

Fondée par
Georges Burdeau
Professeur honoraire
à l'Université de
droit, d'économie,
et de sciences sociales
de Paris

BIBLIOTHÈQUE
CONSTITUTIONNELLE
ET DE
SCIENCE POLITIQUE
TOME 118

Dirigée par
Jacques Robert
Professeur émérite
à l'Université
de Panthéon-Assas
(Paris II), Président
honoraire de l'Université

LE PARLEMENT À L'ÉPREUVE DE L'EUROPE ET DE LA V^E RÉPUBLIQUE

Alice Fuchs-Cessot

Docteur en droit

Préface de
Françoise Dreyfus

Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Ouvrage honoré d'un prix de thèse du Sénat

L.G.D.J

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1) Problématique	5
2) Méthodologie	8

<i>Chapitre préliminaire - Les Communautés européennes et l'ordre constitutionnel français</i>	13
Section 1 - Les Communautés européennes et la version initiale de la Constitution du 4 octobre 1958	13
1) Les précédents : la IV ^e République et l'Europe	14
1-1) Le cadre juridique posé par la Constitution du 27 octobre 1946.....	14
1-1-1) Une Constitution à vocation internationaliste	14
1-1-2) La place incertaine des traités dans la hiérarchie des normes	16
1-2) L'absence de révision constitutionnelle.....	18
1-2-1) Les points d'inconstitutionnalité soulevés par les parlementaires	18
1-2-2) Les raisons du <i>statu quo</i>	22
2) Les rédacteurs de la Constitution de la V ^e République et l'Europe.....	23
2-1) Les incertitudes.....	24
2-1-1) La nature juridique des Communautés européennes.....	24
2-1-2) L'étendue des transferts de compétences opérés.....	26
2-2) L'hostilité des gaullistes envers l'Europe	27
2-2-1) L'assimilation délibérée du droit communautaire au droit international classique	28
2-2-2) Des procédures particulières et contraignantes d'acceptation de certains engagements internationaux	29
Section 2 - L'évolution des Communautés européennes dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958.....	32
1) Un cadre constitutionnel inchangé jusqu'en 1992	32
1-1) Le développement des compétences des Communautés	33
1-1-1) Les pouvoirs subsidiaires et les pouvoirs implicites	33
1-1-2) Les traités modificatifs.....	35
1-2) La mise en œuvre de la procédure de l'article 54 de la Constitution ...	39
1-2-1) Les deux saisines du Conseil constitutionnel	39
1-2-2) L'Acte unique européen épargné.....	44
2) L'adaptation de la Constitution du 4 octobre 1958 À l'Europe.....	48
2-1) La révision constitutionnelle du 25 juin 1992.....	50
2-1-1) La saisine du Conseil constitutionnel	50
2-1-2) La procédure et la forme de la révision	52
2-1-3) Le contenu de la révision	55
2-2) La révision constitutionnelle du 25 janvier 1999.....	56
2-2-1) La conséquence du caractère restrictif de la loi du 25 juin 1992	57

*Première partie***LES INCIDENCES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE
SUR LE PARLEMENT : L'ESPRIT DE LA V^e RÉPUBLIQUE CONFORTÉ****TITRE I - LE PARLEMENT MARGINALISÉ DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION
COMMUNAUTAIRE : LE DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL AGGRAVÉ.....63***Chapitre 1 - La double rationalisation du rôle du Parlement.....67*

Section 1 - La rationalisation résultant des traités communautaires 68

1) Les Parlements nationaux méconnus par le système institutionnel communautaire...68

1-1) L'institution parlementaire délaissée par les traités de Rome..... 68

1-2) L'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée européenne.... 71

2) La fonction législative nationale restreinte

par le système juridique communautaire77

2-1) Une fonction concurrencée 77

2-2) Une fonction subordonnée..... 82

Section 2 - La rationalisation résultant de la Constitution du 4 octobre 1958..... 85

