

L'influence des parlements européens sur la politique européenne de contrôle des frontières: le cas du parlement français

Tacea, Angela

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tacea, A. (2012). L'influence des parlements européens sur la politique européenne de contrôle des frontières: le cas du parlement français. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 12(4), 657-672. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446095>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

L'influence des Parlements européens sur la politique européenne de contrôle des frontières

Le cas du Parlement français

ANGELA TACEA

La place des Parlements nationaux dans le processus d'intégration européenne a été largement débattue, soit à travers l'analyse de l'impact de ce processus sur les structures parlementaires et leur adaptation (européanisation)¹, soit à travers l'analyse des capacités d'influence des Parlements nationaux par rapport aux politiques européennes et à travers l'explication des variations nationales du niveau de contrôle des exécutifs en matière de politique européenne².

Cet article se donne pour objectif d'analyser la capacité du Parlement français d'influencer l'élaboration de la politique européenne de contrôle aux frontières. La capacité du Parlement français d'influencer l'élaboration de la politique européenne de contrôle aux frontières sera analysée aussi bien à travers sa capacité d'influencer les décisions de l'exécutif et la position du gouvernement dans le Conseil, comme à travers sa capacité d'influencer directement les institutions européennes. Sachant que la politique européenne de contrôle aux frontières couvre un spectre très large, nous avons fait le choix de nous concentrer sur la réforme de la gouvernance Schengen initiée par la Commission européenne à travers: la *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions Gouvernance de Schengen – Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*³ accompagnée de deux propositions législatives: *Proposition modifiée de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen*⁴ et *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) no. 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles*⁵.

¹ Robert LADRECHT, «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no 1, Mars 1994, pp. 69-88; Klaus H. GOETZ, Jan-Hinrik MEYER-SAHLING, «The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives», *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, no. 2, 2008, p. 2.

² Par exemple Klára SZALAY, *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States: Comparative Analysis*, Hungarian National Assembly, Budapest, 2005; Tapio RAUNIO, «National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research», *Journal of Legislative Studies*, vol. 15, no. 4, 2009, pp. 317-334; Herbert DORING, Mark HALLERBERG (eds.), *Patterns of Parliamentary Behavior*, Aldershot, Ashgate, 2004.

³ COM/2011/0561 final.

⁴ COM/2011/0559 final.

⁵ COM/2011/0560 final.

Le choix s'explique par le fait qu'il s'agit d'un domaine qui ne cesse de se développer depuis le Traité de Maastricht (qui a officiellement reconnu la dimension JAI) et jusqu'au Traité de Lisbonne (qui a eu un fort impact sur le champ politique de la JAI). Deuxièmement, il s'agit d'un domaine très important pour l'opinion publique et donc avec un fort potentiel de mobilisation électorale, ce qui peut contrecarrer la thèse du désintérêt stratégique des partis politiques et des parlementaires pour les questions européennes. Les questions européennes sont rarement débattues en séances plénières¹. Pour souligner l'importance que les deux textes sur la réforme de la gouvernance Schengen ont, nous devons mentionner que l'Assemblée Nationale examine pour la première fois dans l'histoire de la Cinquième République en séance publique une proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité². Troisièmement, la politique européenne de contrôle aux frontières est un domaine au cœur des compétences des Parlements nationaux. La justice et les affaires intérieures, contrairement au marché unique sont des domaines qui dépendent moins du pouvoir réglementaire et plus de la législation, ce qui fait que les changements sont beaucoup plus visibles que dans d'autres domaines. Historiquement, il s'agit donc des domaines dans lesquels les Parlements nationaux auront tendance à déléguer moins de pouvoir à leurs exécutifs. Dernièrement, il s'agit d'un domaine susceptible de susciter le contrôle de la subsidiarité et l'utilisation des instruments mis à la disposition des Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne et en même temps de susciter une collaboration entre les diverses commissions parlementaires compétentes.

DE LA DÉPARLEMENTARISATION À LA REPARLEMENTARISATION: LE PARLEMENT FRANÇAIS ENTRE PERTE ET REGAIN DES POUVOIRS?

Les Parlements nationaux sont des acteurs significatifs du système politique et institutionnel européen, grâce à leurs pouvoirs de contrôle et de légitimation des gouvernements nationaux et à leur rôle dans la législation nationale. Cependant, la littérature académique les a longtemps décrits dans une lumière plutôt sombre, comme les «perdants» de l'intégration européenne³. Le transfert au niveau européen de ce qui se trouvait antérieurement sous leur juridiction et les dynamiques du processus d'élaboration des politiques européennes a engendré une érosion du contrôle des exécutifs par leurs Parlements⁴.

¹ Olivier ROZENBERG, «Présider par plaisir», *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009, pp 401-427.

² Le principe de subsidiarité fait référence au niveau d'intervention le plus pertinent dans le cadre de l'Union Européenne quand il s'agit de partage de compétences entre les États membres et l'Union Européenne (UE) en attribuant à l'échelon supérieur (UE), ce que l'échelon inférieur (les États membres) ne pourraient pas effectuer ou effectuer de manière inefficace.

³ Andreas MAURER, Wolfgang WESSELS (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, 2001.

⁴ La thèse de la *déparlementarisation*, Philip NORTON, «Conclusion: Addressing the Democratic Deficit», in IDEM (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996, pp. 177-193.

Dans un contexte historique de «parlementarisme rationalisé» de la Cinquième République et suite au processus d'intégration européenne, les pouvoirs du Parlement français ont été diminués: l'exécutif est celui qui contrôle l'agenda législative, il peut bloquer des amendements ou forcer l'adoption de certains politiques à l'Assemblée Nationale. De même, le système électoral encourage la formation des majorités.

