



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**COORDINATION INTERMINISTRIELLE
ET LA PRISE DE POSITION NATIONALE
EN MATIERE EUROPEENNE
sur les exemples de la France et de la Croatie**

Mémoire présenté par
Mlle Ines ROGIC

Sous la direction de :
M. Ralph DASSA
Directeur du Centre
des Etudes Européennes
de Strasbourg (CEES)

Février 2005

INTRODUCTION.....	3
1 LE CONTEXTE NATIONAL ET SES SPECIFICITES.....	5
1.1. LA FRANCE	5
1.1.1. La France et l'Union Européenne - quelques éléments à prendre en compte	5
1.1.2. Les principaux acteurs de la coordination de la prise de position nationale.....	6
1.1.2.1. Administration – au service de l’exécutif	6
1.1.2.1.1. Le SGCI	6
1.1.2.1.2. Le Ministère des Affaires Etrangères et la PESC	8
1.1.2.1.3. Le Ministre Délégué aux Affaires Européennes.....	10
1.1.2.1.4. La Représentation Permanente de la France auprès de l’UE.....	10
1.1.2.2. Exécutif – impulsion politique incontournable.....	10
1.1.2.2.1. Relations avec l’Elysée et le rôle du Président de la République	10
1.1.2.3. Législateur – structures et rôle spécifique en matière européenne	11
1.1.2.3.1. Des Délégations pour les Communautés Européennes.....	11
1.1.2.3.2. ...à la Délégation pour l'Union Européenne – une progressive montée en puissance.....	12
1.1.2.3.3. L'article 88-4 de la Constitution– au coeur de la procédure démocratique	13
1.1.2.3.4. La procédure parlementaire	14
1.1.2.3.5. Les contraintes temporelles et la « réserve d’examen parlementaire »	15
1.2. LA CROATIE.....	16
1.2.1. Une appartenance à l’Europe et une aspiration vers l’UE	17
1.2.1.1. Quelques éléments historiques.....	18
1.2.1.2. Structure politique.....	19
1.2.1.2. Le chemin parcouru	19
1.2.2. Coordination interministérielle	20
1.2.2.1. Ministère des Inégrations Européennes	21
1.2.2.1.1. Mission coordination	22
1.2.2.1.2. Mission information.....	22
1.2.2.2. Ministère des Affaires Etrangères.....	22
1.2.3. Parlement National (Sabor).....	24
1.2.4. Relations entre le Gouvernement et le Parlement.....	24
2. COORDINATION NATIONALE AU QUOTIDIEN ET CERTAINES DIFFICULTES QU’ELLE RENCONTRE	26
2.1. EN AMONT DE LA NÉGOCIATION – PHASE DE PROSPECTIVE.....	26
2.1.1. Efficacité de la procédure	26
2.1.1.1. La France – besoin d’une réadaptation des structures	26
2.1.1.2. La Croatie – décision politique compense l’inadaptation des structures administratives	28
2.1.2. Aspect démocratique.....	29
2.1.2.1. La France – modification prochaine de la procédure.....	29
2.1.2.1.1. Le «88-4» - un pouvoir ou un «trompe l’oeil » démocratique ?.....	30
2.1.2.1.2. Autres consultations – faible caractère public	33
2.1.2.2. La Croatie – à la fois un déficit et un sufficit démocratique.....	33
2.1.2.2.1. Association du Parlement National.....	33
2.1.2.2.2. Autres acteurs.....	34
2.2. AU COURS DE LA NÉGOCIATION	35

2.2.1. Efficacité	35
2.2.1.1. La France – une présence à Bruxelles toujours insatisfaisante	35
2.2.1.2. La Croatie – pas encore mise à l'épreuve	36
2.2.2. Aspect démocratique.....	36
2.2.2.1. La France – faible intervention extérieure	36
2.2.2.2. La Croatie – un futur Comité de suivi des négociations.....	36
2.3. EN AVAL DE LA NÉGOCIATION.....	36
2.3.1. Efficacité	36
2.3.1.1. La France – améliorer le taux de transpositions	36
2.3.1.2. La Croatie – une transposition mécanique.....	38
2.3.2. Aspect démocratique.....	38
2.3.2.1. La France – manque d'informations	38
2.3.2.2. La Croatie – consensus politique à l'encontre de la compréhension.....	39
2.4. Encore quelques éléments à prendre en compte	39
2.4.1. « L'interministérialité n'est pas naturelle »	39
2.4.2. Priorités et les moyens	40
2.4.3. Culture européenne	40
3. AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE ET LA NECESSITE D'ADAPTATION DES MECANISMES DE COORDINATION NATIONALE	42
3.1. LE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN RÉINTRODUIT LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE.....	42
3.1.1. Le contrôle du principe de subsidiarité est une innovation majeure.....	42
3.1.2. L'articulation du contrôle de principe de subsidiarité et de l'article 88-4 de la Constitution française	43
3.1.3. Une réelle possibilité d'affirmation pour le Parlement croate.....	44
3.1.4. Le développement d'un « réflexe européen » des Parlements nationaux donnerait un vrai sens aux nouvelles compétences.....	45
3.2. L'IDENTIFICATION DES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE OPTIMISATION DE LA PROCÉDURE DE COORDINATION NATIONALE EN MATIÈRE EUROPÉENNE	47
3.2.1. Au niveau de l'exécutif.....	47
3.2.1.1. Renforcer la capacité d'anticipation à travers des objectifs politiques clairs	47
3.2.1.2. Nécessité d'une autorité ministérielle et interministérielle.....	48
3.2.1.3. Associer le Parlement dans la procédure décisionnelle européenne.....	48
3.2.2. Au niveau du législateur	49
3.2.2.1. Augmenter l'intérêt pour les questions européennes.....	49
3.2.2.2. Simplifier la procédure en interne.....	49
3.2.2.3. Pour le cas français, réfléchir à une modification de l'article 88-4	50
3.2.3. Au niveau de l'administration.....	50
3.2.3.1. Renforcer l'interministérialité.....	50
3.2.3.2. Celui qui négocie est celui qui transpose.....	51
3.2.3.3. Renforcer les connaissances en matière européenne	51
3.2.3.4. Simplifier la procédure bureaucratique.....	52
3.2.4. Au service du citoyen.....	52
CONCLUSION	53
LISTE DES ANNEXES.....	54
BIBLIOGRAPHIE.....	55

INTRODUCTION

Le Traité constitutionnel, le sixième élargissement, de nouvelles frontières, un nouveau contexte économique, un nouveau candidat, des questions politiques sensibles... juste quelques-unes parmi des centaines des préoccupations de l'Union européenne au quotidien. Il s'agit, en effet, d'un chantier très évolutif qui nécessite en permanence une réactivité accrue et une technicité pointue de tous les acteurs. Mais par dessus tout, une vision de l'ensemble et un objectif clair.

Dans le contexte national, le principe interministériel associé à une coordination plus générale s'impose comme une approche manageriale la plus au même de satisfaire les exigences auxquelles l'Etat se voit appelé à répondre. Il en est aussi, voire surtout, en matière européenne.

Le nombre d'acteurs dans un Etat reste considérable. Dans le cadre déterminé de ce rapport, trois principaux acteurs seront observés : l'exécutif, le législateur et l'administration à leur service. C'est en analysant le fonctionnement de ces trois niveaux que ce travail tentera de découvrir la spécificité de la coordination du processus décisionnel national. Pour ce faire, deux angles complémentaires seront utilisés : celui de l'efficacité et celui du niveau démocratique de la procédure.

L'efficacité est plus facile à présenter. Elle implique en premier lieu la capacité d'un Etat de prendre en interne une position de qualité et en minimum de temps nécessaire vis-à-vis d'un sujet lié aux affaires européennes et de le faire valoir au niveau des Etats membres et des institutions de l'Union Européenne. Ce volet de la procédure concerne principalement le fonctionnement et l'organisation des services de l'Etat et leur management politique. En un mot, l'interministérialité.

En revanche, le qualificatif « démocratique » nécessite plus de précision car il paraît difficilement concevable qu'une procédure puisse se dérouler autrement dans les pays membres de l'Union Européenne, et de ceux aspirant à la rejoindre, où la démocratie représente la base de toute construction politique et sociale.

