sanctions pénales pour certaines infractions déterminées. La convention de l'OCDE relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, dont l'objectif principal est d'obliger les États à prendre des mesures dans leur législation interne pour combattre la criminalité grave¹¹⁰, peut être citée à titre d'exemple. La convention définit notamment les crimes pour lesquels les États sont obligés de prévoir des sanctions pénales et elle donne également une fourchette pour les sanctions à prévoir dans le droit national. La France a transposé cette convention par la loi du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption.¹¹¹ La loi fait à plusieurs reprises référence explicite à la convention et reprend en partie littéralement les définitions contenues dans celle-ci, ce qui devrait faciliter une application dans le respect des obligations internationales de la France. Le projet de loi initial prévoyait que les amendements du code pénal ne s'appliqueraient pas aux faits commis à l'occasion de contrats signés antérieurement à l'entrée en vigueur de la convention. Le parallélisme entre la convention internationale aurait ainsi été maintenu. Cette disposition a été supprimée puisque les dispositions législatives n'avaient pas été introduites exclusivement pour satisfaire une obligation internationale et parce que les députés ont considéré que le principe de la non-rétroactivité des sanctions aboutirait à une protection suffisante des justiciables.

Il arrive également que la concrétisation d'un engagement international par une juridiction internationale compétente entraîne pour un État la nécessité de modifier sa législation. Ainsi, la loi du 10 juillet 1991 sur le secret des correspondances émises par la voie des télécommunications est le résultat direct des arrêts Huvig et Kruslin de la CEDH du 24 avril 1990.¹¹²

Une autre technique législative, utilisée dans deux cas récents, est de mettre le droit national en conformité avec une convention internationale avant la ratification de cette dernière.¹¹³ Dans

¹⁰⁷ Art. 39 de la Constitution.

¹⁰⁸ H. TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales* (2000) par. 208 et suiv.; G. GUILLAUME, *Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État*, in : *L'État de droit — Mélanges Guy Braibant* (1996) p. 354.

¹⁰⁹ G. GUILLAUME, *Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État*, in : *L'État de droit — Mélanges Guy Braibant* (1996) p. 356.

¹¹⁰ Rapport explicatif à la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 (Série des traités européens n° 141), Editions du Conseil de l'Europe (1991) p. 7. Voir également les nombreux exemples chez H. TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales* (2000) par. 217-22.

¹¹¹ Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000, JORF n° 151 du 1^{er} juillet 2000, p. 9944. Voir J. DARNE, rapport n° 2001 du 13 décembre 1999 (Assemblée nationale).

¹¹² H. TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales* (2000) par. 215. Voir aussi F. SUDRE, *Droit international et droit européen des droits de l'homme*, 3^e édition (1997) p. 344-5.

¹¹³ Convention sur le blanchiment des produits du crime, signée par la France le 5 juillet 1991 ; Convention de La Haye relative à l'adoption. Voir H. TOURARD, *L'internationalisation des constitutions nationales* (2000) par. 236-45.

cette hypothèse, le législateur garde, au moins juridiquement, une certaine liberté. Néanmoins, la perspective de la ratification projetée met le parlement dans une situation comparable à celle après la ratification : soit sa législation se conforme à la Convention et elle peut rester en vigueur après la ratification, soit elle est incompatible avec l'engagement futur qui, dès sa ratification prime sur la législation nationale.

Même si le législateur joue ainsi un rôle indispensable pour la mise en œuvre de la plupart des conventions dans le droit interne, ce rôle ne peut être comparé avec la fonction législative interne. La dernière est soumise uniquement au respect de la Constitution et laisse au législateur le soin de faire les choix politiques qui sont à la base d'un projet législatif. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une convention internationale, ces choix sont prédéterminés par cette dernière et le rôle du législateur national est réduit au choix du moyen opportun pour traduire ces orientations dans le droit interne.

2. Le rôle du parlement dans la politique étrangère

Le rôle du parlement sur la scène internationale n'est pas limité à l'autorisation de la ratification des traités en vertu de l'article 53. Il a également un rôle à jouer dans le contrôle de la politique étrangère menée par l'exécutif. Cette politique étrangère n'est pas limitée à la conclusion des traités. Leur application pratique par les États membres marque le contenu réel des traités. Un traité peut ne pas être appliqué malgré ses effets juridiques théoriques. En ce cas, l'engagement juridique disparaît par l'effet de la désuétude. Les normes d'un traité peuvent également changer au fil du temps par le développement de coutumes entre les États membres. Dans tous ces mécanismes, les États sont avant tout représentés par les exécutifs.

Sous la Constitution de 1958, le centre de gravité en matière de politique étrangère s'est déplacé par rapport aux régimes précédents. Le Président de la République occupe désormais le rôle clef. Or, contrairement au gouvernement, le Président n'est pas responsable devant les chambres. Certes, il s'appuie largement sur l'infrastructure du gouvernement et notamment sur celle du Ministère des affaires étrangères qui est soumis au contrôle parlementaire, mais il n'en reste pas moins qu'aucun contrôle direct n'est prévu. Le Comité Vedel s'est exprimé en faveur du maintien du domaine réservé du Président de la République en matière de politique étrangère : « La politique étrangère se prêle d'autant moins aux retouches constitutionnelles qu'elle n'offre pas une matière qui donne prise à un encadrement normatif. D'autre part, cette politique a, sous la V^{ème} République comme dans la tradition qui l'a précédée, été marquée par une continuité réelle.¹¹⁴ »

La prédominance des exécutifs en matière de politique étrangère n'est pas unique en France. Le rôle des parlements est généralement limité au contrôle des pouvoirs exécutifs respectifs. « La dépossession législative par la pratique internationale (c'est à dire la diminution de la fonction législative) rend encore plus important le rôle du parlement dans le contrôle de l'Exécutif. »¹¹⁵ Deux aspects sont traités ici : les possibilités du parlement d'accéder aux informations indispensables pour un contrôle efficace et les moyens par lesquels le parlement peut exercer une véritable influence sur la conduite de la politique étrangère.

¹¹⁴ COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, présidé par le doyen Georges Vedel — Propositions pour une révision de la Constitution (1993), p. 40.

¹¹⁵ H. TOURARD, L'internationalisation des constitutions nationales (2000) par. 309.

a) Mécanismes d'information

L'application des conventions conclues par la France n'est pas suivie par la Commission des affaires étrangères, mais par les commissions responsables pour la matière réglée par la convention concernée. La Commission des affaires étrangères n'examine que l'application dans les pays partenaires. Elle n'a institutionnalisé aucune procédure de vérification régulière, mais procède au cas par cas, souvent sur les plaintes assez fréquentes de ressortissants français à l'étranger ou suite à des articles de presse.

Ce partage de compétence entre la Commission des affaires étrangères et les autres commissions ne facilite pas la tâche de se faire une image complète de la pratique d'application d'une convention internationale.

Les assemblées ont la possibilité de se renseigner sur certains thèmes de la politique étrangère par des auditions de ministres et autres personnalités. Dans ce cadre, elles auditionnent également des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères. Parmi les autres personnalités figurent notamment des représentants de pays étrangers qui permettent de compléter l'image donnée par le gouvernement français.¹¹⁶ L'audition doit porter sur un point précis et par conséquent, ce moyen nécessite déjà une certaine information préalable pour mettre l'assemblée en mesure de poser les questions utiles. Si l'assemblée n'en dispose pas, les auditions ne lui permettent pas de se procurer des informations sur des points dont elle n'est pas tenue au courant par le gouvernement.

Les questions orales et écrites au gouvernement constituent un autre mécanisme à la disposition du parlement pour exercer son pouvoir de contrôle. Elles jouent un rôle important si l'on examine le nombre total des questions posées (questions écrites et orales avec et sans débat confondues en 1996/97 : 1.031, 1997/98 : 14.133, 1998/99 : 14.990), mais peu de ces questions sont posées dans le domaine de la politique étrangère : une en 1996/97, 33 en 1997/98 et 36 en 1998/99.¹¹⁷ Ces chiffres sont d'autant plus décevants que les questions écrites ont été prévues en 1909 à la Chambre des députés et en 1911 au Sénat précisément dans le but de faciliter le contrôle de la politique étrangère. Les questions sont plus des moyens d'information que des moyens de contrôle puisque les questions orales peuvent seulement donner lieu à un débat qui permet à certains parlementaires de s'exprimer individuellement et non à un vote qui permettrait l'expression formelle d'un désaccord éventuel.

La Commission des affaires étrangères est le lieu où sont centralisées les informations dont l'Assemblée dispose en matière de politique étrangère. Tous les projets de loi autorisant la ratification lui sont envoyés et la pratique veut que son secrétariat ait accès aux télégrammes diplomatiques qui sont envoyés des Représentations diplomatiques à l'étranger aux autorités françaises (mais non aux instructions de la centrale qui sont adressées aux diplomates en poste). Le Président de la Commission des Affaires étrangères est ainsi destinataire direct d'environ 300-400 télégrammes diplomatiques des postes français à l'étranger par jour. Il s'agit là d'une procédure unique en France qui assure une information directe du parlement sur les affaires étrangères de la France. Le Ministère des affaires étrangères fait un tri entre les télégrammes diplomatiques que ne sont adressés qu'au Ministre et au Président de la République et ceux qui sont également mis à la disposition des présidents des Commissions au Sénat et à l'Assemblée. Parmi ces derniers, certaines dépêches sont confidentielles ce qui empêche le Président de la Commission concernée de les communiquer à ses membres.

¹¹⁶ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 181.

¹¹⁷ Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale.

L'image que se fait le parlement sur la politique étrangère est complétée par des contacts des parlementaires, surtout du Président de la Commission des Affaires étrangères, avec des divers interlocuteurs étrangers. Il reçoit régulièrement des représentants politiques et diplomatiques d'autres États, ainsi que ceux d'organisations non-gouvernementales. En outre les recherches menées par les parlementaires, leurs collaborateurs et les fonctionnaires de l'Assemblée nationale peuvent apporter des éléments importants, sans pour autant pouvoir remplacer une information complète de la part du gouvernement.

Malgré les possibilités décrites, l'information du parlement en matière de politique étrangère dépend essentiellement de la volonté du gouvernement de lui fournir ces éléments. La plupart des moyens qui sont à la disposition du parlement ne peuvent être utilisés avantageusement que dans la mesure où le gouvernement a déjà fourni une certaine information initiale. Le constat de Elisabeth Zoller d'après laquelle « fondamentalement, les parlementaires ne connaissent de l'action diplomatique de l'État que ce que le gouvernement veut bien leur dire »¹¹⁸ reste d'actualité.

Dans la pratique, le gouvernement fournit souvent des informations sans y être formellement obligé. L'envoi des télégrammes diplomatiques au président de la Commission des affaires étrangères est un exemple de cette volonté. Une des raisons pour cette coopération volontaire est certainement que le gouvernement ne peut être que renforcé sur la scène internationale par une collaboration étroite avec le parlement. Au-delà des questions de compétence, la légitimité démocratique y joue un rôle de plus en plus important. En outre, les secrets en matière de politique étrangère risquent d'être levés un jour. Plusieurs conventions de défense avec des États africains qui avaient été gardés secrets sur demande des partenaires ont ainsi donné lieu à des débats devant l'assemblée lors d'interventions françaises dans ces pays. Dans cette situation, la position du gouvernement est considérablement affaiblie par rapport à la situation d'un traité communiqué dès sa conclusion.