La spécificité de l'activité parlementaire en matière européenne par rapport à la législation nationale résulte principalement du fait que la législation européenne, soit elle adoptée à travers la consultation ou la codécision, est contraignante pour les Parlements nationaux qu'elle ait ou pas besoin des mesures de transposition. À la différence de la législation nationale sur laquelle les Parlements exercent aussi bien une influence directe, à travers leur droit d'initiative législative, d'amender les lois, de les approuver ou de les rejeter, comme indirecte à travers le contrôle du gouvernement et sa capacité de le tenir responsable pour ses actions et ses politiques, en matière européenne l'influence est principalement une influence indirecte, celle d'influencer les ministres avant les décisions au Conseil et de contrôler le gouvernement. Tenir le gouvernement responsable était, au moins jusqu'au Traité de Lisbonne, la seule possibilité dont les Parlements nationaux disposaient pour avoir un impact sur la législation et les politiques européennes.

Plus de contrôle, plus de législation

Néanmoins, les conséquences internes du Traité de Maastricht et surtout du Traité de Lisbonne, qui fait des Parlements nationaux les «gardiens de la subsidiarité» et de la proportionnalité, ont fait que les Parlements commencent à jouer un rôle plus actif¹.

En même temps, des mesures de contrôle (*scrutiny*) ont été mises en place à travers le Mécanisme d'Alerte Précoce, exprimées notamment par le droit des Parlements de proposer des résolutions et des avis motivés concernant les documents européens, mais aussi par leur capacité d'influencer les ministres avant une décision finale dans le Conseil (les réserves parlementaires). À partir de 2007, à l'initiative de José Manuel Baroso, un dialogue politique entre la Commission Européenne et les Parlements nationaux a été mis en place.

Le Traité de Lisbonne et la Réforme Constitutionnelle de 2008 ont mis à la disposition du Parlement français, des instruments et des outils censés l'aider à reconquérir certaines compétences perdues. La Réforme Constitutionnelle de 2008, bien qu'ayant plusieurs buts, fait que les Parlements révisent et traitent plus de documents européens. Le Parlement français conformément à Art 88-4 de la Constitution reçoit tous les documents européens, les agendas des Conseils et des notes du gouvernement sur la position française. De même, les pouvoirs et les fonctions de la commission des affaires européennes ont augmentés et d'une manière générale les parlementaires soumettent leurs ministres à un plus grand contrôle en matière d'affaires européennes². La Réforme constitutionnelle de 2008 donne le statut de commission parlementaire à

¹ Exemple: Katrin AUER, Arthur BENZ, «The Politics of Adaptation: Europeanisation of National Parliamentary Systems», *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 3-4, 2005, pp. 372-393; John O'BRENNAN, Tapio RAUNIO (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From «Victims» of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, Abingdon, 2007.

² John O'BRENNAN, Tapio RAUNIO (eds.), *National Parliaments...cit.*

la «Délégation pour les affaires européennes». Le droit du Parlement d'émettre des résolutions portant avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, la clause passerelle ou la possibilité de faire recours à la Cour de Justice Européenne sont d'autres instruments censés renforcer les pouvoirs des parlements nationaux, que nous allons analyser par la suite.

Plusieurs tentatives de saisir et de standardiser ces réponses des Parlements nationaux aux effets de l'intégration européenne ont été développées dans la littérature. Hansen et Scholl¹ distinguent entre (1) les changements systémiques, dans lesquels des structures et des normes sont changées de manière plus large et (2) des changements intra-institutionnels, faisant référence aux modifications institutionnelles internes. De même, différents indicateurs pour mesurer la capacité de contrôle des Parlements nationaux ont été construits. Le premier développé par Maurer et Wessels² distingue entre des Parlements ayant un pouvoir d'élaboration des politiques (le Danemark et l'Autriche), des Parlements ayant un pouvoir de changement des politiques (la France et la Grande Bretagne) et les Parlements faibles (la Grèce et l'Italie). Sur le même modèle de Maurer et Wessels d'autres classifications ont été opérées. Raunio³ classe les Parlements selon trois dimensions: (1) la participation des commissions spécialisées dans les affaires européennes; (2) l'accès à l'information en termes de timing et d'objectifs; (3) le pouvoir de mandater les ministres avant une décision au Conseil. Saalfeld⁴ développe un indicateur d'influence fondé aussi sur la relation avec le Parlement européen et le contrôle de l'agenda parlementaire.

CONCEPTUALISER LA CAPACITÉ DU PARLEMENT FRANÇAIS D'INFLUENCER L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES

Pour contourner les limites d'une littérature qui analyse seulement les capacités des Parlements d'agir compte tenu des contraintes institutionnelles, cette présentation se propose d'élargir le spectre d'analyse en prenant en compte aussi bien les capacités institutionnelles et les chaînes officielles d'influence, que les contacts non-officiels quand on peut suspecter qu'il y ait une mobilisation parlementaire en raison de la saillance de l'enjeu étudié. Pour cela, nous avons choisi de nous concentrer sur la réforme de la gouvernance Schengen en essayant de répondre à la question comment le Parlement français influence-t-il la politique européenne de contrôle aux frontières?

Suite au Conseil européen des 23-24 juin 2011⁵ qui a demandé la mise en place d'un mécanisme «pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril

¹ Troels B. HANSEN, Bruno SCHOLL, «Europeanisation and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons», *European Integration online Papers*, vol. 6, no. 15. 2002: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>.

² Andreas MAURER, Wolfgang WESSELS (eds.), *National Parliaments...cit.*

³ Tapio RAUNIO, «Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation», *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 3-4, 2005, pp. 319-342.

⁴ Thomas SAALFELD, «Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation», *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 3-4, 2005, pp. 343-371.