Il s'agit, donc, du degré de l'association à la procédure interministérielle et à la décision nationale des acteurs ayant les relations de « proximité » avec les citoyens, à savoir le Parlement national, des représentants socio-professionnels, des ONGs, universités etc. Dans ce rapport, l'accent sera mis sur le Parlement national vu son poids politique, ses compétences et les prochaines évolutions de cette structure prévues par le Traité constitutionnel européen.

Ainsi, les deux acteurs principaux, l'exécutif et le législateur seront mis dans une relation dynamique spécifique aux sujets européens.

Cette bipolarité, ou relative complémentarité, dont le lien est assuré à travers les structures administratives nationales, sera située dans un contexte géographique double :

la France, car elle est un des Etats fondateurs de l'Union Européenne, avec une structure interministérielle souvent évoquée comme modèle d'efficacité en matière de gestion des questions européennes ;

la Croatie, car elle est le tout dernier Etat d'avoir reçu le statut de candidat à l'adhésion à l'Union Européenne et en ce moment, en pleine réforme, restructuration, adaptation voire création des structures afin de préparer la très proche ouverture des négociations et une future intégration.

Ainsi, après avoir situé la procédure de coordination nationale en matière européenne dans un contexte historique, civilisationnel et administratif de chacun des deux pays (I), cette étude tentera d'observer les mécanismes existants de la mise en oeuvre des politiques nationales en la matière et d'évoquer les forces et les faiblesses du système concernée, identifiés lors des entretiens avec les différentes personnalités participant directement dans le processus.¹(II). La trame pour une telle analyse constituée des deux éléments évoqués plus haut, à savoir l'efficacité et le caractère démocratique (ou non) de la procédure nationale, elle devrait permettre par la suite d'identifier les piliers du fonctionnement optimal et de la « bonne pratique » dans la prise de position coordonnée au niveau national et son avenir par rapport aux enjeux que l'évolution de l'Union Européenne crée au niveau des Etats (III).

¹ Les entretiens constituent une source d'informations privilégiée dans la réalisation de ce rapport, quoiqu'elle soit accompagnée, bien naturellement, d'une bibliographie en la matière.

1 LE CONTEXTE NATIONAL ET SES SPECIFICITES

1.1. La France

1.1.1. La France et l'Union Européenne - quelques éléments à prendre en compte

Il est incontestable que la France joue un des rôles moteur dans le projet européen depuis la création des Communautés dans les années 1950. Les changements politiques qui se succédaient au cours de ce dernier demi-siècle n'ont à aucun moment modifié cette orientation proeuropéenne.

En revanche, une question préoccupante existe dans la vie publique française concernant l'Union Européenne : comment accroître la présence et l'influence française dans les institutions européennes ? Car cette présence, elle est jugée insuffisante par la France quand on la voit comparée aux autres Etats membres de l'Union. Les indicateurs pour un tels constats sont le plus souvent l'usage de la langue française dans les institutions européennes - de plus en plus devancée par l'anglais, la présence et l'influence des groupes d'intérêts - le recours auxquels ne fait pas partie de l'approche traditionnelle, ou le poids des parlementaires européens de nationalité française dans les travaux du Parlement Européen – considéré modeste.

La ligne officielle est pourtant claire : il n'y a aucune place pour la désinvolture quand il s'agit de l'Union Européenne. Selon cette même politique, Bruxelles n'est pas « de côté », c'est la France qui n'est pas assez proche et il est indispensable, aujourd'hui plus que jamais, que la France sache démontrer son réel intérêt pour l'Europe.

S'agit-il, donc, ici aussi, de ce qu'il est souvent appelé la « spécificité française » ?

Est-ce que la vision française de l'Europe est différente de celle de ces voisins européens? Les entretiens avec les différentes personnalités françaises ont souvent fait ressortir quelques éléments de cette réflexion. Au point à revenir à la guerre de la Ligue d'Augsbourg (1688 – 1697) où la France lutta toute seule pendant neuf ans contre une coalition européenne de l'époque (Empereur, Espagne, Suède, Bavière, princes du cercle de Franconie). Il serait possible d'évoquer encore quelques dates de l'histoire plus récente pour démontrer une telle démarcation française.

Ce sujet n'est pas explicitement celui de ce travail et, quoique très intéressant, ne sera pas développé plus longuement. Néanmoins, il paraissait utile à en faire une esquisse car il réapparaîtra sous une autre forme – celle de la culture européenne dans l'administration, dans les institutions politiques et dans l'esprit des citoyens français d'aujourd'hui.

1.1.2. Les principaux acteurs de la coordination de la prise de position nationale

1.1.2.1. Administration – au service de l'exécutif

1.1.2.1.1. Le SGCI

Historique et organisation. Le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne, appelé SGCI, a été créé en 1948 avec pour mission d'optimiser l'utilisation des fonds distribués dans le cadre de plan Marshall. Avec la création des trois Communautés européennes (CECA, CEE et Euratom), le SGCI s'est vu progressivement confier la mission d'examiner et de coordonner les questions relatives aux relations entre les autorités françaises et ces Communautés.

La vocation interministérielle du SGCI et la nécessité d'arbitrer entre les positions des différents ministères ont incité à rattacher ce service au Premier ministre. Pourtant, historiquement, cela n'a pas toujours été le cas. De 1981 à 1983, le SGCI a été rattaché au ministre délégué aux affaires européennes ce qui ne semblait pas être une solution avantageuse. Pendant la période de cohabitation 1986-1988, la secrétaire générale, Elisabeth Guigou, a été à la tête du SGCI tout en occupant un poste au cabinet du Président de la République. Le rattachement au Premier ministre à travers la « double casquette » de la secrétaire générale, actuellement Mme Pascale Andréani, étant également conseiller du Premier ministre pour les questions européennes, est jugé le plus adéquat pour donner la légitimité politique nécessaire à la coordination interministérielle et pour arbitrer plus facilement entre les positions des différents ministères.

Il est intéressant de remarquer aussi que le cordon administratif et budgétaire avec le ministère des finances a été traditionnellement fort, et certains interlocuteurs n'ont pas hésité à faire le lien entre un certain zèle en terme de neutralité du SGCI et sa volonté de s'affranchir de la tutelle récente du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI).

Depuis 1999, le secrétaire général est assisté par trois secrétaires généraux adjoints qui couvrent chacun une partie des activités du SGCI. Composé d'environ 180 personnes en général issues des différents ministères, le SGCI est organisé en une vingtaine de secteurs .

Missions. On peut identifier trois missions majeures :

1) *En amont : diffuser l'information communautaire aux ministères et au Parlement*

En dehors des questions liées à la PESC, toute proposition d'acte communautaire adressée par la Commission transite par le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et par la Représentation Permanente jusqu'au SGCI, qui s'occupe à son tour de la diffuser aux départements ministériels. En raison du volume croissant des textes communautaires, cette tâche administrative occupe une part importante de l'activité du SGCI. En principe, le SGCI centralise toute communication des ministères avec les instances communautaires

Le SGCI suit au même titre les travaux du Parlement européen dans chaque domaine.

Par ailleurs, le SGCI est également au coeur de la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et des dispositions relatives à l'association du Parlement national à la construction européenne.²

2) *La mission centrale : arbitrer entre les positions des différents ministères pour établir la position française*

Il s'agit de la mission du SGCI par excellence, qui organise des réunions interministérielles en vue de dégager une position française. Cette procédure réussit dans 90% des cas. Il est important à noter qu'il s'agit des réunions essentiellement de l'administration. L'arbitrage du SGCI, lorsque la question examinée est politiquement sensible, peut être contesté par un ministère, ce qui nécessite, à ce moment-là, des réunions au niveau des cabinets ministériels et l'intervention des conseillers du Premier ministre. Si ceci s'avère insuffisant, le Premier ministre doit réunir ses ministres et trancher.

Lors de la gestion des crises et des affaires urgentes, le niveau d'arbitrage n'est plus celui du SGCI mais directement celui de Matignon. En effet, le SGCI ne peut apporter de

² La procédure est précisée par la circulaire du Premier Ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution (cf. Annexe 1). Cette procédure sera évoquée ultérieurement.

plus-value dans l'action immédiate nécessaire en cas de crise. Il est toutefois présent en qualité dans les réunions à Matignon et son rôle est de deux ordres : d'une part, d'organiser des réunions complémentaires pour éclaircir certains points techniques, des sujets évoqués en arbitrage à Matignon, d'autre part, prendre en charge éventuellement les suites de la gestion de la crise par la préparation de négociations européennes destinées à régler le problème rencontré, plus durablement et en profondeur.