L'usage réticent que le parlement fait de la possibilité d'interroger le gouvernement sur des sujets qui relèvent de la politique étrangère peut s'expliquer de deux manières. La première est que cette politique est généralement peu conflictuelle entre les deux acteurs. La seconde est que les moyens d'action dont le parlement dispose en la matière sont tellement limités, que ces limites ont des répercussions sur l'intérêt que les chambres manifestent. Elles sont certainement plus intéressées par des sujets de politique intérieure puisque leur influence y est plus importante.

b) Possibilités d'action

Il est difficile d'évaluer si le parlement attache une importance relativement faible au contrôle du gouvernement en matière de politique étrangère puisqu'il lui manque les moyens juridiques ou si le besoin de compétences renforcées n'est pas une priorité politique parce que la politique étrangère est relativement consensuelle. Un indice est le fait que le contrôle parlementaire en matière de la politique étrangère sous des régimes qui étaient plus favorables aux chambres n'était pas beaucoup plus développé.¹¹⁹ Comme indiqué, la politique étrangère est généralement assez consensuelle entre l'exécutif et le parlement. La composition de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale fait d'ailleurs preuve d'une certaine proximité entre les deux pouvoirs. Il est très rare que les Commissions expriment leur désaccord avec le gouvernement en matière de politique étrangère.

¹¹⁸ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 185.

¹¹⁹ E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures* (1992), p. 184-5.

La seule possibilité du parlement de mettre en jeu de sa propre initiative la responsabilité du gouvernement sur une question de la politique étrangère est la motion de censure. Or, cet instrument n'est utilisé qu'exceptionnellement. En relation avec un traité international, un seul exemple peut être cité : le retrait français des structures intégrées de l'OTAN. Dans la conduite normale de la politique étrangère, ce moyen de contrôle s'avère illusoire car exagéré.¹²⁰ Depuis la première guerre mondiale s'est établi comme axiome de la politique parlementaire qu'un gouvernement ne tombe pas sur la politique étrangère. La possibilité d'une motion de censure a ainsi peu d'effets directs dans la pratique des relations entre le parlement et le gouvernement. Néanmoins, ce droit ultime, même s'il n'a pas été utilisé depuis longtemps, confère un certain poids aux opinions exprimées au sein de l'Assemblée sur la politique étrangère menée par l'exécutif.

Les chambres pourraient théoriquement refuser d'adopter les mesures de mise en œuvre qu'une convention non-approuvée nécessite sur le plan législatif ou budgétaire. Une menace en ce sens a été exprimée à plusieurs reprises par des députés. Mais le refus d'adopter ces mesures équivaudrait à une violation de la convention en vigueur et mettrait la France en situation de non-conformité avec le droit international. La pression sur le parlement est de ce fait importante d'adopter les normes de mise en œuvre, même si les chambres n'ont pas approuvé la convention concernée.

Aux États-Unis, le contrôle budgétaire¹²¹ est un moyen important à la disposition du Congrès pour exercer une influence notable en matière de politique étrangère et notamment sur l'application des traités internationaux. C'est par ce moyen que les contributions des États-Unis au budget des Nations Unies ont été sensiblement réduites afin d'exercer une pression certes peu légitime mais d'autant plus efficace sur l'organisation. En France, le droit budgétaire porte des limites importantes à l'exercice d'un contrôle comparable par le moyen des prérogatives budgétaires du parlement. En vertu des articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le parlement n'a qu'un pouvoir très limité de réformation des dispositions budgétaires. Le parlement n'a notamment pas le droit de soumettre une dépense à des conditions, mais peut seulement demander sa suppression. Les dépenses sont votées par grands blocs, ce qui rend difficile un pilotage de certaines activités concrètes par ce moyen. A ces restrictions juridiques s'ajoute le fait que le débat budgétaire est avant tout marqué par des dossiers de politique intérieure qui constituent les grandes masses du budget. L'aspect budgétaire illustre fort bien la relation entre des compétences juridiques peu développées et une faible priorité politique du domaine concerné. Dans le débat du budget du Ministère des affaires étrangères, un rôle important est attribué aux coûts de son réseau dans le monde qui n'a que peu d'incidences sur le contenu de la politique menée.¹²² On retrouve ici encore une volonté limitée des chambres de faire de la politique étrangère une vraie priorité.

En Allemagne par contre, la possibilité juridique du Bundestag de piloter la politique étrangère par le moyen budgétaire est généralement reconnue.¹²³ Les réserves budgétaires permettent même de retenir la décision parlementaire sur les crédits pour un moment postérieur au cours de l'exercice budgétaire.¹²⁴ Bien entendu, ces mécanismes ne jouent que pour les actions qui ont

¹²⁰ A. PELLET, Art. 53, Luchaire/Conac (éd.), Constitution, p. 1022.

¹²¹ E. ZOLLER, Droit des relations extérieures (1992), p. 174 et 182.

¹²² Voir, à titre d'exemple l'avis de la Commission des affaires étrangères sur le projet de la loi de finances pour 2001, par P. BRANA, Assemblée nationale n° 2626.

¹²³ E. HIENSTORFER, Die auswärtige Gewalt des deutschen Bundestages (1968), p. 182 et suivantes; U. ROSENGARTEN, Der Begriff der völkerrechtlichen Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG im Lichte moderner Entwicklungen des Völkerrechts (1994) p. 241.

¹²⁴ § 22 phrase 3 de la Bundeshaushaltsordnung, voir U. FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt (1986), p. 243 et 47.

une implication budgétaire. Une opinion dissidente de quatre juges de la Cour constitutionnelle a exprimé une évaluation réticente de ce moyen d'influence : « La possibilité d'examiner ces questions dans le cadre du débat sur le budget du Ministère de la défense n'est pas adapté à la portée politique de ces décisions et ne peut remplacer un droit de décision direct ».¹²⁵ Cette opinion dissidente est difficilement conciliable avec la portée politique du contrôle budgétaire des parlements qui est un moyen de pilotage performant dans un domaine vaste. Si les débats budgétaires ne donnent dans la pratique pas lieu à des discussions approfondies en matière de politique étrangère, la raison n'est certainement pas que le moyen n'est pas adéquat mais plutôt que les parlementaires ont d'autres priorités dans le débat budgétaire.

Pour exercer une influence sur la conduite de la politique étrangère, le parlement doit exprimer clairement son avis à l'égard des mesures prises par le gouvernement. Or, on constate que les assemblées ne disposent aujourd'hui que de moyens limités à cette fin. Comme on l'a déjà mentionné, les questions orales peuvent donner lieu à un débat mais ne sont pas suivies d'un vote qui permettrait l'expression formelle d'un désaccord éventuel. En outre, l'assemblée se refuse depuis 1958 le droit d'adopter des résolutions en matière de politique étrangère. Ces résolutions qui n'ont souvent pas d'effet juridique sont dans d'autres États un moyen important pour permettre aux parlements de formaliser leur attitude à l'égard de la politique étrangère menée par les gouvernements.¹²⁶ En Allemagne, le Bundestag a exprimé son interprétation du traité du 22 janvier 1963 dans un préambule unilatéral de la loi autorisant la ratification.¹²⁷ Il a également formalisé sa position concernant les traités avec l'URSS et la Pologne de 1972 dans une résolution unilatérale.¹²⁸ Lors de la ratification du traité de Maastricht, l'assemblée a exigé une interprétation stricte des critères de stabilité pour l'union monétaire dans une résolution.¹²⁹ Le parlement a exigé dans cette résolution que le gouvernement déclare à l'égard des autres États membres formellement que cette interprétation des critères était la sienne.

Il arrive aussi que l'assemblée élabore en son sein des rapports sur l'application d'un traité international.¹³⁰ Bien que ces rapports soient surtout destinés à l'information des parlementaires, ils permettent également de mettre en lumière les éventuels défauts de la pratique internationale et ainsi d'exercer une certaine pression à l'égard du gouvernement.

B. Mécanismes spécifiques pour l'Union européenne

Comme pour les autres accords extérieurs, le processus d'élaboration de normes communautaires affaiblit les compétences parlementaires au profit de l'exécutif qui assure la représentation de l'État dans les enceintes de la Communauté. Les États membres en tant que tels interviennent dans l'élaboration du droit dérivé essentiellement par le Conseil de l'Union européenne où ils sont représentés par leurs gouvernements. Les ministres français y négocient, assistés par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, sur la base de mandats

¹²⁵ BVerfGE 90, 286 [378].

¹²⁶ Cf. pour l'Allemagne H. BUTZER, *Der Bereich des schlichten Parlamentsbeschlusses*, 119 AÖR 1994, 61 ; C. Grupp, *Die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewalt in Form von Entschlüssen* (1975). Vgl. auch U. Rosengarten, *Der Begriff der völkerrechtlichen Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG im Lichte moderner Entwicklungen des Völkerrechts* (1994) S. 243 ff; E. Menzel, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, 12 VVDStRL 1954, 195 f; H. Mosler, *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in: FS Bilfinger (1954) S. 243 [96 f.]; E. Hienstorfer, *Die auswärtige Gewalt des deutschen Bundestages* (1968), S. 141 ff.

¹²⁷ BGBl 1963 II 705. Cf. B. EHRENZELLER, *Legislative Gewalt und Außenpolitik* (1993) S. 204.

¹²⁸ « Entschlüsselung » du 17.5.1972 (BullBReg. 1972, 1947).

¹²⁹ BTDrucks 12/3906; StenBer 12/126 S. 10879. Cf. également la résolution du Bundesrat (BRDrucks 810/92, 6).

¹³⁰ Voir par exemple JACK LANG : rapport n° 297 du 7 octobre 1997 : L'enfant dans la société internationale.

interministériels, arrêtés dans le cadre du Secrétariat général du comité interministériel (SGCI), le cas échéant après l'arbitrage du Premier ministre.

Les normes communautaires ainsi créées par les exécutifs s'insèrent dans les ordres juridiques nationaux où ils priment sur les normes législatives internes. Un droit d'origine essentiellement parlementaire en conséquence remplacé par un droit d'origine exécutive. Comme l'a constaté le rapport Vedel : « Il faut bien se rendre compte du fait que l'extension des compétences de la Communauté va de pair avec une perte du pouvoir juridique et du pouvoir de fait des parlements nationaux. »¹³¹

Si cette perte de compétences législatives est une conséquence inévitable de toute activité législative supranationale, elle devrait se voir compensée par un contrôle accru de la législation supranationale. Les États membres de l'Union européenne ont développé des mécanismes pour permettre un certain contrôle, mais leur efficacité ne permet pas de compenser entièrement les compétences législatives perdues.

1. Une fonction normative réduite

L'intensification de la production normative a des répercussions importantes sur le rôle du législateur national. Les choix politiques sont effectués au niveau des institutions de l'Union où la représentation des parlements nationaux est faible. Cependant ces derniers ont souvent, et particulièrement pour les directives, la tâche de transposer les normes communautaires issues de ces institutions dans les ordres juridiques nationaux. Dès lors on assiste souvent à un processus législatif en deux étapes. L'interaction des acteurs de ces deux niveaux est cruciale pour une insertion harmonieuse des normes communautaires dans les ordres juridiques nationaux ainsi que pour la pleine efficacité des choix adoptés au niveau communautaire.