1) Le Parlement limité dans la formation du droit communautaire primaire.....85

1-1) Des interventions régulières 86

1-2) Des pouvoirs extrêmement réduits 90

2) Le Parlement limité dans la mise en œuvre normative

du droit communautaire dérivé94

2-1) L'intervention parlementaire restreinte par les articles 34 et 38

de la Constitution 96

2-2) L'intervention parlementaire contestée par la doctrine..... 100

Conclusion du chapitre.....103

Chapitre 2 - Le rôle prépondérant de l'exécutif..... 105

Section 1 - L'élaboration de la législation communautaire 106

1) La participation des ministres 108

1-1) La préparation des actes communautaires 108

1-2) L'adoption des actes communautaires 111

1-3) L'intervention variable des différents ministres 113

2) L'intégration des fonctionnaires des services centraux

au réseau administratif communautaire 116

2-1) Une intervention décisive 117

2-2) Une intervention critiquée 118

3) La position d'interface de la représentation permanente française.....119

3-1) L'élaboration de l'instruction nationale..... 120

3-2) La participation aux travaux du COREPER 121

Section 2 - La transposition des directives..... 123

1) Le déroulement de la procédure de transposition.....124

1-1) Le choix du type de norme de transposition 125

1-2) Le contenu de la norme de transposition 127

1-3) L'échéancier de la transposition 128

2) Des dysfonctionnements importants.....129

2-1) La France, cancre européen 130

2-2) Les raisons des difficultés persistantes 131

Conclusion du chapitre.....	134
Conclusion du titre.....	136
TITRE II - LA LECTURE RENOUVELÉE DE L'ARTICLE 55 DE LA CONSTITUTION : LA FIN DE LA SOUVERAINETÉ DE LA LOI.....	137
<i>Chapitre 1 - La loi, acte contestable</i>	<i>141</i>
Section 1 - Le juge administratif promoteur d'une lecture anormative de l'article 55.....	142
1) La théorie de l'écran législatif	143
1-1) Les fondements de la théorie en matière internationale.....	144
1-2) L'immunité juridictionnelle effective de la loi postérieure au traité..	147
2) La règle de la succession des lois dans le temps	149
2-1) L'assimilation du traité à la loi	150
2-2) L'immunité juridictionnelle subreptice de la loi antérieure au traité .	154
Section 2 - Le système communautaire instigateur d'une lecture normative de l'article 55.....	157
1) La reconnaissance du contrôle de conventionnalité des lois.....	158
1-1) Les exigences de l'ordre juridique communautaire	159
1-2) Le renversement de la jurisprudence administrative.....	163
2) L'exercice du contrôle de conventionnalité des lois	167
2-1) La nature du contrôle.....	167
2-2) L'objet du contrôle.....	169
2-3) La sanction du contrôle.....	171
Conclusion du chapitre.....	174
<i>Chapitre 2 - La loi, acte fautif.....</i>	<i>177</i>
Section 1 - La loi fautive en droit communautaire.....	178
1) La loi constitutive d'un manquement	178
1-1) Le manquement : une notion comprise largement par la jurisprudence communautaire	179
1-1-1) Une conception extensive de la notion d'obligation	179
1-1-2) Une conception objective de la notion de manquement.....	181
1-2) Les normes internes standardisées dans le cadre de la procédure en manquement	184
1-2-1) L'indifférence de l'ordre juridique communautaire à l'égard de la hiérarchie des normes internes.....	184
1-2-2) L'absence de traitement spécifique des lois dans le cadre de la procédure en manquement	186
2) La loi constitutive d'un fait générateur de responsabilité	187
2-1) Le principe d'une responsabilité extracontractuelle des États membres.....	187
2-1-1) Le fruit d'une progressive maturation jurisprudentielle.....	187
2-1-2) La volonté inaboutie d'une <i>lege feranda</i>	189
2-1-3) Un principe opposable au législateur.....	190
2-2) Une responsabilité fondée sur la faute.....	192
2-2-1) Un régime construit en miroir de celui de la Communauté	192
2-2-2) Les conditions restrictives d'engagement de la responsabilité des États membres.....	194
2-2-3) Une appréciation subjective du fait dommageable problématique à l'égard du législateur national	196
Section 2 - La loi fautive en droit interne ?.....	199