Il est pourtant des matières qui échappent en quasi-totalité à l'arbitrage du SGCI, telle que les négociations relatives aux problèmes de concurrence ou les réunions conseils Ecofin ou Agriculture. Cette situation que l'on peut rencontrer dans d'autres ministères que le MINEFI pour des sujets spécifiques tient à une conception encore « élitiste » du traitement de certains sujets. Elle explique la réticence de certaines administrations françaises à partager un sujet sur lequel elles estiment avoir une compétence très nettement supérieure.

3) *En aval : assurer le suivi de l'application nationale du droit communautaire*

En liaison avec le conseiller juridique, chaque secteur du SGCI assure un suivi global de la transposition des textes communautaires le concernant dans l'ordre juridique français.³

En cas d'une procédure d'infraction mettant en cause la France, le SGCI coordonne la communication entre la Commission et le Gouvernement français. Si cette procédure débouche sur un contentieux, le SGCI établit, en lien avec les différents ministères concernés, l'argumentation qui sera défendue devant la Cour.⁴

1.1.2.1.2. Le Ministère des Affaires Etrangères et la PESC

Même si les questions liées à la PESC relèvent de la compétence du ministère des affaires étrangères, il apparaît une difficulté croissante à distinguer entre la PESC et le reste des domaines dont la coordination est assurée par le SGCI. En effet, l'interconnexion des différentes politiques communautaires veut que de plus en plus d'initiatives, dans le cadre de la PESC, incluent des éléments financiers relevant des relations extérieures de l'UE. C'est le cas par exemple de la politique extérieure de l'UE au Moyen-Orient qui comporte une aide financière

³ Un nouveau système de coordination en matière de transpositions est précisé par la Circulaire du Premier Ministre du 27 septembre 2004 (cf.annexe 2). Le sujet sera évoqué ultérieurement.

⁴ Elle sera exposée à Luxembourg par les agents de la Direction des affaires juridiques du Ministère des Affaires Etrangères qui plaident au nom de la France).

(programme MEDA) qui est, elle, communautarisée. Ce brassage semble d'ailleurs avoir vocation à s'accroître avec la Constitution européenne.

Dans les domaines où le rôle de coordination revient en revanche au SGCI, c'est-à-dire dans la majorité des cas, le rôle du Quai d'Orsay, et en particulier de la Direction de la Coopération Européenne, se définit à travers trois objectifs :

1. Il a pour rôle d'introduire et d'utiliser dans la définition de la position française ce qui relève des contacts et des informations provenant des partenaires étrangers (internes à l'Union européenne ou des pays tiers). Ce rôle s'avère fondamental en période d'élargissement durant laquelle la connaissance des nouveaux partenaires européens de la part des ministères techniques est relativement faible. Ces contacts permettent d'élaborer des stratégies communes à différents états, tel que par exemple le renforcement de l'axe franco-allemand ou d'autres alliances.

2. Il apporte à l'ensemble des ministères sa connaissance de la négociation. Il s'agit, selon les diplomates d'un métier qui n'est pas celui des représentants des ministères en dépit de leur excellente connaissance technique des dossiers.

3. Il assure une fonction de mise en cohérence de la politique européenne. En effet, le ministère des affaires étrangères a une approche globale de cette politique, complémentaire aux positions techniques juxtaposées les unes aux autres émanant des différents ministères. En travaillant avec le SGCI, il serait le seul à assurer cette mise en cohérence et à permettre également une anticipation de la négociation.

Le ministère des affaires étrangères n'a cependant pas de vocation d'arbitrage. Celle-ci revient, de l'avis du ministère, au SGCI. En revanche, la direction de la coopération européenne est présente à toutes les réunions techniques organisées au SGCI. Néanmoins, il est à noter que le Quai d'Orsay intervient directement dans la préparation des Conseils pour les Affaires Générales (CAG) et des Conseils européens. Il tient des contacts étroits et directs avec l'Elysée, notamment dans le cadre constitutionnel des domaines réservés du Président de la République, à savoir la défense et la politique étrangère.

1.1.2.1.3. Le Ministre Délégué aux Affaires Européennes

Le Ministre délégué aux affaires européennes a deux fonctions essentielles : suppléer le Ministre des affaires étrangères dans le cadre communautaire et influencer le travail interministériel autour des sujets européens. Le Ministre n'a pas de services propres mais dispose des services du Ministère des affaires étrangères et de la Direction de la Coopération européenne et des agents du SGCI.

Au niveau des conseils des ministres à Bruxelles, ce Ministre assiste le Ministre des affaires étrangères au Conseil « Affaires Générales » et représente la France au Conseil « Marché Intérieur ».

1.1.2.1.4. La Représentation Permanente de la France auprès de l'UE

La vocation de la Représentation Permanente (RP) est essentiellement d'informer les administrations françaises de l'avancée des travaux de la Commission et aussi de permettre de les anticiper, ainsi que de porter les positions françaises. Elle doit également réaliser un travail de contact avec les Représentations Permanentes des autres états membres afin de permettre la circulation des positions ou suggestions.

Les contacts réguliers entre le SGCI et la RP se déroulent, entre autres, à travers d'un système de visio-conférences et des télégrammes diplomatiques, qui sont diffusés par la suite aux autres chancelleries diplomatiques françaises concernées par les questions européennes.

1.1.2.2. Exécutif – impulsion politique incontournable

Le rôle du Premier Ministre dans la mise en cohérence de la politique nationale paraît évidente ne serait-ce que par le lien direct avec le SGCI en la personne de son Secrétaire Général, à la fois le Conseiller du Premier Ministre pour les affaires européennes. L'implication du Président de la République nécessiterait, en revanche, plus d'éclairage.

1.1.2.2.1. Relations avec l'Elysée et le rôle du Président de la République

Pour conseiller le Président de la République en matière d'affaires européennes, l'Elysée dispose aussi d'une cellule diplomatique. Celle-ci ne s'occupe certes pas de la gestion quotidienne de la politique européenne qui se déroule au SGCI avec les ministères concernés, mais, dans certains cas à très haute teneur politique, sa décision s'avère déterminante.

Les Conseils européens en particulier donnent un rôle spécial au chef de l'Etat qui représente la France et se trouve normalement accompagné de son ministre des affaires étrangères⁵. Se pose alors la question de savoir comment ce rôle de l'Elysée s'imbrique avec le dispositif de coordination décrit précédemment.

D'un point de vue pratique, une réunion a lieu avant chaque Conseil européen entre le Président et les différents ministres concernés, en visio-conférence avec la Représentation Permanente (RP), afin que ceux-ci puissent présenter leurs préoccupations sur les dossiers traités. Le SGCI apporte ici son savoir-faire de préparation des dossiers et de l'agenda qui amènera à une prise de décision sur la position française à défendre.

1.1.2.3. Législateur – structures et rôle spécifique en matière européenne

Tout comme l'exécutif, le législateur est associé au processus de la construction européenne dès son début. L'année 1979 y marque, cependant, un changement important. En effet, il s'agit de la date de la première élection des députés européens au suffrage universel direct. Quelles étaient donc les répercussions de cette décision sur le rôle et la part des Parlements nationaux dans le processus européen ?

1.1.2.3.1. Des Délégations pour les Communautés Européennes...

Jusqu'à 1979 aucun organe interne aux deux chambres parlementaires nationales françaises, à savoir l'Assemblée nationale et le Sénat, n'était spécifiquement chargé de suivre les questions communautaires dans la mesure où il incombait aux députés nationaux désignés pour siéger au Parlement européen de présenter chaque année, devant les Commissions des affaires étrangères, un rapport d'information sur les principaux enjeux de la construction européenne. Ainsi, les parlementaires nationaux étaient institutionnellement associés à la construction européenne.

Le changement de 1979 dans le contexte d'une extension constante des compétences des Communautés Européennes, a résulté d'un sentiment auprès des parlementaires

⁵ En période de cohabitation, le Premier ministre participe également au Conseil européen.

nationaux d'être progressivement déssaisis de leurs pouvoirs mais aussi d'être dépourvus d'informations relevant du domaine de la loi. En outre, l'ordre juridique communautaire ne reprenant pas à son compte la distinction opérée par la Constitution française entre le domaine législatif (art. 34) et le domaine réglementaire (art. 37), de nombreux textes (directives, règlements, décisions) sont directement négociés par le Gouvernement alors que leur contenu pourrait relever, selon le droit français, de la compétence du législateur.