Le lien étroit qui existe entre la négociation de la norme communautaire et sa transposition dans l'ordre juridique national a été rappelé dans la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne.

a) L'affaiblissement des compétences normatives propres

L'activité normative des Communautés européennes réduit le domaine dans lequel le législateur national peut légiférer librement. La primauté des traités internationaux s'applique également au droit dérivé des organisations internationales et, au moins de ce fait, aux règlements, directives et décisions communautaires.¹³² Ces normes peuvent être invoquées devant les autorités nationales et créent immédiatement des droits et obligations pour les sujets de droit interne lorsqu'elles sont directement applicables. En ce qui concerne les directives, la Cour de justice des Communautés européennes leur reconnaît un effet direct dans la mesure où elles sont claires, précises et inconditionnelles. Même les normes qui ne sont pas suffisamment claires et précises pour pouvoir se substituer aux normes nationales contraires (invocabilité de substitution) peuvent être invoquées pour exclure l'application d'une norme nationale incompatible (invocabilité d'exclusion).

¹³¹ Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, Bulletin CE, supp. 4/72, p. 33.

¹³² Pour les règlements CE, 24 septembre 1990, Boisdet, rec. 250 ; pour les directives CE, Assemblée, 28 février 1992, Rothmanns, rec. 80. Le juge judiciaire retient les mêmes règles.

Dans un domaine qui est réglé par des normes communautaires, le législateur national n'a ni le droit ni la possibilité d'imposer ses propres règles. Les autorités nationales sont donc obligées de se conformer au droit communautaire. De fait, le législateur a perdu sa compétence, qui est soit entièrement transférée aux institutions communautaires dans l'hypothèse où ces dernières ont la compétence d'adopter des décisions et règlements, soit étroitement encadrée par des directives. Dans le cas de la transposition des directives, le pouvoir normatif du législateur national est affecté matériellement. Il « perd alors son caractère 'initial' et devient en fait un pouvoir lié ».¹³³

L'affaiblissement des compétences est encore plus net pour le pouvoir réglementaire national. Le Conseil d'État a précisé dans un arrêt récent les contraintes auxquelles ce dernier est soumis relatif aux actes d'ouverture et de fermeture de la Chasse.¹³⁴ Il a estimé que le refus du Premier ministre de modifier par un décret les dispositions de nature réglementaire de la loi du 15 juillet 1994 constituait une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il a précisé qu'en vertu de l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire, il incombait au Premier ministre de tirer les conséquences de l'incompatibilité de ces dispositions avec la directive n° 79/409/CEE du 2 avril 1979 relative à la protection des oiseaux sauvages. De ce fait, le juge a non seulement sanctionné le pouvoir réglementaire pour avoir adopté des normes incompatibles avec le droit communautaire, mais ordonné à celui-ci d'adopter des règles d'un contenu précis.

Même si l'obligation du législateur dans le domaine qui lui est réservé est identique, il n'y a en France pas de juge qui serait compétent pour ordonner au parlement d'adopter certaines normes puisque le Conseil constitutionnel refuse le contrôle des lois par rapport aux normes internationales et communautaires dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution. Pour ce qui est des normes législatives, le Conseil d'État s'est par conséquent limité au constat que les normes contraires à la directive mentionnée sont inapplicables et ne peuvent légalement justifier le refus du ministre chargé de la chasse d'exercer sa compétence réglementaire d'autoriser dans certaines zones l'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau.

La présence de normes communautaires ne cesse d'augmenter dans l'ordre juridique français. Sur le plan purement quantitatif, le droit communautaire comprend aujourd'hui les traités originaires de Paris et de Rome, les traités modificatifs et les actes d'adhésion. A ces documents sont annexés un grand nombre de protocoles qui ont le même statut juridique que les traités et des déclarations unilatérales d'une valeur juridique incertaine mais d'un poids politique important. Aux traités fondateurs s'ajoutent environ 300 traités de la Communauté avec des États tiers qui, sans que les États membres y soient formellement partis, sont obligatoires pour eux à travers l'ordre juridique communautaire. Quant au droit communautaire, 14 932 textes étaient en vigueur au 29 juin 2000.¹³⁵ Après une croissance rapide liée à la réalisation du marché unique, le niveau de production normative de l'Union semble être stabilisé depuis le début des années 1990. Le législateur communautaire adopte actuellement par an entre 40 et 60 directives et autour de 200 règlements. A ces textes s'ajoutent les nombreux règlements d'application pris par la Commission pour la mise en œuvre des textes et sur leur base.

La production quantitative n'est qu'un indicateur superficiel pour le rôle des normes communautaires dans l'ordre juridique français. Leur influence matérielle est difficile à mesurer. Jacques Delors a estimé en juillet 1988 devant le Parlement européen qu'au bout de dix ans quelques 80% de la législation économique serait d'origine communautaire. Jacques Genton a

¹³³ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 18-9.

¹³⁴ CE, 3 décembre 1999, Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire, n° 164789, AJDA 2000, p. 170.

¹³⁵ CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 19 ; actualiser avec Eur-Lex !!!

estimé que déjà en 1989 une loi sur deux était « sous influence européenne »¹³⁶, le quotidien britannique *Financial Times* estime que 40% des normes applicables au Royaume-Uni sont d'origine communautaire.¹³⁷

Parmi les 300-400 propositions d'actes communautaires examinées par le Conseil d'État avant leur transmission au parlement dans le cadre de la procédure de l'article 88-4, la proportion d'actes communautaires relevant du niveau législatif était de 50% en 1999 (après 56% en 1998 et 60% en 1997).¹³⁸ Pour une production législative totale de 50 textes par an environ, on compte trois fois plus de textes communautaires relevant du niveau législatif.

Des secteurs entiers ont été profondément transformés sous l'influence du droit dérivé communautaire. Il s'agit avant tout du droit économique. Ainsi, les règles applicables au secteur bancaire sont aujourd'hui largement prédéterminées par un certain nombre de directives européennes qui harmonisent les droits des États membres et ne laissent que des marges de manœuvre très limitées pour des spécificités nationales. D'autres matières du droit civil, liés par exemple aux échanges économiques ont donné lieu à des lois nationales qui reprennent les règles très précises prévues par des normes communautaires. Il en est ainsi pour le droit relatif à la protection des consommateurs, la commercialisation de différentes marchandises ou encore les règles relatives à l'exercice de certaines professions dans la mesure où ces dernières sont désormais ouvertes aux ressortissants de l'Union européenne. Depuis le traité de Maastricht, cette influence va très au-delà du droit économique. L'on observe notamment le début d'une production normative importante dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, antérieurement considéré comme étant au cœur même de la souveraineté nationale.

Le rôle qui reste pour le pouvoir normatif national dans ces domaines de compétence communautaire n'est pas toujours très satisfaisant pour les hommes politiques nationaux qui sont élus pour légitimer les grandes orientations politiques et qui se trouvent de plus en plus souvent à transposer dans le droit national des normes qui leur sont imposées sur un niveau supra-national. Certes, le parlement a la possibilité de rejeter un projet de loi visant la transposition d'une directive communautaire. Il l'a fait pour la première fois en 1978 quand il a été saisi de la transposition de la sixième directive sur la TVA. Mais une telle réaction ne peut éviter qu'il soit à nouveau saisi d'un projet de loi dans le même sens puisque la France ne peut se retirer unilatéralement de son obligation de transposition.

Ce rôle limité du parlement est peut-être une des raisons pour lesquelles la transposition des directives communautaires ne semble pas être une priorité pour la France. Selon le 16^e rapport de la Commission européenne sur la transposition des directives, la France occupe la 12^e place sur les 15 États membres. Seul le Luxembourg, l'Italie et la Grèce ont accumulé un retard plus important. En outre la France avait occupé la première place pour les dossiers d'infraction en cours au 31 décembre 1998 dans les services de la Commission ainsi que pour les mises en demeure (254), les avis motivés (139) et les saisines de la Cour de justice (42). Contrairement à la situation italienne, ce retard ne semble pas être lié à une lenteur ou un encombrement particulier du législateur français. Pour y remédier, l'Italie avait utilisé un dispositif célèbre, la « loi Pergola » pour surmonter les obstacles d'une procédure parlementaire lourde qui avaient pour conséquence un retard important dans la transposition des directives.¹³⁹ La situation française semble s'expliquer plutôt par une attitude qui ne semble prendre au sérieux l'engagement com-

¹³⁶ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 17.

¹³⁷ *Financial Times* 27 décembre 2000, p. 5.

¹³⁸ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 21.

¹³⁹ S. PIERRÉ-CAPS, *L'adaptation du Parlement français au système communautaire*, RFDC 1991, 233 [260].

munautaire que lorsqu'il est prononcé dans un arrêt de la Cour de justice constatant que la France a manqué à ses obligations en vertu du droit communautaire.

En effet, seulement environ 45% des directives communautaires nécessitent des mesures de transposition au niveau législatif, la transposition des autres pouvant être assurée seul par le pouvoir réglementaire.¹⁴⁰

Face aux contraintes importantes qui sont imposées au législateur national lorsqu'il met en œuvre des obligations communautaires, notamment celles contenues dans des directives, l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'une procédure législative parlementaire qui est conçue pour permettre au parlement d'arbitrer entre les différentes options possibles dans le domaine de la loi. La compétence législative correspond au souci de laisser les choix fondamentaux de l'État aux Assemblées élues afin d'en assurer une certaine légitimité. Cette situation ne correspond souvent pas à la transposition des directives. Dans ce cas, les choix ont souvent déjà été effectués au niveau communautaire et il s'agit plutôt de leur bonne traduction dans le droit interne. C'est ainsi que le Conseil d'État a pu proposer dans l'objectif de remédier au retard pris par la France dans la transposition d'un certain nombre de directives communautaires, de recourir plus fréquemment aux projets de loi regroupant dans un même texte des dispositions diverses prises pour la transposition de plusieurs directives. Il a suggéré que ces textes se bornent à assurer la transposition des directives concernées et ne contiennent pas de mesures modifiant les règles de droit interne étrangères à la directive afin de permettre une adoption rapide par le parlement. La remarque, certainement justifiée, dans l'exposé de la proposition de loi du 5 décembre 2000 va dans le sens tout à fait opposé¹⁴¹. Il est souligné que si les ministères étaient obligés, chaque fois qu'ils proposent l'amendement d'un texte, de procéder à cette occasion également à l'intégration des dispositions nécessitées en vue des directives communautaires non encore transposées, le retard de la France dans la transposition de ces textes serait considérablement atténué. Une seconde piste envisagée par le Conseil d'État consiste en l'autorisation par le parlement du gouvernement de prendre par ordonnances les mesures de transposition nécessaires dans le domaine de la loi.

C'est la seconde option que le gouvernement a retenue pour la transposition de 50 directives d'un coup en soumettant au parlement un projet de loi portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires pour mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.¹⁴² Ce mécanisme tient compte du caractère souvent très technique des directives qui laissent souvent peu de choix au pouvoir normatif national quant à leur mise en œuvre. Les débats sur ce projet devant la Commission des lois du Sénat ont témoigné d'une grande réticence à l'égard de cette technique. Le rapporteur a notamment souligné le caractère exceptionnel de la mesure pour permettre à la France de combler rapidement les lacunes dans la transposition des directives. Il a souligné à juste titre que cette technique de transposition met à l'écart les assemblées. En revanche, il apparaît qu'une utilisation prudente et maîtrisée par le parlement peut permettre à celui-ci d'identifier lui-même les domaines où il estime que la transposition des directives ne nécessite pas de choix politique important et d'y permettre la transposition par voie d'ordonnance. Ainsi, il économiserait des capacités pour la transposition des directives qui laissent plus de liberté au législateur national et qui permettent une certaine créativité législative.

Le rôle du parlement dans la transposition des directives ne consiste pas uniquement en la légitimation des choix politiques nécessaires. Le débat devant les chambres assure également un

¹⁴⁰ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 84.