1) Une qualification imposée par la jurisprudence de la Cour de justice et autorisée par la Constitution.....	199
1-1) Les modalités de réparation définies par la Cour de justice.....	199
1-1-1) Des exigences minimales strictes.....	199
1-1-2) Des exigences non satisfaites par le régime du fait des lois en vigueur.....	201
1-1-3) La nécessité d'un régime de responsabilité du fait des lois fondé sur la faute.....	203
1-2) Une autorisation constitutionnelle partielle.....	205
1-2-1) L'article 55 : fondement constitutionnel de l'engagement de la responsabilité pour faute du législateur en matière internationale.....	206
1-2-2) L'engagement impossible de la responsabilité pour faute du législateur en matière constitutionnelle.....	207
2) Une évolution facilitée par le recours au terme de manquement.....	208
2-1) Une transposition envisageable.....	209
2-1-1) L'assimilation des notions d'illégalité et de faute pour les décisions administratives.....	209
2-1-2) L'assimilation des notions de faute et de manquement.....	211
2-2) Une transposition utile.....	212
2-2-1) La faute marquée par la morale.....	212
2-2-2) La neutralité du terme de manquement.....	213
Conclusion du chapitre.....	214
Conclusion du titre et de la Première partie.....	215

Seconde partie

L'ADAPTATION DU PARLEMENT À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE : L'ESPRIT DE LA V^e RÉPUBLIQUE PRÉSERVÉ

TITRE I - DES REFORMES LEGISLATIVES ET CONSTITUTIONNELLES SPECIFIQUES..... 219

Chapitre 1 - Les délégations pour l'Union européenne : la frilosité du législateur ordinaire..... 221

Section 1 - La création des délégations : la loi du 6 juillet 1979.....	222
1) Des ambitions contrastées.....	222
1-1) Des motifs variés.....	223
1-2) Des objectifs divers voire divergents.....	226
2) Des obstacles constitutionnels affirmés.....	228
2-1) La limitation du nombre de commissions permanentes législatives.....	229
2-2) L'interdiction des injonctions au Gouvernement.....	231
2-3) Le caractère sommaire du dispositif adopté.....	235
Section 2 - La révision du dispositif initial : la loi du 10 mai 1990.....	237
1) L'ambivalence des parlementaires.....	238
1-1) La volonté affichée d'améliorer l'insertion du Parlement au cadre européen.....	238
1-2) Le renforcement des délégations controversé.....	241
2) L'économie de la loi du 6 juillet 1979 préservée.....	243
2-1) La composition des délégations.....	243
2-2) Les conditions de travail des délégations.....	244
2-3) Le rôle et les compétences des délégations.....	245
2-4) Le toilettage issu de la loi du 10 juin 1994.....	247
Conclusion du chapitre.....	248