Afin de remédier à ce déficit démocratique potentiel au plan national, le Parlement français - par la loi du 6 juillet 1979 - à mis en place dans chaque chambre une structure parlementaire spécifique chargée du suivi des questions européennes - la Délégation pour les Communautés Européennes.

La spécificité de ces structures repose surtout dans leur statut et leur compétences par rapport aux commissions parlementaires traditionnelles. Celle-ci, dont l'existence, au nombre de six pour chaque chambre, est prévue par l'article 43 de la Constitution de la Ve République, sont chargées de préparer l'examen et le vote en séance publique de la législation française. Les Délégations, en revanche, ne disposent que d'un statut législatif et malgré le fonctionnement semblable à celui des commissions, elles exercent avant tout un contrôle politique sur les activités européennes du Gouvernement en intervenant en amont du processus décisionnel et cela dans la phase de négociation des textes communautaires.

1.1.2.3.2. ...à la Délégation pour l'Union Européenne – une progressive montée en puissance

L'augmentation sensible de l'activité législative communautaire accompagnée par la signature de l'Acte unique européen en 1986 ont incité le législateur à renforcer la place institutionnelle de la Délégation.

La Loi Josselin du 10 mai 1990 augmente le nombre de membres de chaque Délégation de 18 à 36 et leur accorde comme instrument d'information d'auditionner les membres du Gouvernement ainsi que les représentants des institutions européennes. Afin de permettre une plus large diffusion des informations recueillies, les Délégations se sont vu accorder la possibilité de publier les rapports d'information.

L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993 était elle-aussi répercutée sur le plan d'activités des Délégations. La loi Pandraud du 10 juin 1994, en plus d'avoir modifié la dénomination des délégations qui sont devenues ainsi «pour l'Union Européenne», a précisé que leur compétences s'étendaient à l'ensemble des activités de l'Union, y compris la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). De ce fait, elle contraint le Gouvernement à communiquer à la Délégation «tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union Européenne».

Cette loi s'appuie en réalité sur une innovation apportée à la Constitution française à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht. Il s'agit de l'article 88-4 introduit par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1992 qui ajoute une nouvelle fonction aux Délégations – celle de contrôle en amont de la législation communautaire.

1.1.2.3.3. L'article 88-4 de la Constitution – au coeur de la procédure démocratique

Cette disposition constitutionnelle impose au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les projets ou propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.⁶

De même, le texte de 1992 a reconnu aux deux chambres parlementaires d'adopter les résolutions portant sur les textes communautaires transmis. Cette possibilité est vue comme une innovation particulièrement importante pour le rapport législateur – exécutif, marqué jusque là d'un climat de méfiance reposant les expériences de la troisième et quatrième république où la multiplication des résolutions était perçue comme étant d'injonctions au Gouvernement par le Parlement.

Une nouvelle révision constitutionnelle, celle de 1999 dans le cadre du processus de ratification du traité d'Amsterdam, a renforcé le dispositif par une «clause facultative». Le Gouvernement a depuis *la faculté* de soumettre aux assemblées des textes européens qui, bien

⁶ Pour déterminer la nature du texte lui-même, et toujours dans la dualité loi – règlement caractérisant le droit français, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de s'y prononcer.

que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire.

Article 88-4 de la Constitution de 1958

« 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 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. »

Le règlement intérieur propre à chacune des deux chambres parlementaires confie à la Délégation le soin de procéder, de façon systématique, à l'instruction de l'ensemble des textes que le Secrétariat Général du Gouvernement transmet simultanément à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Chaque Délégation est ainsi saisie d'environ 250 textes «E» par an.⁷

Fig. 1 Documents E transmis par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution	231	206	197	274	295	285	317	331
Clause facultative			6	18	17	11	22	19

source : Délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale; Rapport d'information n°2024, janvier 2005

1.1.2.3.4. La procédure parlementaire

La procédure par la suite peut prendre plusieurs directions. La Délégation peut alors décider :

- d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire en adoptant des conclusions ou une proposition de résolution pour détailler sa position

⁷ Ces documents sont appelés «E» ou «bleus» à cause de la couleur du papier sur lequel ils sont imprimés et la mention «E», comme Europe, suivie d'un numéro qui correspond à l'ordre d'arrivée des propositions.

- de surseoir à statuer lorsqu'elle estime qu'elle manque d'informations pour apprécier la portée du texte; ainsi, un rapporteur peut éventuellement être désigné

- de s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire. Dans ce cas, elle peut motiver son opposition par l'adoption de conclusions ou d'une proposition de résolution

Il est important à souligner à ce stade que l'initiative de déposer une proposition de résolution appartient non seulement à la Délégation pour l'Union Européenne, mais également à chaque député à titre individuel.

Toute proposition de résolution est renvoyée automatiquement à l'une des commissions permanentes responsable au fond. Celle-ci peut ensuite soit adopter une proposition de résolution, l'amender et même en changer complètement le contenu. L'autre solution consisterait à rejeter le texte de résolution.

Quelle que soit la décision de la Commission, elle peut toujours être inscrite à l'ordre du jour complémentaire⁸ pour le passage en séance publique. Quoique cela ne soit pas la voie la plus courante, l'inscription est de droit si elle est demandée d'un Président de commission, du Président de la Délégation ou du Gouvernement.

Le déroulement de la séance publique dépend largement de la position qu'avait prise la Commission à l'égard de la proposition de résolution. Si elle l'avait adoptée, une discussion s'engage sur cette dernière version présentée par la Commission saisie au fond. Si, en revanche, la proposition avait été rejetée, il est procédé au vote sur les conclusions du rejet. En cas d'un nouveau rejet, un débat s'engage sur les articles de la proposition.

1.1.2.3.5. Les contraintes temporelles et la « réserve d'examen parlementaire »

Pour permettre la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, la circulaire du Premier Ministre en date du 13 décembre 1999⁹ et qui substitue celles du 21 avril 1993 et du 19 juillet 1994 garantit aux chambres parlementaires un délai d'un mois de se prononcer,

⁸ En vertu de l'article 48 alinéa premier de la Constitution, le Gouvernement fixe un ordre du jour prioritaire. Celui-ci peut être complété sur proposition de la Conférence des présidents, d'où l'ordre du jour complémentaire. Celui-ci ne devrait cependant pas être confondu par l'ordre du jour d'initiative parlementaire prévu par l'alinéa 3 du même article 48.

⁹ Cf. Annexe 1

favorablement ou défavorablement, sur une proposition d'acte avant son adoption par le Conseil des Ministres de l'Union Européenne. Ce délai d'un mois s'insère dans le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam, au cours duquel le Conseil de l'Union, saisi d'une proposition législative de la Commission, ne peut adopter une position commune ni prendre une décision.

Lorsqu'une proposition de résolution portant sur le texte européen en cause avait été déposée par une des deux, ou toutes les deux assemblées, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise au niveau de l'Union, de manière à ce que la résolution adoptée par le Parlement national puisse être prise en compte. Ce mécanisme, souvent dénommé «réserve d'examen parlementaire» peut être interprété comme un exercice effectif du contrôle parlementaire. Ce pouvoir de contrôle reste, cependant, très relatif, car le Gouvernement peut, dans le cadre d'une procédure d'urgence ou de particulière sensibilité politique du dossier en question, demander aux assemblées de lever la réserve d'examen parlementaire avant la fin du délai d'un mois.

Enfin, il convient de préciser que les résolutions adoptées par les assemblées ont une portée éminemment consultative et que le Gouvernement n'est à aucun moment tenu de suivre la position des assemblées. Tout de même, et vu que ces décisions s'opèrent dans un contexte politique en premier lieu national, le Gouvernement cherche à respecter les marges de manoeuvre identifiées par les deux assemblées nationales. lors de la procédure d'examen en application de l'article 88-4.¹⁰

1.2. La Croatie

Ce n'est qu'en comparant deux ou plusieurs systèmes de fonctionnement que l'importance du contexte devient plus visible. La France et la Croatie, quoiqu'elles soient assez proches par une mentalité générale des hommes ou leur qualités géographiques, possèdent chacune sa propre source d'où elles puisent leurs orientations d'aujourd'hui.