¹⁴¹ Proposition de loi n° 2781 complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

¹⁴² Projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, Sénat, doc. n° 473 du 7 septembre 2000.

examen de la norme communautaire à la lumière du droit national et par là même un certain contrôle ex post des négociations au sein du Conseil. L'effort qui est nécessaire pour assurer une transposition des directives dans les délais ne se situe pas exclusivement en aval du processus législatif communautaire. Il paraît crucial de poser la question de la transposition éventuelle déjà en amont, c'est à dire lors de la négociation des directives au sein du Conseil et même avant de s'engager dans cette négociation. Cette sensibilité en amont nécessite une connaissance approfondie du droit national qui est susceptible d'être concerné par un projet de directive de la part des négociateurs français dans les groupes de travail au Conseil. Dans ce contexte le Conseil d'État a souligné l'importance de l'étude d'impact juridique préalable qui est prévue dans la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998. Cette dernière devrait permettre d'identifier dès la communication de la proposition de directive la liste des textes de droit interne dont l'élaboration sera nécessaire en cas d'adoption de la directive.¹⁴³

La cohérence entre le suivi parlementaire de la négociation des textes communautaires et la responsabilité pour leur transposition après l'adoption a été au cœur de la proposition de loi du 5 décembre 2000 déjà citée complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue d'améliorer le contrôle du parlement sur la transposition des normes européennes dans la législation française.¹⁴⁴ Les auteurs proposent que, faute d'une commission des affaires européennes, les délégations pour l'Union européenne à l'Assemblée et au Sénat puissent se saisir non seulement des actes communautaires en élaboration, mais également des mesures nationales de transposition.

Le transfert de compétences législatives à l'Union européenne n'est pour autant pas illimité. Le système communautaire est un système de compétences d'attribution. Un élargissement de ces compétences nécessiterait un traité international en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne pour lequel l'accord du parlement français est nécessaire sous les conditions prévues par l'article 53 de la Constitution. Certains élargissements du champ des compétences nécessiteraient même une révision de la Constitution. A ce titre, on observe l'utilisation d'une technique récente. Les nouveaux articles sur les Communautés européennes et sur l'Union européenne font à deux reprises référence explicite aux « modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 ». Par ce libellé, le pouvoir constituant se réserve la décision non seulement pour des nouveaux transferts de compétences mais également pour toute modification des modalités définies dans un traité précis.

On peut conclure que le rôle du pouvoir législatif national est encore plus réduit dans les domaines réglés par des normes communautaires qu'en matière de traités internationaux. Ce constat a été illustré par la mise en œuvre de la convention de Bruxelles II du 28 mai 1998. Elaborée en tant que convention entre les États membres pour régler la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale, cette convention a été mise en œuvre par le législateur communautaire après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et la communautarisation de la matière par un règlement qui est quasiment identique à la convention.¹⁴⁵ Ce règlement s'est substitué aux normes de la convention qui n'avait pas été ratifiée par tous les États membres.

Jacques Genton avait constaté en 1989 que l'on « peut parler d'une véritable évasion vers les communautés du pouvoir législatif national »¹⁴⁶

¹⁴³ CONSEIL D'ÉTAT, *La norme internationale en droit français* (2000), p. 121.

¹⁴⁴ Assemblée nationale, onzième législature, n° 2781.

¹⁴⁵ Règlement n° 1347/2000/CE du Conseil du 29 mai 2000, JOCE n° L 160 du 30 juin 2000, p. 19 ; Convention du 28 et 29 mai 1998, JOCE no C 221 du 16 juillet 1998, p. 2.

¹⁴⁶ J. GENTON, *Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire*, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 16.

b) La participation au processus normatif communautaire

La procédure communautaire pour l'élaboration de normes ne prévoit aucun rôle formel pour les parlements nationaux. Dans la plupart des domaines, la Commission européenne a un monopole de proposition et les actes sont ensuite adoptés par le Conseil et le Parlement européen. Le mécanisme de négociation non plus ne prévoit aucun rôle spécifique pour les parlements nationaux.¹⁴⁷ Les contacts privilégiés de la Commission lors de l'élaboration d'une proposition d'acte communautaire sont les gouvernements des États membres, le Parlement européen et les multiples organisations représentant les intérêts économiques des secteurs concernés et la société civile. Malgré la référence du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, ceux-ci n'ont pas de rôle direct à jouer dans le processus normatif communautaire. Ce protocole a avant tout l'objectif de permettre aux exécutifs nationaux d'associer leurs parlements dans la mesure de ce qui est requis par le droit national.

Les travaux au Conseil sont structurés autour de conférences de représentants des États membres à plusieurs niveaux : des groupes de travail composés de fonctionnaires, des deux COREPER, composés des représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne et, enfin, des Conseils proprement dits qui regroupent les représentants au niveau ministériel. Cette structure se prête mal à l'association de parlementaires nationaux. Malgré ce fait, l'Allemagne en tant qu'état à structure fortement fédérale est généralement représentée par un représentant désigné par la deuxième chambre de son parlement au conseil dans la mesure où le sujet traité concerne des domaines qui relèvent, au niveau interne, de la compétence des Länder (article 23 alinéa 6 de la loi fondamentale).

Le parlement français ne participe à la représentation des intérêts français au Conseil que par le biais de l'influence qu'il peut éventuellement exercer sur les représentants de l'exécutif qui parlent au nom de la France. Il est certainement vrai que la Commission maintient rarement des propositions tout au long du processus de négociation qui se heurtent à une opposition déterminée d'un État membre, par exemple parce que le parlement de cet État y serait opposé. En revanche, la position des parlements nationaux ne peut être communiquée que par les gouvernements représentés au Conseil. Si un gouvernement estime que l'accord du parlement national n'est pas nécessaire ou que les réticences de ce dernier pourront être surmontées, la Commission n'a aucune incitation de tenir compte de l'avis exprimé par un parlement national. L'on peut citer à titre d'exemple les négociateurs du Danemark qui réservent souvent leur accord au résultat d'une négociation à un vote positif de leur parlement, et qui ont l'habitude de définir les limites de ce qui est négociable pour eux par rapport à des prises de position de leur parlement national. Malgré le renforcement du rôle des assemblées françaises par la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, on peut difficilement considérer que l'attitude des négociateurs français prenne en compte de manière similaire les avis exprimés par leur parlement.

Deux institutions sont chargées pour la France de participer aux négociations au sein du Conseil de l'Union européenne qui élabore les normes communautaires de droit dérivé. Le processus de concertation interministérielle à Paris est animé par le SGCI, les relations sur place avec les principaux partenaires de la France sont assurées par les fonctionnaires en poste à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. L'articulation entre ces deux lieux de négociation nécessite un flux d'information ininterrompu qui est assuré par la participation des agents de la RP aux réunions dans le cadre du SGCI lors de l'élaboration des mandats de négociation.

¹⁴⁷ S. PIERRÉ-CAPS, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, RFDC 1991, 233 [5, 9].

Après la transmission officielle d'une proposition d'acte par la Commission à la Représentation permanente et au SGCI, le texte est d'abord transmis à l'ensemble des ministères français concernés, puis, dans un délai de quinze jours, au Conseil d'État pour avis. Le Conseil d'État en détermine notamment la nature réglementaire ou législative selon les critères de l'article 34 de la Constitution.¹⁴⁸ S'il estime que le texte a un caractère législatif, ce dernier est transmis en vertu de l'article 88-4 aux délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat pour le vote éventuel d'une résolution parlementaire. L'on notera au passage l'importance de l'avis du Conseil d'État à ce stade non seulement pour le rôle du Parlement dans l'élaboration du texte communautaire, mais également en aval, lors de la transposition éventuelle dans le droit interne. Ensuite, une réunion interministérielle organisée par l'SGCI détermine le mandat des négociateurs français dans les groupes de travail du Conseil. Une telle réunion peut être répétée avant les différentes réunions du groupe afin d'être en mesure de tenir compte des derniers développements, et elle l'est systématiquement avant le traitement du dossier par le COREPER et le Conseil lui-même.

La révision de la Constitution du 25 juin 1992 permettant la ratification du traité sur l'Union européenne a introduit, avec l'article 88-4, un mécanisme innovateur du contrôle parlementaire en matière d'affaires européennes. Cet article disposait que « *le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative* ». Les chambres ont notamment la possibilité de voter des résolutions sur ces projets qui leur permettent de formaliser leur point de vue sur les intérêts de la France. Même si ces résolutions ne sont pas juridiquement contraignantes¹⁴⁹, elles expriment une opinion officielle de la chambre concernée et jouissent de ce fait d'un poids politique important.

La révision constitutionnelle de janvier 1999 a encore élargi ce dispositif aux « *projets d'actes de l'Union européenne* » incluant notamment les projets en matière de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et de la justice et des affaires intérieures (JAI).¹⁵⁰ En outre, elle a codifié une pratique antérieure permettant au gouvernement de soumettre à la Délégation tout document émanant des instances de l'Union européenne, même s'il ne correspond pas aux critères fixés par l'article 88-4¹⁵¹. L'obligation constitutionnelle n'existe cependant que pour les propositions « *comportant des dispositions de nature législative* ». Cette notion est interprétée par le Conseil d'État par référence au domaine de la loi, déterminé par l'article 34 de la Constitution. Malgré cette restriction, le Premier ministre s'est engagé dans sa circulaire du 17 décembre 1999 de soumettre au parlement également toute une série de documents des institutions communautaires.

Les règlements des chambres ont été adaptés à cette nouvelle disposition qui est mise en œuvre par le chapitre VII du règlement de l'Assemblée et le chapitre XI du règlement du Sénat.

L'efficacité de la procédure dépend largement du délai disponible pour l'assemblée concernée entre le dépôt devant elle du projet et son adoption définitive par les institutions de l'Union. Ce délai a été souvent jugé insuffisant pour une intervention par le moyen d'une résolution. Dans sa circulaire du 19 juillet 1994, le Premier ministre s'est engagé à donner un délai minimal d'un mois à compter du dépôt d'une proposition d'acte aux assemblées. Durant ce délai, le gouverne-

¹⁴⁸ La pratique du Conseil d'État est analysée par J.-L. Sauron, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale*, RTDE 1999, 171 [80].

¹⁴⁹ Le seul parlement d'un État membre qui a aujourd'hui le droit d'imposer un véritable mandat impératif aux négociateurs au sein du Conseil est le Folketing danois.

¹⁵⁰ Voir B. RULLIER, *chronique*, RFDC 1999, 139.

¹⁵¹ Voir L. LANIER, *Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution*, Sénat, *Rapport d'information* n° 281 du 10 février 1998, p. 13.

ment invoque une réserve d'examen parlementaire pour empêcher l'adoption définitive de l'acte concerné.¹⁵² Cet engagement a été maintenu dans la circulaire du 17 décembre 1999 qui s'est substituée à la circulaire précitée. « L'article 88-4 a donc comblé un manque réel dans le contrôle parlementaire sur le Gouvernement puisqu'il permet à la fois un débat et un vote sur un texte à l'égard des propositions communautaires. »¹⁵³

La loi n° 94-476 du 10 juin 1994 précise l'obligation du gouvernement d'informer le parlement et renforce les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution. Le parlement peut également recourir aux moyens traditionnels d'information dont il dispose. La loi prévoit ainsi que la Délégation pour l'Union européenne peut demander à entendre les ministres ainsi que les représentants des institutions communautaires. La Délégation fait un usage large de cette possibilité et entend non seulement les responsables des institutions communautaires et membres du gouvernement, mais également des représentants d'organisations économiques, professionnelles ou syndicales.