⁵ EUCO 23/11 du 24.6.2011.

le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes», la Commission européenne a présentées deux propositions de règlement dont le but est de renforcer la gouvernance européenne de l'espace Schengen. Elles visent à établir

«un mécanisme de l'Union permettant le rétablissement d'un contrôle aux frontières intérieures lors qu'un État membre persiste à manquer à son obligation de contrôler sa section de la frontière extérieure et dans la mesure où les circonstances seraient de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure au niveau de l'Union et au niveau national»¹.

De même, les propositions confèrent des compétences d'exécution à la Commission pour garantir des conditions uniformes de mise en œuvre. En cas d'événements imprévisibles, les États membres ont encore la possibilité de réintroduire unilatéralement un contrôle aux frontières intérieures, si des mesures immédiates s'imposent pour une durée maximale de cinq jours – la décision entre en vigueur immédiatement et la Commission, le Parlement et les autres États membres sont notifiés. En cas de prolongation, c'est la Commission qui prend la décision².

Une limite claire découle de ce choix. S'agissant d'une réforme en cours, notre analyse ne peut se concentrer que sur le contrôle et l'influence que le Parlement français exerce *ex-ante*, c'est à dire avant l'adoption de l'acte. La transposition, le rôle du Parlement dans la mise en œuvre des politiques européennes et sa capacité d'interpeler le gouvernement dans son ensemble après l'adoption de l'acte sont des éléments très importants pour l'évaluation de la capacité d'influence du Parlement. Cependant le *timing* de la réforme de la gouvernance Schengen ne nous offre pas la possibilité de prendre en compte les mécanismes *ex-post* de contrôle ou le rôle que le Parlement joue dans la mise en œuvre de cette réforme.

Le concept de pouvoir d'influence couvre toutes les formes d'autorité (formelles et institutionnalisées, de même que informelles et non- institutionnalisées), grâce à auxquelles un agent possède la possibilité d'empêcher ou de modifier le déroulement d'une certaine action.

«L'influence est une relation entre les acteurs de sorte que les souhaits, les désirs, les préférences ou les intentions de l'un ou plusieurs acteurs affectent les actions ou les prédispositions de l'autre ou des autres acteurs»³.

Ainsi, le pouvoir d'influence du Parlement vis-à-vis de la politique européenne de contrôle aux frontières est la capacité de celui-ci de changer la position du gouvernement. Sans l'intervention du Parlement la position du gouvernement ne se serait pas modifiée. Cela suppose bien évidemment l'existence de deux positions sinon contraires au moins différentes. Si les deux positions – du gouvernement et du Parlement – coïncident il ne s'agit plus d'influence, mais de soutien⁴.

¹ COM/2011/0559 final.

² COM/2011/0560 final.

³ Robert DAHL, *Modern Political Analysis*, 5^e édition, Prentice-Hall, London, 1991.

⁴ Katrin AUDEL, «Democratic Accountability and National Parliaments – Re-Defining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs», *European Law Journal*, vol. 13, no. 4, 2007, pp. 487-504.

Partant des indicateurs développées par Maurer et Wessels, nous essayerons de l'opérationnaliser la capacité d'influence à travers cinq indicateurs: (1) *l'accès à l'information* (quel type de documents le Parlement reçoit? en quelle mesure est-il informé de la position de son gouvernement?, organise-t-il des auditions?, reste-t-il informé tout au long du processus de négociations?). Bien que le Parlement français dispose d'une information presque complète au début du processus de négociation, son pouvoir d'influence doit être évalué en prenant en compte aussi (2) *les méthodes de filtrage des documents européens* (est-ce que le Parlement dispose d'une expertise propre en matière de subsidiarité? reçoit-t-il ou rédige-t-il des fiches/études d'impact?). Comment les positions du Parlement s'expriment tout au long du processus de négociation et quel est (3) *l'impact réel du contrôle parlementaire?* (quelle est la marge de manœuvre du gouvernement? en quelle mesure le gouvernement s'appuie-t-il sur l'avis de son Parlement lors des négociations interministérielles et communautaires? en quelle mesure les réserves parlementaires sont utilisées?, est-ce que le gouvernement fait rapport devant le Parlement de l'évolution des processus de négociation et des positions qu'il a prises? est-ce que les ministères concernés s'intéressent aux positions exprimées par le Parlement?). Ces premiers indicateurs nous donnent une perspective incomplète du pouvoir d'influence du Parlement français qui ayant à sa disposition des ressources institutionnelles limitées utilise (4) *les contacts non-officiels* (y a-t-il des contacts entre des membres du gouvernement et des parlementaires en dehors du cadre institutionnel?) pour influencer la position du gouvernement. Un dernier indicateur doit prendre en compte (5) *le niveau d'activité du Parlement en tant qu'acteur autonome* dans le processus de décision européen et l'utilisation du dialogue politique entre la Commission européenne et les Parlements nationaux.

Nous considérons que: bien que les capacités du Parlement français d'influencer l'élaboration des politiques européennes aient été renforcées après le Traité de Lisbonne et la Reforme constitutionnelle de 2008, le Parlement français reste un Parlement avec un faible pouvoir d'influence sur les politiques européennes. D'un côté, le gouvernement s'appuie sur l'avis de son Parlement et invoque sa position seulement si elle va dans le même sens que la position du gouvernement ou s'il y a une opposition extrêmement forte qui est exprimée par le Parlement contre le gouvernement ou si des réserves parlementaires sont exprimées. De l'autre côté, les parlementaires eux-mêmes considèrent la configuration institutionnelle limitatrice à l'exercice d'un réel pouvoir d'influence.