¹⁰ Il ne s'agit donc pas d'un mandat à négocier que le Parlement donne au Gouvernement, comme c'est le cas dans le système danois, par exemple.

1.2.1. Une appartenance à l'Europe et une aspiration vers l'UE

L'histoire croate est très longue et elle remonte jusqu'au 7^e siècle pour les terres où le peuple se situe aujourd'hui. Cependant, son histoire en tant qu'un Etat démocratique au sens moderne du terme ne compte que 13 ans. Ces deux éléments pourraient déjà être suffisants pour ouvrir une réflexion sur l'importance de « l'identité nationale » susceptible de marquer le pays et ses citoyens. Si on y ajoute encore quelques éléments d'histoire plus ou moins récents, la situation actuelle s'éclaircit davantage.

Aujourd'hui, le point premier de tous les ordres du jour en Croatie, qu'il s'agisse de l'agenda gouvernemental, présidentiel, parlementaire, et par conséquent administratif, est incontestablement l'intégration à l'Union Européenne. Cependant, la question qui se pose n'est pas uniquement celle d'une synchronisation parfaite du discours politique, mais aussi, et surtout, celle des répercussions d'un tel discours sur les pratiques au quotidien.

La réalité de « l'euroenthousiasme », ou de « l'eurosepticisme » croate, ce qui n'est qu'une question de point de vue, est double. De ce côté-là, elle rejoint tous les autres membres de l'Union en essayant de trouver un équilibre entre l'Europe « salvatrice » et « garante d'une meilleure vie » et l'Europe qui « s'imisce sans scrupules » dans le cadre interne et ainsi limite outre mesure la marge de manoeuvre nationale.

Malheureusement, les Croates deviennent de plus en plus eurosceptiques¹¹. Il existe deux principales raisons pour un tel constat qui complètent ainsi le raisonnement général abordé ci-dessus.

La première est celle qui provient du fait que la Croatie ne vit son indépendance qui depuis très peu de temps et qu'elle l'avait acquise de manière particulièrement douloureuse et avec beaucoup de sacrifices humaines. C'est donc l'idée de se retrouver de nouveau dans une structure étatique complexe, qui vise à intégrer un jour tous les autres pays de la région, qui rend une partie des Croates inquiets. Il va de soi que dans un tel contexte l'approche régionale vis-à-vis de l'intégration de la Croatie préconisée par certains pays de l'Union ne peut en aucun cas être vue comme bonne.

¹¹ A titre d'exemple : en décembre 2003, 72 % des Croates se prononçaient favorables à l'intégration à l'Union Européenne. En juin 2004, ce taux a baissé jusqu'à 51%.

La seconde raison pour la baisse de l'euroenthousiasme croate repose dans la complexité croissante des informations et dans la faible compréhension des démarches entreprises en matière européenne par les autorités nationales ce qui rapproche la Croatie encore une fois des expériences européennes connues.

En dépit de tout cela, les Croates se considèrent tous européens et l'intégration à l'Union Européenne se poursuit.

1.2.1.1. Quelques éléments historiques

En effet, l'emplacement géographique de la Croatie, qui est encore aujourd'hui un réel carrefour d'identités européennes, lui a valu un héritage précieux. Les Grecs et les Romains, les débuts du Christianisme, Byzance, le roi hongrois, le dodecanèse vénitien, les Habsbourg, Napoléon... Ce ne sont que quelques repères pour situer la Croatie dans l'histoire européenne mais aussi pour trouver l'explication d'un sentiment d'appartenance des Croates à l'Europe.¹²

La création de la Yougoslavie a opéré un rapprochement des peuples, certes tous d'origine slave, mais dont l'héritage culturel pouvait être identifié par une soumission historique soit à Vienne soit à Constantinople. La frontière Est croate faisait en même temps frontière Est de l'Europe et la Croatie était physiquement le point de contact entre ces deux grandes ensembles géopolitiques. Cet argument reste le plus courant pour mettre en avant l'identité européenne croate.

Enfin, pendant toutes ces années, le peuple croate, se souvenant, entre autres, de ces royaumes de Moyen Age, tendait vers une réelle indépendance et aspirait à redécouvrir son identité, sans pour autant prétendre à une quelconque conquête qu'elle soit des terres ou des peuples.

Les événements des années 1990 et le démembrement de la Yougoslavie sont résultat d'une telle aspiration. Depuis, la Croatie continue à se construire comme un Etat démocratique afin de pouvoir répondre aux exigences des courants modernes.

¹² Parmi toutes ces influences, il faudrait tout de même souligner le rôle prépondérant qu'a joué l'empire Austro-Hongrois dans l'histoire croate et dans sa tradition.

1.2.1.2. Structure politique

Après dix ans d'un système présidentiel, et l'orientation politique de droite, la Croatie change de couleur et passe à gauche en 2000. Le moment était favorable à une modification de la Constitution qui depuis bascule les pouvoirs du Président vers le Gouvernement, à savoir le Premier Ministre, dans un système qui devient une république parlementaire. En même temps, la structure parlementaire bicamérale est réduite à une seule chambre. Le président, quant à lui, est tenu, en application de nouvelles dispositions de la Constitution, à la neutralité en matière d'appartenance à un parti politique à partir du moment où il est élu à ses fonctions.

Le système est d'actualité et n'était pas modifié après la reprise du pouvoir par la droite en janvier 2003.

1.2.1.2. Le chemin parcouru

L'année 1999 et ensuite les changements politiques de 2000 ont marqué une nouvelle phase de rapprochement de la Croatie des structures européennes et une plus grande ouverture de la Croatie en général. Les relations diplomatiques avec l'Union et ses Etats membres se sont renforcées ce qui s'est vu fructifié par le statut de candidat à l'adhésion accordé à la Croatie le 17 juin 2004 et ensuite par la décision de Conseil Européen du 18 décembre 2004 d'ouvrir les négociations avec la Croatie le 17 mars 2005.¹³

A l'heure actuelle, la Croatie est en train de structurer sa délégation des négociateurs. En même temps, il est évident qu'une telle démarche politique qu'est l'intégration à l'Union Européenne, la plus grande aux yeux des citoyens depuis la création de l'Etat en 1992, doit reposer sur des structures administratives suffisamment solides afin d'assurer l'appui nécessaire aux négociateurs tout en restant parfaitement transparente.

¹³ Le texte qui couvre tous les champs et toutes les exigences auxquels la Croatie doit répondre afin de devenir membre de plein droit de l'Union Européenne est l'Accord de Stabilisation et d'Association (ASA), paraphé à Bruxelles en 2001. Il s'agit d'un document qui s'inscrit dans l'ensemble des activités engagées par la Croatie et l'Union et dont la base était la création en 1999 du Pacte de Stabilité pour l'Europe de Sud-Est avec pour objectif stratégique la stabilisation de la région à travers leur rapprochement des structures euro-atlantiques. A l'heure actuelle, tous les pays de l'Union ont ratifié l'ASA ce qui a permis d'envisager la prochaine ouverture des négociations avec la Croatie.

La Croatie se retrouve ainsi devant un vrai défi de coordination nationale en matière européenne quoiqu'elle en ait pu déjà expérimenter à travers les négociations de l'ASA et la transposition de l'acquis communautaire dans l'ordre juridique national.

Pour mieux situer la place que les affaires européennes occupent dans les affaires nationales, il conviendrait de présenter, en quelques lignes, la procédure de coordination actuelle entre les structures administratives et leur articulation avec les pouvoirs politiques, tant de l'exécutif que du législateur.

1.2.2. Coordination interministérielle

Quand on parle de l'administration croate, voire de la vie publique en général, il est nécessaire d'avoir toujours présent à l'esprit le fait qu'il y ait seulement 13 ans, toute coopération « horizontale » était interprétée comme une tentative de contourner le centre du pouvoir et le fonctionnement « vertical » était ainsi la règle. Ce raisonnement était très fortement ancré dans la mentalité de façon générale et il est facile à comprendre si le réflexe horizontal n'est pas encore entré dans les moeurs.

Tout de même, les efforts importants ont été déployés depuis quelques dernières années, et cela notamment dans le cadre des réformes de l'Etat nécessaires pour le rapprochement avec l'Union Européenne.