Le Conseil d'État, dans son étude sur la norme internationale en droit français semble juger satisfaisant la participation du parlement à l'élaboration des normes communautaires. Il propose, d'associer selon le modèle britannique notamment la société civile et des partenaires socio-économiques dès le stade de la proposition de la Commission. Or, aucune association de parlementaires en amont n'est revendiquée.¹⁵⁴

Paradoxalement, l'exécutif français semble mettre l'accent davantage sur la coopération avec le Parlement européen que sur l'implication du parlement français en matière européenne. Un conseiller à la Représentation permanente à Bruxelles a pour mission exclusive de suivre les questions qui intéressent le Parlement européen et tous les conseillers chargés des dossiers techniques suivent également la procédure devant le Parlement européen où le gouvernement français n'a juridiquement aucun rôle à jouer. En outre, le gouvernement français essaye d'influencer les positions des députés européens d'origine française en nouant des relations privilégiées et en les tenant au courant des positions françaises par des notes qui leur sont envoyées sur des textes communautaires. Même le travail des Commissions du Parlement européen est étroitement suivi par le SGCI qui s'appuie sur les chargés de mission pour les relations avec le Parlement européen dans les différents ministères. La France joue ainsi un rôle actif dans le lobbying du Parlement européen qui est souvent critiqué.¹⁵⁵

Malgré la mise en place de certains mécanismes qui permettent d'associer le parlement français au processus normatif communautaire, la perte de compétences législatives est loin d'être compensée. La participation ne se manifeste pas par des droits de décision, mais seulement par une information indirecte par le gouvernement et la possibilité d'exprimer un avis sans force juridique.

¹⁵² L. LANIER, Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution, Sénat, Rapport d'information n° 281 du 10 février 1998, p. 6 et 14-6.

¹⁵³ L. LANIER, Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution, Sénat, Rapport d'information n° 281 du 10 février 1998, p. 7.

¹⁵⁴ CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 84.

¹⁵⁵ Le Conseil d'État a récemment proposé de renforcer ce dispositif. CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale en droit français (2000), p. 86.

2. Une fonction de contrôle imparfaitement assumée

« L'incontestable 'évasion' législative et financière vers la Communauté » (J. Genton¹⁵⁶) n'étant pas compensée par une participation décisive au processus normatif communautaire, il se pose la question de savoir si le parlement est en mesure d'exercer la fonction de contrôle qui lui est attribuée concernant l'activité de l'exécutif en matière communautaire.

L'exercice efficace de cette fonction de contrôle nécessite une information complète sur toute activité de l'exécutif dans les enceintes de l'Union européenne ainsi que des occasions régulières qui permettent un débat public sur cette activité. A titre d'exemple on peut citer la pratique qui s'est établie au Bundestag allemand qui double le rythme bi-annuel des Conseils européens par un débat avant les sommets, destiné à l'élaboration de lignes directrices pour les négociations et un compte-rendu du gouvernement avec un nouveau débat après celui-ci. Ce rythme n'a pas d'équivalent en France.

a) Mesures institutionnelles

L'introduction de l'élection des députés européens au suffrage universel direct en 1979 a rompu le lien direct entre les parlements nationaux et les institutions communautaires par la présence des députés nationaux dans le Parlement européen. Les parlements nationaux ont réagi à cette évolution en créant des structures en leur sein qui sont responsables des affaires communautaires. La loi n° 79-554 du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires a créé, au sein de chaque assemblée du parlement, ce qui sont aujourd'hui les délégations pour l'Union européenne.¹⁵⁷ Leur rôle a été renforcé par la loi n° 90-385 du 10 mai 1990 et par la loi n° 94-476 du 10 juin 1994. Ces délégations ne sont pas de commissions permanentes. Leur rôle est purement consultatif et elles ne peuvent en aucune manière prendre part directement à la procédure législative.¹⁵⁸ Elles collectent et diffusent de l'information. Le nombre des membres de chacune des deux délégations est fixé à trente-six qui sont désignés à la proportionnelle des groupes. En effet, l'activité de la Délégation concerne avant tout des organismes extérieurs au gouvernement français, à savoir les institutions européennes. Elle se préoccupe cependant également de l'activité du gouvernement en matière européenne. Un examen des projets européens avant leur adoption par le Conseil de l'Union européenne permet d'informer les commissions permanentes et l'ensemble de l'assemblée en temps utile afin d'influencer la position française au sein du Conseil de l'Union européenne. Leur mission principale est l'information des commissions responsable pour le fond des dossiers ou la séance plénière des développements des affaires européennes pour permettre aux assemblées d'exercer un contrôle efficace du gouvernement.

L'articulation des compétences entre les délégations pour l'Union européenne et les commissions responsables pour les affaires étrangères n'est pas sans chevauchement. Les conférences intergouvernementales destinées à l'amendement des traités fondateurs élaborent ainsi des traités internationaux pour lesquels les commissions des affaires étrangères sont compétentes. Quant à

¹⁵⁶ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 20.

¹⁵⁷ Article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁵⁸ Cf. Décision du Conseil constitutionnel 82-142 du 27 juillet 1982 ; S. PIERRÉ-CAPS, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, RFDC 1991, 233 [62] ; J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 31.

leur contenu, ces traités concernent le fonctionnement même de l'Union européenne et sont à ce titre examinés par les délégations.¹⁵⁹

Les parlements des autres États membres ont créé des structures diverses qui correspondent aux délégations. Certains membres de ces structures se réunissent bi-annuellement dans le cadre des « conférences spécialisées dans les affaires communautaires » (COSAC) qui a été créée en 1989.¹⁶⁰ Ces rencontres ont été introduites afin de permettre un échange d'expériences entre les parlementaires et pour constituer une source d'information supplémentaire. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui a été annexé au traité d'Amsterdam a confié à la COSAC un rôle formel dans les procédures communautaires. Ainsi, elle peut soumettre toute contribution à l'attention des institutions de l'Union, examiner toute proposition d'acte en matière de justice et des affaires intérieures et les questions relatives aux droits fondamentaux. Le protocole précise néanmoins que les contributions soumises à la COSAC ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.

Malgré son originalité et son caractère de projet-pilote pour une éventuelle participation directe des parlements nationaux aux décisions communautaires¹⁶¹, la COSAC n'a jusqu'à aujourd'hui pas su s'imposer dans la pratique communautaire. Le fait que ses prises de position ne lient pas les parlements nationaux et que les positions prises par leurs représentants ne sont pas validées antérieurement par les assemblées réduit considérablement le poids politique des communiqués de la COSAC. Les deux réunions ordinaires par an qui ne durent qu'une journée et demie ne permettent pas l'élaboration de positions sur un grand nombre de sujets d'actualité communautaire. Ses contributions adressées aux institutions de l'Union européenne n'entrent pas dans la technicité des dossiers et sont d'un caractère extrêmement général et le nombre de participants est trop élevé pour permettre d'aller plus loin dans un mode décisionnel qui fonctionne par consensus. Les conférences jouent certainement un rôle important pour les parlementaires qui y participent dans la mesure où elles leur permettent de s'informer sur les techniques de travail et les préoccupations de leurs homologues dans d'autres pays, mais le rôle de la COSAC ne semble actuellement pas aller très au-delà de cette fonction. Une étude qui a été réalisée pour le Parlement européen en 1996 avait déjà constaté que la COSAC éprouvera à l'avenir de grands problèmes pour aller au-delà des questions horizontales et échanger des informations concrètes sur des domaines politiques donnés car les participants sont issus de commissions spécialisées et ne sont pas représentatifs.¹⁶²

b) Les rapports avec le gouvernement

La coopération du gouvernement et notamment du SGCI avec les chambres dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 semble satisfaisante.¹⁶³ La pratique montre notamment que les cas d'intérêts divergents du gouvernement et du parlement en matière communautaire sont extrêmement rares. La négociation reste plutôt marquée par l'opposition des différents États membres et non par une logique de contrôle des exécutifs par les législateurs nationaux. Ainsi, l'implication des Assemblées par l'article 88-4 de la Constitution a souvent pour conséquence le renforcement

¹⁵⁹ B. RULLIER, Chronique, RFDC 1997, 611 et 1998, 645.

¹⁶⁰ S. PIERRÉ-CAPS, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, RFDC 1991, 233 [65-8]. Le règlement de la COSAC est publié au JOCE no C 175 du 24 juin 2000.

¹⁶¹ Le Commissaire Chris PATTEN a proposé de créer une seconde chambre du Parlement européen sur le modèle de la COSAC. *Süddeutsche Zeitung*, 27.12.2000, p. 12.

¹⁶² B. RULLIER, Chronique, RFDC 1997, 612 ; Parlement européen, direction générale des études, document de travail, série politique W-19.

¹⁶³ L. LANIER, Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution, Sénat, Rapport d'information n° 281 du 10 février 1998, p. 7-8.

du gouvernement français à l'égard de ses partenaires et non son affaiblissement. La transposition de la fonction de contrôle parlementaire aux procédures de négociations internationales ne va par conséquent pas de soi. Néanmoins, le Président de l'Assemblée nationale a demandé à plusieurs reprises au Premier ministre de soumettre au parlement des projets de textes que le gouvernement n'avait pas spontanément décidé de lui soumettre, ce qui montre une certaine réticence de coopérer avec le Parlement dans la matière des questions européennes.

Le Ministre des affaires européennes, entendu régulièrement par les Délégations, a souvent accepté d'évoquer telle ou telle proposition d'acte communautaire posant des difficultés particulières. Ces échanges se sont encore renforcés pendant les travaux des deux dernières Conférences intergouvernementales chargées de modifier les traités communautaires. Le traité d'Amsterdam a ainsi donné suite à une revendication de la délégation du Sénat pour une reconnaissance dans le traité lui-même du droit des parlements nationaux de prendre position sur les propositions d'actes communautaires.¹⁶⁴ Au-delà de l'obligation de transmettre certains documents au parlement en vertu de l'article 88-4 de la Constitution, les ordres du jour du Conseil de l'Union européenne sont régulièrement transmis aux assemblées. Les présidents des deux délégations pour l'Union européenne participent régulièrement à la réunion mensuelle organisée par le Ministre chargé des affaires européennes avec les députés européens élus en France. Enfin, l'Assemblée nationale et le Sénat organisent régulièrement des séances de questions orales portant sur des sujets européens.

L'article 88-4 de la Constitution qui assure une certaine information du parlement sur la législation communautaire en cours d'élaboration limite l'obligation de soumettre des documents aux « propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». Pour déterminer si une proposition d'acte communautaire comporte des dispositions de nature législative, le Gouvernement a décidé de s'en remettre à l'avis du Conseil d'État. Compte tenu de la rédaction de l'article 88-4, de nombreux textes ont échappé au contrôle parlementaire, soit parce qu'ils ne constituaient pas des propositions d'actes communautaires stricto sensu, soit parce qu'ils ne contenaient pas de dispositions de nature législative.