L'information: source de pouvoir d'influence

L'intégration européenne et le Traité de Maastricht et d'Amsterdam ont fait que les Parlements délèguent, sans avoir le choix, de plus en plus de pouvoirs d'élaboration de la politique européenne de contrôle aux frontières au gouvernement. En ratifiant une plus grande intégration européenne les Parlements nationaux sont paradoxalement les institutions politiques qui ont perdu le plus de pouvoir¹. Cependant, depuis le Traité de Maastricht et notamment avec le Traité de Lisbonne et ses deux protocoles

¹ Andrew, MORAVCSIK, «Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation», *CES Working Paper Series*, no. 52, Center for European Studies, Cambridge, 1994.

(*Protocole no. 1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et Protocole no. 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*), nous assistons à une reconquête progressive des pouvoirs des Parlements nationaux.

Comme nous l'avons vu des réformes ont été mises en place en France qui ont conduit à donner aux parlementaires plus de droits et d'instruments pour surveiller les politiques européennes et pour contrôler l'exécutif en matière européenne. Ainsi, la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 instaure la procédure de consultation obligatoire du Parlement national sur les projets de textes européens. L'information reste la clé de la participation dans l'élaboration des politiques publiques. Mais comment le Parlement a-t-il été informé et quel type de documents le Parlement a-t-il reçu en ce qui concerne la réforme de la gouvernance Schengen?

Aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement, à travers le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes) doit soumettre au Parlement, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, à l'exception de ceux relevant de la PESC.

Ayant un impact sur la législation française, mais aussi compte tenu de leur obligation constitutionnelle, le SGAE a transmis les deux propositions de règlement de la Commission européenne aux deux assemblées. La transmission des textes est accompagnée par des fiches d'impact rédigées par le ministère leader, dans ce cas le Ministère de l'Intérieur, qui sont révisées ensuite par le SGAE et qui sont la traduction de la position française à l'égard du texte. Pour obtenir de l'information sur la position et les stratégies des négociations du gouvernement, les parlementaires utilisent des moyens plus traditionnels d'interpellation comme les questions parlementaires adressées aux membres du gouvernement ou les auditions¹. L'information vient donc des auditions que le Sénat a demandées aux ministères et au SGAE, ce qui a permis de mieux expliciter la position française.

À ce stade, de point de vue informationnel, nous pouvons considérer le Parlement français comme un Parlement informé, qui a tous les atouts pour pouvoir influencer son exécutif. Ce qui pourrait constituer une des faiblesses d'un processus de délégation des compétences, l'asymétrie de l'information² en faveur du gouvernement et la faible information du Parlement ne s'applique pas à cette étape. Cependant, plusieurs éléments viennent nuancer l'affirmation d'un Parlement en possession d'une information complète: le Parlement français bien qu'il soit très bien informé lors de la transmission des textes d'origine, ne reste pas informé tout au long du processus de négociation. Les textes subissent des évolutions au niveau des groupes du Conseil des Ministres, dont le Parlement n'a plus connaissance³, le gouvernement n'étant pas obligé à rendre compte aux assemblées des évolutions ou de son activité. De cette façon, à travers son activité au Conseil, le gouvernement possède une information

¹ Carina SPRUNGK, «The French Assemblée Nationale and the German Bundestag in the European Union: Towards Convergence in the „Old Europe“?», in John O'BRENNAN, Tapio RAUNIO (eds.), *National Parliaments...cit.*, pp. 132-162.

² Karre STRØM, Wolfgang C. MÜLLER et al., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, New York, 2003.

³ Entretien membre du Secteur «Libre circulation des personnes» et membre du Secteur «Sécurité de l'espace européen – Gendarmerie SGAE», 12 avril 2012.

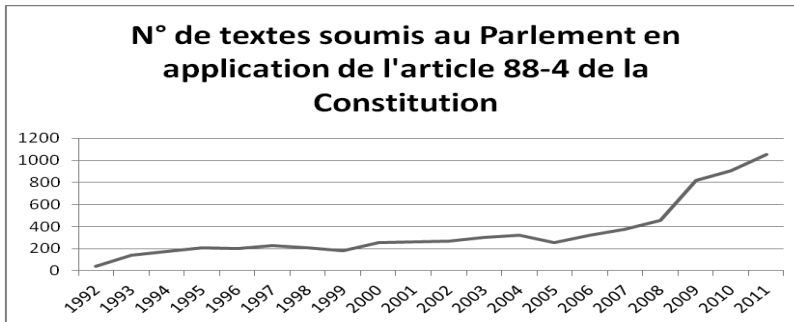
qui n'est pas disponible pour le Parlement¹. De même, aucune mise à jour des fiches d'impact n'est effectuée. Bien qu'il n'y ait pas un problème d'information cachée au début du processus d'élaboration de la politique européenne de contrôle aux frontières, l'asymétrie de l'information peut se traduire dans des actions cachées² qui peuvent apparaître avec le manque de mise à jour des informations. Étant donné que les réunions du Conseil sont fermées, le gouvernement peut s'engager dans des actions cachées³, sans que le Parlement puisse agir.

Les méthodes de filtrage des documents européens

Le Parlement français a reçu à partir de 1992 le droit d'émouvoir des opinions non contraignantes (résolutions) concernant les documents européens. Bien que limité au début, ce droit est applicable à partir de 2008 à l'ensemble des documents européens, conformément à l'article 88-4 de la Constitution⁴. Comme nous l'avons vu précédemment, le Parlement reçoit tous les documents européens, les agendas des Conseils et des notes du gouvernement sur les positions françaises. Cela se transforme en une surabondance de textes européens que le Parlement doit analyser, comme nous pouvons le voir dans la Figure 1.

Figure 1

Nombre de textes soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution



Source: Assemblée Nationale

¹ Ivy ORR, «Who's the Boss? Strategic Action between National Parliaments and Governments over Supranational policy in the European Union», paper presented at *EUSA Conference*, Nashville, TN, 2003.

² D. Roderick KIEWIET, Mathew D. MCCUBBINS, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press Chicago, 1991.

³ Ivy ORR, «Who's the Boss?...cit».