<i>Chapitre 2 - L'article 88-4 de la Constitution : la frilosité du législateur constitutionnel</i>	251
Section 1 - La genèse de l'article 88-4 : la loi constitutionnelle du 25 juin 1992	252
1) La révision constitutionnelle imposée par le traité de Maastricht :	
une opportunité saisie par les assemblées.....	254
1-1) Le problème des cavaliers constitutionnels	254
1-2) La diversité des amendements déposés pour accroître les pouvoirs du Parlement en matière européenne.....	259
2) La révision constitutionnelle imposée par le traité de Maastricht :	
une opportunité bridée par la volonté de respecter l'esprit de la V ^e République.....	263
2-1) Une conception restrictive du pouvoir de révision	264
2-2) Les conséquences sur le dispositif adopté	268
Section 2 - La révision de l'article 88-4 : la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999	273
1) Un champ d'application élargi.....	275
1-1) Une revendication répétée	275
1-2) Une extension minimaliste	279
2) L'économie de la loi du 25 juin 1992 préservée	283
2-1) Le rejet des amendements incompatibles avec l'esprit de la V ^e République	283
2-2) Le rejet des amendements incompatibles avec la construction européenne.....	286
Conclusion du chapitre.....	288
Conclusion du titre	290
TITRE II - UN BILAN CONTRASTÉ.....	293
<i>Chapitre 1 - Des informations confinées</i>	295
Section 1 - Le dynamisme des délégations pour l'Union européenne	296
1) La procédure législative d'information	296
1-1) La collecte de l'information.....	296
1-2) Le traitement et la diffusion de l'information	300
2) La procédure constitutionnelle d'information	303
2-1) Le rôle de filtre du Conseil d'État	303
2-2) L'instruction des documents visés à l'article 88-4.....	305
Section 2 - Un système pervers.....	308
1) La faible progression de la culture européenne des parlementaires.....	309
1-1) L'« eurocompatibilité » : un domaine en jachère.....	309
1-2) L'existence d'une aristocratie de parlementaires en matière européenne.....	311
2) La création d'une commission Europe : une « fausse bonne idée » ?	313
2-1) La constitutionnalisation des délégations pour l'Union européenne..	314
2-2) La création d'une septième commission législative.....	316
2-3) Un <i>statu quo</i> persistant	317
Conclusion du chapitre.....	319
<i>Chapitre 2 - Des résolutions à portée limitée</i>	321
Section 1 - Un procédé régulièrement utilisé.....	322
1) L'adoption des résolutions.....	322
1-1) Le dépôt des propositions de résolution.....	322
1-2) L'instruction des propositions de résolution	325

442 LE PARLEMENT À L'ÉPREUVE DE L'EUROPE ET DE LA V^e RÉPUBLIQUE

1-3) La décision finale	329
2) La gestion du temps	333
2-1) Des difficultés initiales criantes	333
2-2) La réserve d'examen parlementaire et la réorganisation de la procédure devant le Conseil d'État	337
2-3) La procédure d'urgence	343
Section 2 - Un procédé dominé par le pouvoir exécutif	345
1) Un procédé tributaire du fait majoritaire	345
1-1) Un consensus omniprésent	346
1-1-1) L'identité de majorité entre les deux assemblées : la X ^e législature	346
1-1-2) La place spécifique du Sénat sous la XI ^e législature	352
1-2) Un consensus indispensable ?	355
1-2-1) La condition de l'efficacité du dispositif de l'article 88-4	356
1-2-2) Une conception unilatérale de la procédure de l'article 88-4 contestable	359
2) Un procédé qui préserve l'autonomie du pouvoir exécutif en matière européenne	360
2-1) L'absence de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale	361
2-2) Un contrôle a priori relatif	362
2-3) L'absence de suivi des résolutions	363
Conclusion du chapitre	367
Conclusion du titre et de la Seconde partie	369
 <i>CONCLUSION GÉNÉRALE</i>	 371
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	375
I. Traités, ouvrages généraux et spécialisés	375
II. Articles	384
III. Documents parlementaires	393
<i>ANNEXES</i>	399
Annexe 1 : Parlements nationaux et Parlement européen	399
Annexe 2 : La législation communautaire en chiffres	402
Annexe 3 : Mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution par le Conseil d'État	404
Annexe 4 : Lettres de mises en demeure adressées à la France en matière de transposition des directives	405
Annexe 5 : Bilan des travaux de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale	406
Annexe 6 : Bilan des travaux de la délégation pour l'Union européenne du Sénat	407
Annexe 7 : Éléments statistiques sur l'application de la loi Josselin entre 1993 et 2002	408
Annexe 8 : Éléments statistiques sur l'article 88-4 de la Constitution	409
Annexe 9 : Examen des propositions de résolution déposées à l'Assemblée nationale	412
Annexe 10 : Examen des propositions de résolution déposées au Sénat	426
 <i>TABLE DES MATIÈRES</i>	 437