Dans tous les ministères croates¹⁴, il existe actuellement une structure similaire chargée de suivre les affaires européennes relatives au secteur technique propre au ministère et d'assurer l'accomplissement le plus efficace des tâches confiées en matière d'intégration européenne appartenant à son champ de compétences.

Ainsi il s'y trouvent :

- un «coordinateur UE» - au rang d'un adjoint au ministre
- un Département pour les intégrations européennes (le nombre de personnel varie de 3 à 15 personnes, en fonction de l'importance du ministère)

¹⁴ L'administration croate d'Etat pourrait être répartie en trois catégories :
Ministères (14); Bureaux centraux nationaux (4) ; Organisations nationales de fonction publique (8)

- un coordinateur pour les programmes d'aide de la Commission

Toutes les autres structures publiques traitent des questions européennes en fonction de leur champ de compétence spécifique. Tel est, par exemple, le Bureau central de gouvernement pour la Fonction Publique qui est directement responsable de la mise en oeuvre de la réforme administrative ou l'Institut national pour la statistique.

1.2.2.1. Ministère des Intégrations Européennes

La coordination horizontale de toutes les affaires européennes au niveau national appartient au Ministère des Intégrations Européennes (MIE).

Autonome par rapport au Ministère des Affaires Etrangères, cette administration est la plus jeune par moyenne d'âge de son effectif et le mieux organisée dans l'ensemble du tissu administratif croate. Divisé en quatre directions –

1. pour l'harmonisation de l'ordre juridique,
2. pour la stratégie de l'intégration
3. pour la coordination des programmes d'aide et de coopération avec l'Union Européenne
4. pour l'information et la formation - ,

le ministère dispose également d'un Institut de traduction.

Etant donné qu'il possède une vision transversale de l'avancement des travaux en ce qui concerne les sujets européens, le Ministère des Intégrations Européennes est interlocuteur principal des institutions européennes et des chancelleries diplomatiques présentes en Croatie.

De même, et toujours dans le cadre de sa compétence globale, c'est à ce ministère qu'appartient d'organiser régulièrement toutes les réunions de coordination sectorielle ainsi que d'assurer l'information du Gouvernement, du Parlement et des citoyens.

1.2.2.1.1. Mission coordination

Les réunions de coordination ont lieu au rythme hebdomadaire dans les locaux mêmes du Ministère des Intégrations Européennes et regroupent tous les coordinateurs UE ainsi que les représentants des institutions spécialisées. C'est le moment où se fait le point des avancements accomplis et où sont identifiés les priorités pour la semaine. Le Ministère des Intégrations Européennes y fait régulièrement rappel d'orientations et de délais à respecter et distribue, le cas échéant, toute nouvelle information relative à l'avancement du projet européen croate.

La transposition de l'acquis communautaire dans l'ordre juridique national est également un point de coordination nationale assuré par le Ministère des Intégrations Européennes. Il élabore ainsi un tableau comparatif des textes communautaires et nationaux qu'il présente par la suite au Parlement afin de simplifier la procédure d'approbation parlementaire et le vote final. Dans ce sens, un représentant du MIE participe régulièrement aux réunions de la Commission parlementaire pour les intégrations européennes.

1.2.2.1.2. Mission information

En outre l'information régulière des acteurs politiques et administratifs nationaux, le Ministère des Intégrations Européennes a pour mission d'apporter des informations aux citoyens.

Il organise ainsi de différentes actions de caractère général en ce qui concerne l'affirmation du concept européen en Croatie et effectue un travail de pédagogie important à travers des publications ciblées, de son site internet ou des présentations plus classiques tels que les séminaires. Ceux derniers deviennent de plus en plus nombreux grâce aux demandes de cadrage autour d'une question ou politique européenne précise. Le Ministère assure sans réserve ces formations qu'elle soient destinées aux acteurs publics ou privées et sur l'ensemble du territoire national.

1.2.2.2. Ministère des Affaires Etrangères

Alors que la coordination sectorielle relève du Ministère des Intégrations Européennes, la coordination politique reste dans le domaine du Ministère des Affaires Etrangères.

1ère Direction, directement chargée pour les questions européennes, quoiqu'elle couvre l'ensemble des relations avec l'OTAN, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, ainsi que l'ensemble des relations multilatérales, regroupe en son sein deux départements directement responsables pour le suivi des dossiers européens.

Ainsi, le Département pour la politique est-il orienté essentiellement vers les relations extérieures de l'Union Européenne, comme, par exemple la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC). Dans ce cadre, le Département effectue des analyses et en informe d'autres structures nationales qui puissent être directement concernées.

De même, il est responsable pour le suivi de l'intégration au niveau national de tous les critères politiques tels que les critères de Copenhague, ou les relations avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie.

Le Département pour les institutions et la coordination, quant à lui, joue le rôle de correctif national. Un représentant de ce département participera dans chaque groupe de travail dans le futur *screening* de préadhésion par la Commission Européenne.

Etant ainsi impliqué dans l'ensemble du processus d'intégration, le Ministère des Affaires Etrangères entretient des contacts directs et réguliers avec toutes les structures nationales.

La coopération avec le Ministère des Intégrations Européennes est perçue comme efficace et est caractérisée comme une «unité fonctionnelle à tous les niveaux nécessaire pour atteindre le même objectif». En ce qui concerne l'articulation entre les compétences de ces deux ministères, le Ministère des Affaires Etrangères se voit responsable justement pour les relations extérieures alors qu'il caractérise le champ de Ministère des Intégrations Européennes comme celui des affaires nationales.¹⁵

¹⁵ Il existe, tout de même, une relation de concurrence entre ces deux ministères qui est dûe principalement au fait que les deux structures soient autonome l'une par rapport à l'autre et de ce fait disposent chacune de ces pouvoirs spécifiques. Cela représente une différence importante dans la comparaison avec le système français.

1.2.3. Parlement National (Sabor)

Parmi vingt-cinq commissions permanentes du Parlement national croate, la Commission pour les Intégrations Européennes est la plus impliquées dans le processus. Elle est accompagnée dans sa démarche par la Commission pour les Affaires Etrangères et la Commission pour les relations interparlementaires.

La Commission était créée en 2000, avec le début effectif des travaux en 2001. Elle compte 13 députés nationaux et aucun membre extérieur du Parlement (ce qui est le cas d'autres Commissions).

Sa fonction se résume à la vérification de la bonne harmonisation des textes nationaux avec l'acquis communautaire même si aucun des membres de la Commission n'a la spécialité juridique. Les réunions organisées régulièrement pour assurer une transposition optimale dans l'ordre juridique croate se déroulent toujours en présence d'un représentant du Ministère des Intégrations Européennes.

Un autre rôle de la Commission pour les Intégrations Européennes est dans le renforcement des liens avec le Parlement Européen. De même, étant donnée que le Président actuel de cette Commission est parallèlement Président de la Commission pour les relations interparlementaires, le Parlement national travaille de plus en plus à renforcer ses contacts avec les partenaires européens.

La Commission s'ouvre davantage au public à travers des tribunes et des forums consacrés aux réflexions thématiques autour de l'Union Européenne. Le caractère de cette démarche est double : d'un côté, il s'agit d'une information ciblée et analysée sous plusieurs angles; de l'autre côté, les réflexions dégagées par cette occasion sont censées guider le Gouvernement dans l'ajustement politique de son action.

1.2.4. Relations entre le Gouvernement et le Parlement¹⁶

Les relations entre le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les questions européennes ne sont pas réglementées par un texte précis.

¹⁶ Les pays qui ont servi de modèle : la Slovénie (à cause de la même base législative), la Hongrie et les pays Baltes.

Il s'agit plutôt des déclarations de bonne volonté ou de bonne conduite afin d'aboutir dans le plus bref délai et avec un maximum de qualité à une prochaine intégration européenne.

Ainsi, la Résolution du Parlement du 18 décembre 2002 relative au processus d'intégration européenne, souligne l'importance d'une coopération approfondie. Elle s'est vu exprimée encore récemment, en décembre 2004, lors du communiqué du Gouvernement et de tous les chefs de partis politiques sur le consensus atteint autour des objectifs relatifs à l'intégration de la Croatie à l'Union Européenne. Cette position nationale commune se retrouve également dans les actes adoptés par le Parlement national le 21 janvier 2005 par lesquels le Parlement et le Gouvernement s'engagent de poursuivre leur coopération afin d'atteindre le niveau nécessaire pour une intégration européenne en 2007.