⁴ L'article 88-4 de la Constitution prévoit que : «Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes».

Cependant, l'efficacité du contrôle et de l'influence que le Parlement peut exercer dans l'élaboration de la politique européenne dépend non seulement de l'information dont il dispose, mais aussi de sa capacité de traiter et de filtrer cette information. Est-ce que le Parlement dispose d'une expertise propre en matière de subsidiarité ou dépend-il de l'expertise gouvernementale? Pourquoi parmi les nombreux actes législatifs proposés par la Commission, l'Assemblée Nationale et le Sénat ont choisi d'intervenir sur la question de la révision de l'espace Schengen? Comment se fait le choix des actes sur lequel les assemblées décident de se prononcer?

Bien que le Sénat a mis en place un groupe de travail sur la subsidiarité composé de 4-5 sénateurs et des administrateurs, l'expertise parlementaire indépendante de celle du gouvernement en matière de contrôle de subsidiarité reste assez limitée et les assemblées décident de se saisir des deux textes proposés par la Commission européenne sur la réforme de la gouvernance principalement aux suggestions de la Représentation permanente française à Bruxelles et du SGAE. Ces deux instances

«tirent le signal d'alarme et font redescendre des informations aux commissions concernées, soit par le ministre des affaires européennes, soit directement, parce qu'il y a un travail constant entre les différentes instances, en disant attention, il y a ce texte là, c'est pas du tout dans l'esprit que vous souhaitez»¹.

De cette façon, le Parlement aura du mal à savoir quels sont les textes qui font débat au sein du Conseil et quels sont les textes en marge. Le Parlement est obligé à faire confiance au gouvernement pour agir sur les textes les plus importants. Compte tenu de cette limite des ressources dont le Parlement dispose, et du fait qu'il ne peut pas recourir à d'autres agences ou institutions bureaucratiques pour traiter les documents européens, pour toute proposition, le gouvernement sait qu'il y a une possibilité que son Parlement passe outre et qu'il ne contrôlera pas ses actions².

Cependant, les conseillers et les administrateurs de la commission des affaires européennes de deux assemblées jouent le rôle d'experts et alertent les sénateurs et les députés sur les textes qui leur semblent plus importants que d'autres. L'importance d'un texte et la décision de le discuter en commission sont fondées principalement sur l'importance politique du texte. Bien que des textes techniques soient aussi extrêmement importants, d'un côté ils ne suscitent pas l'intérêt des parlementaires et de l'autre les parlementaires savent que leurs ressources sont limitées, raison pour laquelle ils préfèrent choisir des textes comportant une grande saillance aussi pour eux, comme pour leur électeurat. Une proposition qui est définie comme étant principalement une initiative politique («La gouvernance Schengen est surtout une initiative politique qui était conduite au plus haut niveau de l'État français. Les Parlements nationaux n'ont pas été véritablement associés»³) engendre une mobilisation des parlementaires. La question du choix entre les textes techniques et les textes politiques mérite une

¹ Entretien Didier Dudrouilhe, Assistant parlementaire de Didier Quentin, réalisé le 9 décembre 2011 à l'Assemblée Nationale.

² Ivy ORR, «Who's the Boss? Strategic Action between National Parliaments and Governments over Supranational policy in the European Union», paper presented at *EUSA Conference*, Nashville, TN, 2003.

³ Entretien membre du Secteur «Libre circulation des personnes» et membre du Secteur «Sécurité de l'espace européen – Gendarmerie SGAE», 12 avril 2012.

attention particulière, surtout compte tenu de la façon différente de définir un texte politique par rapport à un texte technique entre le gouvernement et le Parlement et même entre les parlementaires eux-mêmes. Un texte politique est souvent pour un parlementaire un texte qui suscite l'intérêt de l'opinion publique et des médias et des textes techniques peuvent devenir facilement des textes politiques.

La politisation de la réforme Schengen apparaît clairement aussi bien dans le discours des acteurs, comme dans les positions prises par les deux assemblées. D'un côté, la proximité des élections et les positions exprimées par Nicolas Sarkozy lors du meeting de campagne à Villepinte selon lequel:

«On ne peut pas laisser la gestion des flux migratoires entre les seules mains des technocrates et des tribunaux. Les décisions d'entrée sur notre territoire doivent être l'expression d'une volonté politique décidée par la souveraineté nationale [...] Mais si je devais constater que dans les douze mois qui viennent, il n'y avait aucun progrès sérieux dans cette direction, alors la France suspendrait sa participation aux accords de Schengen jusqu'à ce que les négociations aient abouti»¹

montrent le désaccord du gouvernement par rapport à la décision de la Commission de communautariser le contrôle aux frontières. De l'autre côté, la position exprimée par la sénatrice, Catherine Tasca, lors de la réunion de la Commission des affaires européennes du Sénat, du 17 novembre, montre l'opposition politique entre un Sénat de gauche et un gouvernement de droite: «Remettre en cause l'acquis Schengen constituerait un mauvais coup (en gras dans le texte original) supplémentaire à la construction européenne et un très mauvais signal lancé aux eurosceptiques». Allant dans le même sens, la résolution du groupe socialiste adoptée au Sénat considérait que «la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures en cas de pression migratoire illégale forte, imprévue mais non extraordinaire» et «une remise en cause de l'acquis Schengen et par là même de la liberté de circulation»².

Le même clivage partisan est reconnu aussi par les acteurs eux mêmes. Didier Durouille, assistant parlementaire de Didier Quentin, considère que les positions différentes exprimées par le Sénat et l'Assemblée Nationale en matière de subsidiarité relève principalement du «jeu droite-gauche»:

«Le Sénat était forcément plus modéré parce qu'il y a une espèce de jeu droite-gauche dans les débats ultérieures. On verra ce qui se passera dans quelque mois, une fois que les élections seront passés si le jeu de politique politicienne aura vécu».