Le Conseil d'État a estimé qu'un certain nombre de textes n'étaient pas des " propositions d'actes communautaires ". Il s'agit en particulier de tous les documents consultatifs de la Commission européenne (livres verts, livres blancs, communications ...) qui ne sont pas des propositions normatives. L'exemple de l'Agenda 2000 permet d'illustrer les limites du contrôle parlementaire en vertu de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution. Ce document traite de questions aussi importantes que l'élargissement de l'Union, l'avenir des politiques communes et le renouvellement des perspectives financières. Cependant, les chambres étaient dans l'incapacité de prendre position sur le document Agenda 2000 en adoptant une résolution, dans la mesure où celui-ci ne leur avait pas été soumis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Le Conseil d'État a également exclu du champ d'application de l'article 88-4 les projets d'accords interinstitutionnels. Il s'agit d'actes signés par les institutions de l'Union européenne, et définissant une ligne de conduite dans l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par les traités. Ces accords se sont multipliés au cours des années. Ils ont porté sur des matières aussi importantes que la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire ou la démocratie, la transparence, l'accès à l'information et la subsidiarité. Aucun de ces textes n'a été soumis aux délégations pour l'Union européenne au titre de l'article 88-4 de la Constitution.¹⁶⁵ Il est vrai que

¹⁶⁴ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989.

¹⁶⁵ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989.

les États membres ne participent aux accords interinstitutionnels qu'indirectement, par leur représentation au sein du Conseil de l'Union européenne. Mais ces accords, qui ne sont pas prévus par les traités, influencent la pratique des institutions d'une manière aussi considérable qu'il est difficilement envisageable d'assurer un contrôle efficace des développements communautaires sans inclure ce volet.

Un autre facteur qui a souvent empêché un contrôle efficace par les chambres en matière communautaire sont les délais nécessaires pour leur soumettre un acte communautaire pour avis. En effet, les propositions, une fois transmises au Conseil, sont adressées à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne qui les fait parvenir au gouvernement. A ce stade, le Conseil d'État est saisi pour isoler parmi les propositions d'actes communautaires celles qui comportent des dispositions de nature législative. Il dispose en principe de quinze jours pour se prononcer. Les ministres concernés par une proposition sont également incités à formuler leurs observations. Cette procédure a pour conséquence un délai relativement important avant que les chambres puissent prendre connaissance de la proposition et commencer leur examen. Si l'on y ajoute le délai qui est nécessaire pour le débat au sein des délégations et l'adoption d'une résolution éventuelle, l'on se rend compte que dans certains cas l'acte communautaire peut déjà être devenu définitif avant que les chambres puissent se prononcer. L'engagement du Premier ministre dans la circulaire du 19 juillet 1994, repris dans celle du 17 décembre 1999 de laisser aux chambres un mois pour se prononcer a certainement amélioré la situation en faveur des délégations. Néanmoins, ce délai reste relativement contraignant pour un examen approfondi et une prise de position formelle. En outre, le gouvernement se trouve dans l'impossibilité de respecter son engagement en raison des urgences dans le processus décisionnel au niveau communautaire. Ces contraintes échappent souvent à l'influence du gouvernement français et nécessitent des procédures dans les règlements des chambres qui permettent l'adoption de résolutions dans des délais très restreints.

Le Rapport Genton avait, en 1989 proposé de supprimer le critère du domaine de la loi de l'article 88-4 : « Il conviendrait de réfléchir à la possibilité pour le parlement de se voir transmettre tout texte communautaire sur lequel il souhaite intervenir, même lorsque celui-ci ne comporte pas de dispositions de nature législative. Le Constituant a introduit le critère législatif dans l'article 88-4 pour éviter que le parlement soit submergé de textes sans intérêt. Cependant, l'article 88-4 entrant dans la fonction de contrôle du parlement et non dans sa fonction législative, n'y aurait-il pas une certaine logique à ce que les assemblées puissent adopter des résolutions - lesquelles n'ont aucun caractère contraignant - sur les textes de leur choix ? »¹⁶⁶ Il a ainsi évalué correctement l'absence d'influence directe sur le processus législatif communautaire et souligné à juste titre l'importance de la fonction de contrôle de l'exécutif qui ne peut être assurée que par les parlements nationaux. « L'incontestable 'évasion' législative et financière vers la Communauté pose problème au regard des principes de la démocratie libérale dans la mesure où elle réduit sensiblement l'exercice par le parlement de sa fonction de contrôle et de contestation de l'exécutif. »¹⁶⁷

Le nombre des résolutions adoptées en séance plénière de l'Assemblée nationale en vertu de l'Article 88-4, alinéa 2 de la Constitution a fortement diminué pendant la onzième législature. De 1993 à 1997, cinquante-deux propositions d'actes ont été débattues en séance plénière par l'Assemblée, trente-trois ont fait l'objet d'une résolution. Depuis le début de la présente législature, seulement sept propositions d'actes communautaires ont fait l'objet d'une résolution adop-

¹⁶⁶ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989.

¹⁶⁷ J. GENTON, Rapport d'information sur le Parlement français et le développement du système communautaire, Sénat n° 441, du 29 juin 1989, p. 20.

tée en séance plénière. Pour certains projets qui étaient politiquement de première importance, des déclarations gouvernementales ou questions orales se sont substituées au vote d'une résolution. Ainsi, la préparation de la conférence interministérielle de l'OMC à Seattle a donné lieu seulement à une déclaration gouvernementale. Le gouvernement a également évité la procédure prévue à l'article 88-4 concernant la proposition de directive relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement¹⁶⁸ qui a été l'objet d'une question orale et la résolution sur la sécurité maritime du transport pétrolier¹⁶⁹. Les deux procédures utilisées, questions orales et déclaration du gouvernement n'ont donné lieu à aucun vote formel de l'Assemblée. Ces tendances à court-circuiter la procédure de l'article 88-4 affaiblissent encore les possibilités du parlement de jouer son rôle de contrôle concernant les actes communautaires. Au Sénat, le nombre de résolutions adoptées en séance publique a également baissé de manière considérable.¹⁷⁰

Les résolutions prévues par l'article 88-4 de la Constitution ne sont pas juridiquement contraignantes pour l'exécutif. Le Conseil constitutionnel a rappelé que « le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le gouvernement tient de la Constitution ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution. »¹⁷¹

Le comblement du « déficit démocratique », souvent reproché à l'Union européenne ne peut être assuré que par un rôle accru du Parlement européen et des parlements nationaux. La participation directe à l'élaboration des normes communautaires incombe ainsi au premier, les derniers devant assurer un contrôle efficace de leurs gouvernements en tant que législateurs au sein du Conseil. Ces deux fonctions distinctes n'excluent pourtant pas une coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Ainsi, certains parlements nationaux ont, de fait, créé un droit de veto pour le Parlement européen en soumettant leur autorisation à ratifier des amendements des traités à un vote favorable du Parlement européen qui est formellement exclu de la procédure de révision des traités prévue par l'article 48 TUE. Le Parlement italien procède ainsi depuis 1985 et les députés belges et italiens se sont ralliés à cette pratique depuis 1992.¹⁷²

CONCLUSION

L'intervention parlementaire n'est pas seulement un instrument de contrôle au service du parlement. Au-delà des cas où l'intervention du parlement est juridiquement indispensable, elle est avant tout un instrument au service de l'exécutif qui peut considérablement renforcer la position française sur le plan international. L'association de parlementaires à la négociation dans la pratique récente ou l'association du parlement à la ratification au-delà de ce qui est requis par l'article 53 sont des bons exemples pour illustrer ce constat. L'exécutif en bénéficie non seulement sur la scène internationale, mais également dans ses relations avec le parlement. Plus les parlementaires sont associés, plus il leur est difficile de le critiquer dans le cadre des procédures internes. Ce constat devrait avoir pour conséquence une réévaluation du rôle des chambres par rapport à l'esprit de la Constitution de 1958.

Dans une époque qui est marquée par l'importance croissante du droit international dans nos sociétés non seulement par le biais du droit communautaire, il serait paradoxal de croire que la

¹⁶⁸ Com 1998, 85 final.

¹⁶⁹ Com 2000, 142 final.

¹⁷⁰ 1993 : 3 ; 1994 : 4 ; 1995 : 5 ; 1996 : 6 ; 1997 : 1 ; 1998 : 1 ; 1999 : 3 ; 2000 : 0.

¹⁷¹ Conseil constitutionnel, décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992.

¹⁷² Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13 décembre 2000.

création de ce droit relève d'un « domaine réservé » de l'exécutif. C'est le débat devant les chambres qui peut assurer la transparence et la visibilité de la création des normes nécessaires à la légitimité du droit.¹⁷³ Ce rôle va au-delà de l'autorisation de telle ou telle ratification. Il nécessite une sensibilité non seulement de l'exécutif, mais également des chambres pour l'importance croissante des relations internationales et du contrôle du gouvernement dans ce domaine.

Le renforcement du rôle des chambres peut être facilité par l'attribution de nouvelles compétences, mais il nécessite avant tout que le parlement fasse de la politique étrangère une vraie priorité au même titre des sujets sensibles de politique interne. Aujourd'hui, le parlement commence seulement à afficher des positions propres en matière de la politique européenne et laisse la politique internationale largement au gouvernement. Si les assemblées ne changent pas de culture à cet égard, l'attribution de nouvelles compétences ou la création de nouvelles procédures ne pourront pas durablement renforcer l'influence du parlement sur la négociation, la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux.

Dans le monde actuel, de toute manière les sujets de politique purement interne deviennent de plus en plus rares. Le développement d'une vraie priorité internationale au sein des assemblées devrait par conséquent être doublée par la conscience permanente du fait que l'influence sur un grand nombre de questions politiques nécessite la prise en compte de leurs volets internationaux.

¹⁷³ Voir pour les affaires européennes L. LANIER, Rapport sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution, Sénat, Rapport d'information n° 281 du 10 février 1998, p. 7.

Annexes

Annexe 1 : Les travaux de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

session ordinaire	Réunions		Auditions		Nombre de		
	Nombre	Durée	Membres du Gouvernement	Autres personnalités	Rapports déposés	Textes soumis en application de l'art. 88-4 de la Constitution examinés	Propositions de résolutions déposées
1996-97	36	50h10	11	6	31 ¹⁷⁴	132	10
1997-98	42	71h20	9	15	30 ¹⁷⁵	215	13
1998-99	34	65h25	7	8	31	129	14

Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale

Annexe 2 : Textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution

session ordinaire	Textes en instance au début de la période	Textes transmis durant la période	Textes retirés ou devenus définitifs	Textes en instance à la fin de la période
1996-97	213	119	144	188
1997-98	224	230	204	250
1998-99	250	164	192	222

Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale

¹⁷⁴ Dont 13 rapports d'information examinant, en application de l'article 151-1 du Règlement, l'ensemble des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée nationale et application de l'article 88-4 de la Constitution et concluant, pour certaines d'entre elles, à des propositions de résolution.

¹⁷⁵ Dont 12 rapports d'information, voir supra note 174.

Annexe 3 : Procédure d'examen simplifié en application de l'article 107 du règlement de procédure (traités ou conventions)

session ordinaire	Textes ayant fait l'objet d'une demande	Oppositions	Textes adoptés dans le cadre de cette procédure
1996-97	13	3	10
1997-98¹⁷⁶	35	-	35
1998-99	19	-	19

Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale

Annexe 4 : Saisines du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 54 de la Constitution

1996-97 : -

1997-98 : 1

1998-99 : 2

Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale

¹⁷⁶ La procédure d'adoption simplifiée a été remplacée par la procédure d'examen simplifié par la résolution du 25 mars 1998.