«La Déclaration relative aux principes généraux des négociations pour une intégration de plein droit de la République de Croatie à l'Union Européenne» de cette dernière séance publique du 21 janvier, prévoit une information générale des citoyens par le Gouvernement et le Parlement à la fois, ainsi qu'une implication systématique de tous les partenaires socio-professionnels, syndicats, ONGs et autres dans la prise de position nationale lors des négociations avec l'Union Européenne.

Pour ce faire, il est décidé, lors de la même séance, de créer un Comité National pour le suivi des négociations qui comptera 19 membres et qui sera composé d'un nombre égal de représentants de la majorité et de l'opposition, des Présidents des commissions parlementaires pour les affaires étrangères, pour les intégrations européennes et pour la coopération interparlementaire, ainsi que d'un représentant du bureau du Président de la République, des syndicats, de l'Association Croate des Employeurs et d'un universitaire.

Il va de soi que l'ensemble des structures créées et engagées autour des affaires européennes au niveau national le sont dans l'objectif d'une meilleure performance dans tous les domaines. Toutefois, l'évolution de l'Europe étant très rapide et très exigeante, tout fonctionnement insatisfaisant est vite détecté.

2. COORDINATION NATIONALE AU QUOTIDIEN ET CERTAINES DIFFICULTES QU'ELLE RENCONTRE

2.1. En amont de la négociation – phase de prospective

Il s'agit de loin de la phase la plus importante pour un positionnement optimal d'un Etat parmi d'autres pays de l'Union et de ses institutions.

2.1.1. Efficacité de la procédure

2.1.1.1. La France – besoin d'une réadaptation des structures

Les capacités d'anticipation et de stratégie à long terme concernant l'évolution d'un dossier européen sont actuellement caractérisées comme très faibles en France.

Il est clair qu'une étude d'impact sur le contexte interne doit être élaborée par les structures qui ont une large connaissance du sujet. Par nature sectoriels, se sont donc les ministères qui sont appelés à déterminer la ligne officielle à suivre en une matière précise. Cependant et malgré une souvent très bonne compétence technique, les ministères se heurtent à quelques obstacles.

Premièrement, l'administration est au service de l'exécutif. Cela implique que pour pouvoir mettre à disposition du Gouvernement son expertise, elle doit avoir une instruction politique claire et précise. Or, ce pilotage politique au niveau des ministres manque de coordination et, par conséquent, de visibilité.

Certains interlocuteurs ont regretté que le Comité interministériel, au service duquel est en fait la structure administrative du SGCI, ne se réunisse presque plus¹⁷. Tout pilotage concernant les questions européennes se base sur la coordination entre le Premier Ministre et le Président de la République. Vu le nombre de dossiers traités par les cabinets de ces deux autorités, l'information et l'instruction sont plus lentes à « descendre » et ne sont pas

¹⁷ En effet, le Comité interministériel représente le noyau du SGCI d'aujourd'hui puisqu'il était créé par Robert Schuman par le Décret n°48-1029 du 25 juin 1948. Présidé par le Premier Ministre, ce comité est composé de membres permanents, Ministre des Finances et Ministre des Affaires Etrangères, et des membres tournants en fonction des dossiers qui sont évoqués.

systematiques. Par conséquent, l'élaboration d'une étude d'impact ne peut pas être réalisée suffisamment tôt dans le processus de négociation, d'autant plus qu'une position doit d'abord être coordonnée en « intraministériel » entre les bureaux qui traitent de différents aspects d'une même question.

En outre une étude d'impact, les ministères doivent élaborer des « fiches d'impact simplifiées » (FIS) à la destination des assemblées parlementaires et concernant les textes communautaires que le Conseil d'Etat a considéré au préalable d'être de caractère législatif.

Le SGCI, qui est responsable de transmettre ces fiches au Parlement, étant une structure essentiellement administrative, n'a pas de pouvoir d'influence sur une grande partie des ministères et se retrouve souvent sans réponse de leur part. Le SGCI procède ainsi à l'élaboration des FIS par ses propres services. Cependant, couvrant de plus en plus de matières, et en même temps en manque physique, et d'après certains de capacité professionnelle d'une partie de son personnel, le résultat final est très souvent incomplet car il est dépourvu, justement, d'expertise sectorielle.

De plus, les mutations du personnel sont en trop grand nombre pour qu'un réel suivi soit assuré, tant à l'intérieur du SGCI lui-même, qu'avec les interlocuteurs des ministères ou du Parlement. Ce dernier aspect est particulièrement important pour une coordination nationale à long terme.

Les temps perdus dans les dédales administratives peuvent être également dus à la forme du texte européen transmis par le SGCI aux administrations compétentes. En effet, très souvent les textes sont transmis en version anglaise. Vu que le langage européen est assez particulier et qu'il existe des nuances de signification des termes techniques qu'il soient employés en français ou en anglais, il peut survenir des problèmes d'interprétation lors de la négociation et notamment lors de la transposition finale du texte.

Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont trouvé qu'il existe une réelle inadaptation du SGCI aux réalités et exigences de l'Union Européenne. Une structure qui au départ avait travaillé exclusivement pour l'exécutif d'Etat doit aujourd'hui assurer l'expertise technique pour le législateur.

Finalement, malgré un avantage incontestable pour la France d'avoir une position nationale homogène sur un sujet européen, du côté du SGCI sa fonctionnement pourrait être ressenti comme une frustration car pour la plupart du temps il sert uniquement comme une « boîte aux lettres ».

2.1.1.2. La Croatie – décision politique compense l'inadaptation des structures administratives

Depuis la signature de l'ASA en 2001, la Croatie avait transposé dans son droit national plus de 400 textes appartenant à l'acquis communautaire. Un grand défi et une grande épreuve pour un pays qui avait plusieurs handicaps en la matière.

Premier était un très faible nombre de fonctionnaires de haut niveau susceptibles de connaître les questions européennes et leur spécificités ; ensuite, il s'agissait d'une administration tout à fait inadéquate pour traiter des quantités abondantes des textes très techniques mais peu compréhensibles par la majorité des agents. Enfin, les objectifs politiques ne correspondaient pas à la réalité des deux premiers points.

Le Ministère des Intégrations Européennes avait essayé de pallier au premier problème en recrutant en son sein un personnel jeune dont 70% détiennent un diplôme de 3^e cycle et cela souvent des universités à l'étranger. Il s'est ainsi doté de la compétence en matière européenne et s'est naturellement assuré le rôle de moteur interne dans le rapprochement croate de l'Union Européenne. En ce qui concerne le reste de l'administration, elle est en restructuration et réforme permanentes afin de trouver la meilleure formule pour un fonctionnement efficace et adapté aux exigences européennes.

Se trouvant actuellement dans une phase où le pilotage politique cohérent est d'une importance évidente, la Croatie pourrait avoir un avantage de voir ses activités coordonnées par le Ministère des Intégrations Européennes. Il faudrait tout de même souligner encore ici que la coordination interministérielle n'est pas vraiment dans les moeurs en Croatie et que cela laisse une place surdimensionnée à la politique. A titre d'exemple, tout document

sortant d'un ministère doit porter, d'après certains, la signature d'au moins l'Adjoint au Ministre, ce qui est toujours une fonction politique¹⁸.

En dépit de ce lien très exprimé entre la décision administrative et la décision politique, il n'existe pas de véritable coordination politique au niveau ministériel (par exemple Conseil des Ministres). Le rôle de moteur politique est identifié en la fonction du Premier Ministre.

En ce qui concerne la prospective au niveau national, un audit effectué par SIGMA¹⁹ souligne que les textes stratégiques sont régulièrement élaborées mais que la stratégie en elle-même est difficile à identifier. Pour l'instant, tout se réalise dans une course contre la montre où l'administration dans son état actuel n'a tout simplement pas de capacités de se consacrer pleinement à l'analyse plus profonde des impacts qu'auront à une échéance plus ou moins proche les textes européens sur le droit national. Tout ce qui compte actuellement est de transposer et le consensus politique en est la preuve.