Une hypothèse largement répandue soutient qu'il y a un très faible intérêt, sinon une démotivation des parlementaires pour les questions européennes, parce que les activités individuelles des parlementaires ne permettent pas de modifier la décision

¹ Discours de Nicolas Sarkozy, Réunion publique nationale, Villepinte (Seine-Saint-Denis), Dimanche 11 mars 2012.

² Réunion de la Commission des Affaires européennes-Sénat, Jeudi 17 novembre 2011.

européenne¹, ne permet pas non plus leur réélection ou la victoire de leur coalition lors des élections. Cela explique en partie le choix des textes politiques et pas des textes techniques et cela explique aussi en partie le fort intérêt que la réforme de la gouvernance Schengen a suscité parmi les parlementaires.

Les positions du Parlement et l'impact réel du contrôle parlementaire

Suite aux discussions en commission de deux textes, le Sénat a adopté le 17 novembre 2011 une résolution de la Commission des Affaires Européennes concernant la proposition de règlement visant à établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières. La résolution du Sénat

«juge qu'une modification du code frontières de Schengen ne peut se fonder sur une assimilation automatique des flux migratoires à une menace grave contre l'ordre public et la sécurité intérieure»

et

«estime préférable de ne pas modifier les règles en vigueur concernant la réintroduction à titre exceptionnel et temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans les cas qui, comme la protection d'un événement politique ou sportif majeur, ont jusqu'à présent relevé de la responsabilité des États membres sans créer de difficultés».

Cependant elle «considère que, dans ces cas, l'obligation d'information de la Commission européenne par les États membres devrait être renforcée et mise en œuvre de manière plus précoce»².

L'Assemblée Nationale suite au débat en commission le 27 septembre 2011, a adopté une résolution portant avis motivé, qui a été ensuite débattue en séance publique. L'Assemblée nationale juge la communautarisation des procédures d'introduction des contrôles aux frontières contraire au principe de subsidiarité. Le choix fait par la Commission européenne d'appliquer une procédure de comitologie à une décision nécessairement politique, qui ne peut se réduire à des considérations techniques, pose des questions de principe et des difficultés pratiques.

Le contrôle parlementaire s'exerce principalement à travers la commission des affaires européennes, qui a une mission d'information et de contrôle de l'activité européenne du gouvernement. Bien que des commissions des affaires européennes existent dans tous les pays de l'UE, leur importance varie des pays nordiques où elles jouissent d'un grand prestige aux pays du sud, où elles ont une importance marginale³. L'impact du contrôle parlementaire diffère aussi entre les Parlements qui

¹ Tapio RAUNIO, Matti WIBERG, «Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance», *Acta Politica*, vol. 35, no. 2, 2000, pp. 146-168.

² Réunion de la Commission des Affaires européennes-Sénat, Jeudi 17 novembre 2011

³ Tapio RAUNIO, «National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research», *Journal of Legislative Studies*, vol. 15, no. 4, 2009, pp. 317-334.

ont la possibilité légale de mandater les représentants de leur gouvernement avant une décision au Conseil (le Danemark, le Bundesrat allemand, le Nationalrat en Autriche et la Finlande) et les Parlements qui n'ont aucun pouvoir d'influence sur la position de leur représentants gouvernementaux au sein du Conseil et qui sont plutôt des Parlements de soutien (la Grèce, l'Italie, l'Irlande et le Portugal).

La France fait partie des pays où le Parlement peut exprimer ses opinions concernant une proposition de texte européen, mais le gouvernement décide s'il en tient ou pas compte. Le gouvernement a donc une grande marge de manœuvre. Même si plusieurs pratiques de contrôle ont été mises en place après la Réforme Constitutionnelle de 2008, qui se traduisissent par exemple au Sénat par une semaine de contrôle par mois, pendant laquelle le Sénat est en mesure d'organiser un certain nombre de débats, souvent sans vote, où le gouvernement est convié à venir échanger avec les parlementaires sur des sujets qui peuvent intéresser, cela ne suppose aucune contrainte pour les positions du gouvernement.

Nous retrouvons souvent ce sentiment d'impuissance exprimé dans le discours des parlementaires.

Michel Billout, Sénateur de Seine-et-Marne:

«Ce que je trouve moi un petit peu regrettable, c'est que c'est un débat, voilà, on échange, c'est un débat un petit peu formel. En règle générale, il y a un thème commun, chaque group intervient, le ministre répond et puis on rentre chez nous. Donc voilà!»¹

L'avantage de ce processus de monitoring est qu'il permet au Parlement de s'assurer que son gouvernement lui reste fidèle et que les positions que le gouvernement prend ne vont pas amoindrir la souveraineté du Parlement. En dépit de ses avantages, notamment aidant à clarifier la position du gouvernement, ce processus a aussi ses désavantages. Compte tenu fait qu'il y a une autre semaine dédiée à l'initiative parlementaire, il ne reste que quinze jours à l'initiative législative gouvernementale. Cependant, il ne faut pas oublier qu'une des principales fonctions du Parlement est de tenir le gouvernement responsable de ces actions. L'absence de pouvoir légal de mandater le gouvernement ne signifie pas nécessairement que le gouvernement passe outre les opinions de son Parlement ou que le Parlement ne remplit pas sa fonction de tenir le gouvernement responsable. Tout au contraire, ces débats entre le gouvernement et le Parlement permettent au Parlement de devenir une arène délibérative. En même temps, le désir de connaître la position du Parlement est présent au niveau ministériel et gouvernemental. Le Ministère de l'Intérieur non seulement voit le lien avec le Parlement comme une obligation², mais dispose de services de veille parlementaire et selon son représentant passer outre la position du Parlement aura des conséquences lors de la transposition du texte et pas nécessairement avant. Ces pouvoirs formels d'influence sont souvent le résultat des systèmes politiques en place et des types de gouvernements (majoritaire ou minoritaire) existant et ils nous donnent seulement une idée partielle du réel pouvoir d'influence d'un Parlement.