Annexe 5 : Répartition des réponses des ministres chargés des affaires étrangères et des affaires européennes aux questions orales et écrites par rapport au total des questions écrites et orales

session ordinaire	Questions orales au Gouvernement			Questions orales sans débat			Questions écrites		
	étr.	eur.	total	étr.	eur.	total	étr.	eur.	total
1996-97	1	1	24	-	-	-	39	5	1007
1997-98	33	25	755	5	1	452	324	89	12926
1998-99	36	20	719	6	1	450	323	123	13721

Source : Secrétariat général de l'Assemblée nationale

Annexe 6 : L'État de transposition des directives en 1999

	États membres	Nombre de directives applicables au 31/12/1999	Nombre de directives dont les MNE ¹⁷⁷ ont été communiquées	Pourcentage de communications au 31/12/1999	Pourcentage de communications au 31/12/1998
1	Danemark	1499	1456	97,13	98,21
2	Espagne	1502	1449	96,47	97,39
3	Pays-Bas	1505	1447	96,15	96,64
4	Finlande	1498	1436	95,86	97,11
5	Suède	1500	1437	95,80	97,04
6	Allemagne	1507	1439	95,49	96,71
7	Royaume-Uni	1504	1435	95,41	96,36
8	Autriche	1501	1425	94,94	95,00
9	Belgique	1505	1428	94,88	94,72
10	Italie	1504	1416	94,15	93,62
11	Irlande	1499	1411	94,13	95,52
12	France	1505	1412	93,82	94,44
13	Portugal	1507	1407	93,36	94,80
14	Luxembourg	1503	1402	93,28	94,17
15	Grèce	1503	1383	92,02	93,82
	Total ou moyenne CE	1508	1426	94,53	95,70

Source : Commission européenne, Dix-septième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1999), Com (2000) 92 final.

¹⁷⁷ Mesures nationales d'exécution.

Annexe 7 : Circulaire du Premier Ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution

J.O. Numéro 292 du 17 Décembre 1999 page 18800

Paris, le 13 décembre 1999.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État

Introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 préalable à la ratification du traité de Maastricht, l'article 88-4 de la Constitution a institué une procédure d'examen parlementaire des projets d'actes de la Communauté européenne. A l'occasion de la révision constitutionnelle qui a précédé la ratification du traité d'Amsterdam, ces dispositions ont été réaménagées pour tenir compte du développement des compétences de l'Union, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune et en matière de coopération policière et judiciaire pénale. Aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle no 99-49 du 25 janvier 1999 : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. « Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. » La nouvelle rédaction de l'article 88-4 fait donc désormais obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Le Gouvernement a, par ailleurs, la faculté d'étendre cette procédure à d'autres projets d'actes ainsi qu'à tout document émanant d'une institution de l'Union. Des résolutions peuvent alors être votées sur ces textes, selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée. La présente circulaire se substitue à celles des 21 avril 1993 et 19 juillet 1994, relatives à l'application de l'article 88-4 de la Constitution et portant respectivement sur l'information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et sur la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires. Les dispositions figurant en annexe à la présente circulaire tendent à assurer la bonne information du Parlement sur le déroulement des procédures d'élaboration des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, dans l'esprit du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam. Elles vous invitent, dans le respect des prérogatives du pouvoir exécutif, à prendre en compte les positions exprimées par les assemblées et à en tirer parti dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne. Ainsi, elles prévoient un délai d'examen parlementaire d'un mois afin de permettre aux assemblées d'examiner les projets de textes qui leur sont soumis et d'apprécier si elles entendent exprimer une position sur ces textes. Elles précisent que seront systématiquement transmis aux assemblées, au titre de la clause facultative précitée, les « livres verts », les « livres blancs » ainsi que le programme de travail annuel de la Commission. Elles instaurent une procédure d'examen accéléré, afin d'éviter tout retard lorsque le Conseil de l'Union européenne prévoit dans un délai rapproché l'adoption d'un texte en cours de transmission ou d'examen. La présente circulaire rappelle, enfin, aux différents départements ministériels les modalités d'examen des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne par le Parlement, ainsi que les facultés

ouvertes au Gouvernement par les règlements de chaque assemblée et les conséquences à en tirer dans la négociation des textes européens, lorsqu'une assemblée a manifesté son intention d'exprimer une position. La procédure prévue par la présente circulaire intéresse principalement le Conseil d'État, le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), le secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le service de la PESC du ministère des affaires étrangères. Elle n'en concerne pas moins votre département ministériel. Ainsi, si la transmission au Parlement des textes des Communautés européennes et de l'Union européenne incombe au SGG, je vous demande de fournir vous-même au Parlement toutes les informations complémentaires qu'il estimera nécessaires à l'exercice de ses compétences, tant sur la portée que sur le calendrier d'adoption des textes relevant de votre département ministériel. Vous veillerez, en liaison avec le SGCI et avec le ministre chargé des affaires européennes, à ce que les résolutions votées par les assemblées fassent l'objet d'un examen interministériel dans la perspective des négociations des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne. Vous serez notamment appelés à prendre position, comme il est indiqué au point IV de l'annexe de la présente circulaire, sur les conséquences à tirer d'une résolution parlementaire quant à la position de la France dans la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne et à prendre part à la concertation évoquée au point V de cette annexe. J'appelle tout particulièrement votre attention sur la brièveté des délais que la Constitution comme les règlements des assemblées imposent au Gouvernement pour assurer l'information du Parlement sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Je vous demande de bien vouloir donner les instructions nécessaires pour que ces délais soient respectés.

Lionel Jospin

A N N E X E I. - Transmission des textes

Projets et propositions d'actes relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne

Dès réception des projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, le SGCI les transmet au SGG et au Conseil d'État. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au SGG et au SGCI son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces projets ou propositions d'actes. En cas d'urgence, le SGCI peut demander au Conseil d'État de se prononcer dans les trois jours de sa saisine ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'État, le SGG transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'État y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires).

Le SGG communique au SGCI la liste des projets et propositions d'actes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Le SGCI en assure la diffusion interministérielle et transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'État sur les projets et propositions d'actes ne comportant pas de disposition de nature législative.

Autres documents relevant des premier et troisième piliers de l'Union européenne

Les livres verts, les livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission sont soumis au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Par ailleurs, sur

proposition du secrétaire général du SGCI, faite en accord avec le ministre chargé des affaires européennes et le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet au titre de l'article 88-4 de la Constitution les autres documents, et notamment les communications de la Commission, qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le SGG. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires). Le SGG communique au SGCI la liste des documents ainsi transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Documents relevant du deuxième pilier de l'Union européenne

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC et susceptibles de comporter des mesures de nature législative, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG et au Conseil d'État. Ce dernier dispose d'un délai de sept jours ouvrables à compter de sa saisine pour faire connaître au SGG et au ministre des affaires étrangères, service de la PESC, son analyse quant à la nature législative ou réglementaire de ces textes. En cas d'urgence, le ministre des affaires étrangères peut demander au Conseil d'État de se prononcer dans les trois jours de sa saisine, ou dans les vingt-quatre heures en cas d'urgence absolue.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'avis du Conseil d'État, le SGG transmet aux présidents des assemblées parlementaires tout projet ou proposition d'acte comportant des dispositions de nature législative ainsi que l'avis du Conseil d'État y afférent. Les assemblées en publient la liste au Journal officiel (informations parlementaires).

Le SGG communique au ministre des affaires étrangères la liste des textes transmis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Il en assure la diffusion interministérielle et le ministre des affaires étrangères transmet aux délégations pour l'Union européenne des assemblées les avis du Conseil d'État sur les textes ne comportant pas de disposition de nature législative.

Sur proposition du ministre des affaires étrangères, faite en accord avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Premier ministre transmet les autres documents qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement dans le domaine de la PESC. Les documents mentionnés au présent alinéa sont adressés aux présidents des assemblées parlementaires par le SGG.

II. - Information du Parlement

sur le déroulement des procédures de l'Union européenne

Afin de compléter l'information du Parlement sur l'ordre du jour des conseils de l'Union européenne, les dispositions suivantes s'appliquent :

a) Les assemblées reçoivent communication des ordres du jour prévisionnels des conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence dès la transmission de ces ordres du jour par la présidence en exercice au Gouvernement français.

J'appelle toutefois votre attention sur les fréquentes modifications que connaissent ces ordres du jour en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité. Ces modifications sont adressées aux assemblées par les soins du SGCI ;

b) Les ordres du jour de chacune des sessions du Conseil sont communiqués aux assemblées par les soins du SGCI dès que le Gouvernement en a été rendu destinataire par la présidence en

exercice. En pratique, celle-ci doit les adresser au gouvernement de chaque État membre dans un délai de quinze jours à trois semaines avant la session.

Il sera demandé à la représentation permanente auprès de l'Union européenne de continuer à veiller à ce que le secrétariat général du Conseil lui fournisse une information périodique, systématique et fiable sur les ordres du jour du Conseil.

III. - Modalités et délai d'examen des textes par le Parlement

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du conseil des ministres de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier si la représentation nationale a manifesté son intention de prendre position sur un texte, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

C'est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt, dans le mois suivant la transmission du texte au Parlement par le SGG, d'une proposition de résolution.

Adoption de résolutions

A l'Assemblée nationale

a) Les propositions de résolution formulées par les députés dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du SGG et transmises aussitôt par celui-ci au SGCI ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC. Ces derniers vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté, que lui reconnaît le règlement de l'Assemblée nationale, de demander à la commission compétente de déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande. Dans l'affirmative, le SGCI, ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, en informe sans délai le SGG, lequel saisit aussitôt de la demande le président de l'Assemblée nationale.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, le président de l'Assemblée nationale l'adresse au SGG qui le communique immédiatement au SGCI ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le SGCI ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement de l'Assemblée nationale de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Dans l'affirmative, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC informent sans délai le SGG, qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président de l'Assemblée nationale.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de huit jours, à compter de la date de distribution du rapport, que le SGG doit faire connaître au président de l'Assemblée nationale que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour.

Au Sénat

a) Les propositions de résolution formulées par les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont aussitôt transmises au SGG par le Sénat.

Le SGG communique ces documents au SGCI, ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

b) Si le rapport de la commission compétente conclut à l'adoption d'une résolution, il est immédiatement transmis, par les soins du Sénat, au SGG qui le communique immédiatement au SGCI ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

c) Le SGCI ou le ministre des affaires étrangères selon les cas vérifient, dans les conditions prévues au point V, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté que lui ouvre le règlement du Sénat de demander l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat. Dans l'affirmative, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC informent sans délai le SGG, qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président du Sénat.

Cette procédure doit être menée avec célérité car c'est dans le délai de dix jours à compter de la date de distribution du rapport que le SGG doit faire connaître au président du Sénat que le Gouvernement demande l'inscription de la résolution à l'ordre du jour du Sénat.

Procédure d'examen accélérée

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demandent aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

IV. - Prise en compte de l'intérêt attaché

par le Parlement à l'examen d'un texte

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;

- d'interroger le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;

- de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

En outre, le SGCI réunira, au moins une fois par mois, les membres compétents des cabinets du ministre chargé des relations avec le Parlement, du ministre chargé des affaires européennes, et le cas échéant du ministre des affaires étrangères, afin de confronter les calendriers parlementaire et de l'Union européenne et de se mettre en mesure d'alerter les ministres sur les propositions de résolution parlementaires déposées.

Dans la négociation des actes

des Communautés européennes et de l'Union européenne

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de

procédure communautaire permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un État membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Lorsqu'une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat est devenue définitive, selon l'une ou l'autre des modalités prévues par leur règlement, le président de l'assemblée concernée la transmet au SGG qui la communique au SGCI ou au ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC.

Ceux-ci examinent, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner eu égard à la position française dans la négociation des projets d'actes en cause.