¹ Entretien Michel Billout, Sénateur de Seine-et-Marne, 7 décembre 2011, Sénat.

² Entretien commissaire de la division Union européenne, Organisations internationales et Réseaux, membre de la délégation française pour les groupes «Evaluations Schengen» et «Acquis Schengen», 18 avril 2012, Ministère de l'Intérieur.

Dans quelle mesure le gouvernement s'appuie-t-il sur l'avis de son Parlement lors de négociations interministérielles et communautaires? Le SGAE dans ses instructions a repris la position de l'Assemblée Nationale exprimée dans la résolution portant avis motivé sur le principe de subsidiarité dans le sens où elle allait dans la même direction que la position du gouvernement français, c'est-à-dire vers le maintien du dispositif actuel. La position de l'Assemblée apparaît donc inscrite dans les documents européens. En même temps lors des négociations communautaires, les ministres mentionnent la position de leur Parlement seulement si elle va dans le même sens que leur position ou le cas contraire si le Parlement rejette complètement la proposition d'origine ou dans le cas d'une réserve parlementaire. Les réserves parlementaires signifient que les représentants du gouvernement ne peuvent pas accepter une proposition législative au Conseil ou au COREPER, tant que le processus du contrôle parlementaire n'est pas achevé. La position du gouvernement reste donc assez difficile à influencer et elle ne peut se modifier qu'en cas extrême. Dans le cas de la réforme Schengen aucune réserve parlementaire n'a été déposée.

N'étant pas dans l'intérêt de la majorité parlementaire, la plupart des Parlements n'utilisent pas d'une manière extensive leurs pouvoirs institutionnels. En pratique, ils se tournent plus vers des politiques symboliques ou exercent leurs pouvoirs d'influence dans des sphères privées ou confidentielles où les conflits peuvent être résolus à travers des consultations informelles¹.

Les contacts non-officiels

Bien qu'extrêmement difficiles à saisir et à opérationnaliser, les contacts informels (des réunions informelles ou des déjeuners) restent un moyen d'influence des députés et des sénateurs qui considèrent que la configuration institutionnelle n'est pas suffisante pour influencer les représentants du gouvernement.

Michel Billout, Sénateur de Seine-et-Marne (à propos des contacts informels):

«Alain Juppé a invité les membres du bureau de la Commission des Affaires européennes à dîner pour avoir une discussion informelle sans forcément un compte rendu. Tout ça fonctionne! Le ministère de la défense a invité un certain nombre de parlementaires de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense et puis vous avez aussi tout ce qui se fait entre présidents des commissions et gouvernement directement. Vous avez des espaces! C'est pas qu'à Bruxelles où le lobbying est organisé. Vous avez tout ce qui se passe dans l'hémicycle, tout ce qui se passe en commission et tout ce qui se passe ailleurs. Et tout ce qui se passe ailleurs c'est quand même au sein de la majorité que les choses se définissent»².

Dans un système électoral qui favorise la formation des majorités parlementaires, l'exercice de cette influence entre la majorité et le gouvernement semble évident non seulement pour les députés et les sénateurs, mais aussi pour les fonctionnaires des assemblées, qui voient dans les réunions de parti un moyen d'exercer une certaine influence en matière européenne.

¹ Katrin AUDEL, «Democratic Accountability...cit.».

² Entretien Michel Billout, Sénateur de Seine-et-Marne, 7 décembre 2011, Sénat.

Fonctionnaire de la Commission des affaires européennes du Sénat (à propos des contacts informels):

«Comme tout sujet de politique nationale, forcément les parlementaires ont leurs contacts dans leur groupe politique, les ministres, voir le premier ministre vont parler devant le groupe de la majorité. Au moment des affaires de Schengen, c'était vraiment un des sujets qui a été abordé dans des réunions politiques entre le premier ministre, les ministres et les groupes de la majorité présidentielle, donc là il y a forcément des contacts»¹.

La marge de manœuvre du gouvernement dépend surtout de sa stabilité. Un gouvernement avec une majorité forte au Parlement peut choisir des stratégies plus risquées et ne pas tenir compte de certaines recommandations de son Parlement². C'est d'ailleurs ce qui se passe dans le cas français avec un Sénat en opposition et une Assemblée Nationale, ayant la majorité. Le gouvernement peut adopter la position d'une transgression de la subsidiarité en se fondant sur le soutien de la majorité de droite à l'Assemblée.

Les Parlements nationaux-acteurs autonomes des politiques européennes

Nous avons analysé jusqu'à maintenant seulement les modalités à travers lesquelles le Parlement peut influencer les représentants gouvernementaux et leurs positions lors des négociations communautaires. Cependant après le Traité d'Amsterdam et le «Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne», mais notamment après le Traité de Lisbonne les Parlements nationaux sont considérés comme des acteurs autonomes dans l'élaboration des politiques européennes. Ils ont le pouvoir de s'opposer à la mise en œuvre de la clause passerelle ou le pouvoir de contraindre la Commission à changer sa proposition. Ils ont donc en théorie le pouvoir de s'opposer à des initiatives communautaires qu'ils estiment contraires aux compétences de l'Union. Ils seront donc amenés à s'intéresser plus aux questions européennes, mais aussi à s'organiser et à se coordonner avec les autres parlements des États membres.

Le contrôle de subsidiarité (Article 88-6 de la Constitution) dans le cadre du Mécanisme préventif met à la disposition du Parlement un délai de huit semaines au cours desquelles le Parlement peut envoyer un avis motivé contestant la proposition de la Commission au motif de non-respect de la subsidiarité. Lorsqu'une majorité simple des Parlements nationaux ont exprimé un avis défavorable («carton orange») concernant la subsidiarité, le projet doit être réexaminé ou si la Commission décide de maintenir sa proposition elle déclenche une procédure spécifique impliquant le Conseil et le Parlement européen³. Cependant si un tiers ou un quart des Parlements

¹ Entretien Fonctionnaire de la Commission des affaires européennes du Sénat, Sénat, 14 mars 2012.

² Ivy ORR, «Who's the Boss?...cit».

³ Le Conseil et le Parlement européen examinent si la proposition de la Commission est conforme au principe de subsidiarité en se fondant sur les avis des Parlements nationaux et sur

expriment un avis défavorable («carton jaune») alors le projet est réexaminé, mais la Commission peut décider de maintenir sa proposition tout en justifiant son choix.

L'Assemblée Nationale a considéré qu'il y a une transgression du principe de subsidiarité. Plusieurs d'autres Chambres de Parlements européens partagent le même avis, notamment en Espagne, Allemagne et Roumanie, cependant les trois quarts n'ont pas été atteints, ce qui peut soutenir la thèse de la coordination difficile entre les Parlements nationaux. En dépit d'un échange bilatéral entre les Parlements et du fait que généralement la Représentation permanente à Bruxelles transmet aux assemblées les opinions des autres Parlements, la coordination interparlementaire pour attendre le seuil du carton jaune dans les huit semaines mises à disposition des Parlements reste difficile.

Deux autres instruments: la clause passerelle (Article 88-7 de la Constitution) – donnant au Parlement le droit de veto de la procédure simplifiée de révision et le passage du vote à l'unanimité au vote à majorité qualifiée – et la possibilité de faire appel à la Cour européenne de justice (Article 88-6 de la Constitution) sont aussi censés renforcer les pouvoirs des Parlements nationaux. Aucun des deux instruments n'a pas encore été utilisé dans le cadre de la réforme de la gouvernance Schengen.

Les Parlements nationaux peuvent aussi utiliser le Dialogue politique avec la Commission européenne, qui est un instrument mis à la disposition des Parlements nationaux à l'initiative de José Manuel Barroso pour faire dialoguer les Parlements et la Commission, pour envoyer leurs opinions. Selon le Rapport annuel de 2010 sur les relations entre la Commission européenne et les Parlements nationaux, «en 2010, la Commission a adressé aux Parlements nationaux 82 projets d'actes législatifs entrant dans le champ d'application du mécanisme de contrôle de la subsidiarité et a reçu un total de 211 avis liés à ces propositions» dont environ 15% étaient des avis motivés¹. Compte tenu de l'existence de 40 Chambres dans l'Union européenne, les données relaient un intérêt moyen des Parlements nationaux pour ce dialogue politique.

Pour cela nous devons nuancer l'idée selon laquelle les Parlements nationaux sont un acteur autonome des politiques européennes. Ils n'ont pas ni les moyens logistiques (le délai de huit semaines ne permet pas une vraie coordination entre les Parlements), ni l'intérêt stratégique très développé pour assumer ce rôle. Bien que la réforme Schengen a suscité l'intérêt de plusieurs Parlements, jusqu'à ce stade des négociations la Commission n'est pas obligé à changer ou à justifier sa proposition. Cependant le processus est loin d'être achevé.

CONCLUSION

Nous avons analysé à travers cet article, les différentes modalités que le Parlement français utilise pour influencer et contrôler l'élaboration de la politique européenne de contrôle aux frontières, en nous concentrant sur la réforme de la gouvernance Schengen.

l'avis motivé de la Commission. Si les deux institutions considèrent que la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, l'examen de la proposition n'est pas poursuivi. La décision est prise à la majorité des votes exprimés (procédure de contrôle renforcé de la subsidiarité).

¹ Commission européenne, Rapport annuel de 2010 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, Bruxelles, le 10.6.2011, COM (2011) 345 final.

Sans contester le fait que le Parlement français soit devenu plus efficace et qu'il dispose de plus de ressources pour contrôler son gouvernement et pour influencer le processus de prise de décision au niveau européen, il reste un Parlement avec un pouvoir d'influence modeste.

Bien qu'il dispose d'une information complète au moment de la transmission des documents européens, cette information diminue au fur et à mesure de l'avancement du processus de négociations à Bruxelles. Le Traité de Lisbonne et les différentes réformes mises en place en France ont augmenté la capacité du Parlement d'influencer l'élaboration des politiques européennes, à travers le renforcement de la Commission des affaires européennes, à travers le droit à l'information du Parlement, à travers son droit d'émouvoir des résolutions.

Cependant la réalité est loin de faire du Parlement français un Parlement influent, notamment à cause de son incapacité institutionnelle de contraindre et mandater les représentants gouvernementaux, du manque de ressources pour traiter efficacement les documents européens aussi bien en termes de temps, comme de personnel et des contacts informels qui s'établissent souvent entre le gouvernement et sa majorité.

De l'autre côté, le Mécanisme d'Alerte Précoce, bien qu'en apparence un instrument augmentant l'autonomie des Parlements nationaux en tant qu'acteurs européens, ne fait de ce nouvel acteur qu'un acteur embryonnaire avec des pouvoirs loin d'être acquis. Les Parlements nationaux ont eu du mal à se coordonner sur la Réforme de la gouvernance Schengen pour atteindre le seuil requis pour le carton jaune et cette coordination n'est pas évidente ni entre les deux Chambres du Parlement français. Cela mérite peut-être de se poser la question: est-ce que les parlementaires cherchent vraiment à être influents en matière des affaires européennes ou cherchent-ils peut-être autre chose: une carrière, de la médiatisation, la controverse?