Au sein du comité interministériel pour les affaires européennes

Le comité interministériel consacré aux affaires européennes évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

V. - Décision de faire usage des facultés ouvertes

au Gouvernement par le règlement de chaque assemblée

Il appartient au SGCI de prendre l'attache du cabinet du Premier ministre et des ministères concernés en vue de faire connaître au SGG si le Gouvernement entend exercer les prérogatives mentionnées au point III (1o) ci-dessus, qui lui sont reconnues par le règlement de chaque

assemblée. Si, après chaque consultation des ministères concernés, il apparaît qu'une réunion interministérielle s'impose pour harmoniser la position du Gouvernement quant à l'exercice de ses prérogatives, cette réunion sera convoquée par le SGG à la demande du SGCI, ou du ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC, dans les conditions habituelles.

VI. - Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Le ministre chargé de la négociation des actes des Communautés européennes et de l'Union européenne assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée.

Il y défend la position du Gouvernement, telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGCI ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

VII. - Adoption définitive des textes par les institutions

de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsqu'un acte dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution est définitivement adopté par les institutions de l'Union européenne, le SGCI ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC notifient l'acte adopté au SGG, qui en informe les assemblées parlementaires.

Le SGCI, ou le cas échéant le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, fournit par ailleurs au ministre compétent et au ministre chargé des affaires européennes les éléments leur permettant d'informer les assemblées de la manière dont les résolutions votées par elles sur les actes de l'Union européenne ont été prises en compte lors des négociations de ces actes.

Annexe 8 : Dispositions de différentes Constitutions françaises en matière de traités internationaux

CONSTITUTION DU 3 SEPTEMBRE 1791

CHAPITRE III - DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Section première. - Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative.

Article 3. - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification

Section III. - Des relations extérieures.

Article 1. - Le roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des États voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

Article 2. - Toute déclaration de guerre sera faite en ces termes : De la part du roi des Français, au nom de la Nation.

Article 3. - Il appartient au roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaire au bien de l'État, sauf la ratification du Corps législatif.

CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III

(22 AOÛT 1795)

TITRE XII - Relations extérieures

Article 326. - La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire exécutif.

Article 327. - Les deux Conseils législatifs concourent, dans les formes ordinaires, au décret par lequel la guerre est décidée.

Article 328. - En cas d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la République française, le Directoire exécutif est tenu d'employer, pour la défense de l'État, les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans délai le Corps législatif.
- Il peut même indiquer, en ce cas, les augmentations de force et les nouvelles dispositions législatives que les circonstances pourraient exiger.

Article 329. - Le Directoire seul peut entretenir des relations politiques au-dehors, conduire les négociations, distribuer les forces de terre et de mer, ainsi qu'il le juge convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

Article 330. - Il est autorisé à faire les stipulations préliminaires, telles que des armistices, des neutralisations ; il peut arrêter aussi des conventions secrètes.

Article 331. - Le Directoire exécutif arrête, signe ou fait signer avec les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions qu'il juge nécessaires au bien de l'État. - Ces traités et conventions sont négociés au nom de la République française, par des agents diplomatiques nommés par le Directoire exécutif, et chargés de ses instructions.

Article 332. - Dans le cas où un traité renferme des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être destructives des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République.

Article 333. - Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif ; néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire.

Article 334. - L'un et l'autre Conseils législatifs ne délibèrent sur la guerre ni sur la paix, qu'en comité général.

Article 335. - Les étrangers établis ou non en France, succèdent à leurs parents étrangers ou français ; ils peuvent contracter, acquérir et recevoir des biens situés en France, et en disposer, de même que les citoyens français, par tous les moyens autorisés par les lois.

CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946

TITRE IV - Des traités diplomatiques

Article 26. - Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises, sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.

Article 27. - Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 28. - Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'article 27, la dénonciation doit être autorisée par l'Assemblée nationale, exception faite pour les traités de commerce.

CONSTITUTION DU 4 octobre 1958

Titre VI Des traités et accords internationaux

Art. 52. - Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Art. 53. - Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Art. 53-1¹⁷⁸. - La République peut conclure avec les 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.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, 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.

Art. 53-2¹⁷⁹. - La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

Art. 54. - Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée "ou par soixante députés ou soixante sénateurs"¹⁸⁰, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver "l'engagement international en cause"¹⁸¹ ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Art. 55. - Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Titre XV Des Communautés européennes et de l'Union européenne¹⁸²

Art. 88-1. -

La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Art. 88-2. -

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne¹⁸³.

¹⁷⁸Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993

¹⁷⁹Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999

¹⁸⁰Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, art. 2

¹⁸¹Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, art. 2

¹⁸²Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992, article 5

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.¹⁸⁴

Art. 88-3. -

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Art. 88-4. 185-

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes ou de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

¹⁸³Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999, article 1-I. Suppression de la fin de la phrase : ... ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la Communauté européenne."

¹⁸⁴Alinéa ajouté par la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999, article 1-II.

¹⁸⁵Article modifié par la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999, article 2. Ancienne rédaction : "Le Gouvernement soumet à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le Règlement de chaque assemblée."

Annexe 9 : Activité législative en matière des traités internationaux

Année de parution	Lois internes	Lois de ratification	Total
1978	45	31	76
1979	59	32	91
1980	50	36	86
1981	32	25	57
1982	75	38	113
1983	78	38	116
1984	77	37	114
1985	73	52	125
1986	53	18	71
1987	59	32	91
1988	45	30	75
1989	44	36	80
1990	69	48	117
1991	61	31	92
1992	67	36	103
1993	54	20	74
1994	77	66	143
1995	40	19	59
1996	71	36	107
1997	25	40	65
1998	42	39	81

Source : Catherine Bergereal, *Savoir rédiger un texte normatif*, 3^e éd. (2000)

LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES

KLEIN, Laurent	Conseiller, Chef du secrétariat à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale
GAZERIAN, Lydie	Conseiller des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, direction des affaires juridiques, sous-direction des accords et traités
BOURASSÉ, Philippe	Conseiller, Responsable du secrétariat de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat
BÉBIN, Paul	Conseiller, chef de division à l'Assemblée nationale

LISTE DES SIGLES

COSAC	Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires
JORF	Journal officiel de la République française
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFDA	Revue française de droit administratif
AFDI	Annuaire français de droit international
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
RGDIP	Revue générale de droit international public

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ABRAHAM, Ronny — Droit international, droit communautaire et droit français (1989)
- BASTID, Suzanne — Les traités dans la vie internationale, conclusion et effets (1985)
- BRANCHET, Bernard — La révision de la Constitution sous la Ve République, Paris, LGDJ, 1994
- COMBACAU, Jean et SUR, Serge — Droit international public, 4^e édition, Paris, Montchrestien (1999)
- Gaïa, P. — Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne (1991)
- GOESEL, Valérie — La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la V^{ème} République (1992),
- PONDAVEN, Philippe — Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République (1973)
- RIESENFELD, Stefan A. ET ABBOTT, Frederick, M. (Ed.) — Parliamentary Participation in the Making of Treaties, Martinus Nijhoff, Dordrecht (1994)
- TOURARD, Hélène — L'internationalisation des constitutions nationales, Paris, LGDJ, 2000
- ZOLLER, Elisabeth — Droit des relations extérieures (1992)

Rapports

- BRET, JEAN-PAUL — L'état des droits de l'enfant en France, notamment au regard des conditions de vie des mineurs et de leur place dans la cité, Assemblée nationale n° 871 du 5 mai 1998
- COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, présidé par le doyen Georges Vedel — Propositions pour une révision de la Constitution, Paris, La documentation française, 1993
- MARRE, Béatrice — Rapport d'information sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, Assemblée nationale, no 1824 du 30 septembre 1999
- COMMISSION EUROPÉENNE, Dix-septième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1999), Com (2000) 92 final
- CONSEIL D'ÉTAT — Droit international et droit français, La documentation française (1986)
- CONSEIL D'ÉTAT, Droit international et droit français, 25 avril 1985
- CONSEIL D'ÉTAT, La norme internationale et droit français, 29 juin 2000
- HOEFFEL, Daniel — Transposition par ordonnances de directives communautaires, Sénat n° 30 du 18 octobre 2000
- DARNE, Jacky — Rapport sur le projet de loi modifiant le code pénal et le code de la procédure pénale et relatif à la lutte contre la corruption du 4 octobre 1999, Assemblée nationale n° 2001
- GENTON, Jacques — Le parlement français et le développement du système communautaire, Rapport d'information du Sénat n° 441 du 29 juin 1989
- GENTON, Jacques — Le Sénat face à la législation communautaire, Rapport d'information du Sénat n° 338 du 13 avril 1994

LANG, Jack — L'enfant dans la société internationale, l'Assemblée Nationale, 7 octobre 1997, n° 297

LANIER, Lucien — Rapport d'information sur une révision de l'article 88-4 de la Constitution, Paris, Sénat, 10 février 1998

LONCLE, François — Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Assemblée nationale, 23 mars 2000, n° 2275

LONCLE, François — La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Assemblée nationale, 5 octobre 2000, n° 2616

Articles

BLECKMANN, Albert — Die Mitwirkung des französischen Parlaments bei Abschluß, Aufhebung und Änderung von Verträgen, *ZaöRV* 1966, 310

Cayla, Olivier — Le contrôle des mesures d'exécution des traités : réduction ou négation de la théorie des actes de gouvernement, *RFDA* 1994, 1.

CORAIL, de, Jean-Luc — Le rôle des chambres en matière de politique extérieure, *RDP* 1956, 770

Desandre, Jacques — Les délégations parlementaires, bilan et questions, *RDP* 1984,85

DUBOIS, Louis — Le juge administratif français et les règles du droit international, *AFDI* 1971, 9

FAVOREU, Louis — Le contrôle de constitutionnalité du Traité de Maastricht et le développement du « droit constitutionnel international »

GUILLAUME, Gilbert — Les traités devant les formations administratives du Conseil d'État, in : *L'État de droit — Mélanges Guy Braibant* (1996) p. 354

HONTEBEYRIE, Pierre — La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française, *Informations constitutionnelles et parlementaires* n°. 178 / 2^e semestre 1999, p. 98

LACHAUME, Jean-François — Juridiction administrative et contrôle de réciprocité des traités et accords internationaux, *RFD* 1999, 937

LECLERCQ, C. — La Constitution de 1958 face au défi international, in: *Etudes offertes à Alain Plantey* (1995), 1

LESAGE, Michel — Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la V^e République, *AFDI* 1962, 873

LUCHAIRE, François — The participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties, in : *Riesenfeld/Abbot* (éd.), *Parliamentary participation in the Making of Treaties and Operation of Treaties : A Comparative Study* (1994), p. 45

MAUS, Didier — L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités, *RDP* 1978, 1075

MOREAU, Jacques — Internationalisation du droit administratif français et déclin de l'acte de gouvernement, dans : *L'internationalisation et le droit, Mélanges en l'honneur de Yvon Loussouarn* (1994) p. 293

PELLET, Alain — Article 53, dans : *Luchaire / Conac* (éd.), *La Constitution de la république française, 2^e édition* (1987), p. 1005

PIERRÉ-CAPS, Stéphane — L'adaptation du Parlement français au système communautaire, RFDC 1991, 233

RAMBAUD, Patrick — Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la V^e République, RGDIP 1977, 617

RIDEAU, Joël — Constitution et droit international dans les États membres des Communautés européennes, Réflexions générales et situation française, RFDC 1990, 259

SAURON, Jean-Luc — Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France, RTDE 1999, 171