2.1.2. Aspect démocratique

L'objectif d'une bonne étude d'impact en amont est de concilier les intérêts nationaux et européens. Afin d'avoir une présentation la plus exhaustive possible de différents points de vue sur un sujet particulier qui sera désormais encadré par un texte européen, il est nécessaire de procéder de façon systématique à la consultation de toutes les parties potentiellement concernées. D'un côté, il s'agit du Parlement National; de l'autre, de l'ensemble des partenaires socio-professionnels, universitaires, associations etc.

2.1.2.1. La France – modification prochaine de la procédure

La Circulaire du Premier Ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution précise, dans son annexe, la procédure à respecter en ce qui concerne l'information et la consultation du Parlement national sur les projets et propositions d'actes européens.

¹⁸ Un nouveau projet de loi sur le statut de la fonction publique est prévue pour une première lecture en février 2005. Elle prévoit, entre autres, la dépolitisation de la fonction d'adjoint au Ministre

¹⁹ Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) est une initiative commune de l'OCDE et de l'UE, principalement financée par l'UE; le rapport en question est le résultat d'un audit sur la Croatie de 30 janvier 2004 effectué dans le cadre du projet général portant sur la réforme de la fonction publique dans les Balkans

Plusieurs interrogations apparaissent à ce sujet dans la phase précédant la négociation. Tout d'abord, ce sont les dispositions elle-mêmes de l'article 88-4 et le caractère des textes transmis pour avis aux assemblées parlementaires; ensuite, il s'agit des difficultés internes spécifiques à chaque assemblée dans le traitement de ces textes;

2.1.2.1.1. Le «88-4» - un pouvoir ou un «trompe l'oeil » démocratique ?

Quoique les questions nationales proprement dites ont toujours la place que leur appartient (car la préoccupation des députés nationaux reste toujours de gagner aux prochaines élections et cela à travers des questions beaucoup plus proches à leurs électeurs), les travaux des deux Délégations pour l'Union Européenne sont suivis avec intérêt croissant de la part de leurs collègues.

L'article 88-4 dans sa rédaction actuelle ne donne pas aux assemblées parlementaires un réel pouvoir de contrôle du Gouvernement. Cela n'était d'ailleurs pas l'objectif de cet article. Car il s'agit d'associer le Parlement plus en amont du processus mais sans lui donner un quelconque instrument de bloquer l'action gouvernementale. La contrainte temporelle d'un mois qu'à le Parlement de se prononcer sur un texte, combinée à l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, un manque de moyens et un intérêt toujours limité des parlementaires pour les questions européennes, laissent le Gouvernement dans une relative tranquillité. S'il s'y ajoute l'élément politique déterminant dans le parlementarisme français, celui du fait majoritaire qui se manifeste à travers la tendance des assemblées de ne pas «gêner»²⁰ le Gouvernement, l'ensemble paraît aller largement en faveur du Gouvernement.

De plus, la «clause facultative» de l'article 88-4 laisse au Gouvernement une marge importante pour la transmission de ce «qu'il estime revêtir un intérêt particulier pour le Parlement»²¹. Cependant, la relativité du jugement pourrait provoquer un désaccord entre ce qui pourrait paraître important aux yeux du Parlement et l'appréciation du Gouvernement. Un exemple récent, celui de la «question turque (ou chypriote²²)» a clairement démontré cette

²⁰ Le terme employé par un des interlocuteurs.

²¹ Circulaire du 13 décembre 1999, Annexe 1

²² «Chypriote» à cause du texte qui a servi de base au groupe UDF de présenter une proposition de résolution sur la question de l'ouverture des négociations avec la Turquie : *Proposition du règlement du Conseil portant création*

distinction entre les points de vue. Dans cette affaire, le Gouvernement avait été destinataire de la recommandation de la Commission Européenne sur l'ouverture des négociations avec la Turquie et ne l'avait pas transmise par la suite au Parlement national. Comme il s'agit d'un texte qui n'est pas de nature législative, le Gouvernement n'avait aucune obligation de le transmettre pour consultation au Parlement, uniquement la faculté. Quoique le groupe UDF de l'Assemblée Nationale trouvait cette question parfaitement pertinente pour être abordé publiquement, le Gouvernement n'a jamais transmis le document.

Afin d'éclairer la suite de la réaction du groupe UDF, quelques mots sur la possibilité des assemblées de formuler des « propositions de résolutions » sur un texte transmis en application de l'article 88-4.

En effet, les Délégations présentent très peu de résolutions.

Fig.2 Nombre de propositions de résolution déposées et nombre de résolutions adoptées à l'Assemblée Nationale (sur une moyenne de 250 textes «88-4» transmis par an)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de propositions de résolution déposées par la Délégation pour l'Union européenne	11	15	14	11	7	4	13	5
Nombre total de propositions de résolution (incluant celles déposées par des députés à titre individuel)	13	18	17	11	7	6	15	6
Nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée nationale dont :	12	12	12	11	6	4	9	5
- en commission	0	10	7	11	5	4	8	2
- en séance publique	12	2	5	0	1	0	1	3

source : Rapport d'information n°2024 de l'Assemblée Nationale, janvier 2005

L'explication pour cela se trouve d'un côté dans le fait qu'une résolution demande du temps pour son élaboration alors qu'elle n'a aucun caractère contraignant pour le Gouvernement. De plus, déjà en interne, la question peut rencontrer les positions différentes entre la Délégation et la Commission compétente au fond. Etant donnée que celle-ci a toujours le dernier mot qu'elle exprime par un vote, la Délégation pour l'Union Européenne ne se voit pas vraiment encouragée pour élaborer les résolutions.

L'intérêt de la Délégation reste, donc, de voter les conclusions car celles-ci n'exigent pas un avis de la Commission compétente.

Un autre procédé est de rédiger les rapports d'information dont la portée est sensiblement plus importante que celle d'une résolution car leur publication a toujours une attention médiatique.

Connaissant ainsi le cadre général, il serait plus facile de percevoir l'intérêt de la proposition de la résolution déposée par le groupe UDF mentionnée précédemment. En prenant comme base un texte de nature législative, à savoir la proposition du règlement pour le développement du Chypre, ce groupe a élaboré ses positions sur la question de l'inégration de la Turquie dans l'UE. L'objectif final était, bien évidemment, d'obtenir un vote en séance publique. La Commission pour les Affaires Etrangères qui avait été saisie de ce texte l'avait rejeté en motivant sa décision par une complète dénaturation par le groupe UDF de la procédure en vertu de l'article 88-4.

Finalement, il se pose la question à quel moment du processus de négociation intervenir afin d'apporter un éclairage supplémentaire au Gouvernement. Le Sénat considère qu'il faut intervenir très vite afin que le Gouvernement ne risque pas de «perdre face» dans une éventuelle contradiction dans ses positions. L'Assemblée Nationale est, d'après certains témoignages, un peu moins réactive dans ce sens.

La difficulté que les Délégations rencontrent à cause de leur statut, pourrait, elle aussi, faire partie de ce mécanisme allant en faveur du Gouvernement. La lourdeur de la procédure administrative est évidente et pour qu'un texte arrive jusqu'au vote en séance publique, il doit passer par tout une série d'épreuves²³. D'autant plus que c'est le Gouvernement qui décide *in fine* des points à inscrire sur l'ordre du jour des assemblées. Modifier le statut des Délégations paraît, pourtant, assez compliqué car cela signifierait une modification de la Constitution qui ne connaît que les Commissions²⁴. D'ailleurs, cela demanderait par la suite une nouvelle répartition des membres de chaque Commission et en même temps empiéterait sur les compétences de la Commission pour les Affaires Etrangères.

²³ Cependant, il paraît que aucun parti ne souhaite le passage en séance publique à cause de la lourdeur de la procédure en générale et un ordre du jour surchargé.

²⁴ Art.43 de la Constitution dispose que le nombre de Commission dans chaque assemblée s'élève à six.

2.1.2.1.2. Autres consultations – faible caractère public

Il s'agit de tous les acteurs socio-professionnels, économiques, ONGs, syndicats, universitaires et autres dont la connaissance d'un sujet particulier concerné par un texte européen pourrait apporter un sentiment précis sur les conséquences au plan national. Les interlocuteurs réguliers des ministères techniques, c'est à travers les contacts que les ministères entretiennent avec eux que leur position est censée d'être intégrée dans la position nationale.

Cependant, quelques réflexions existent sur la nécessité des structures supplémentaires comme les comités consultatifs qui seraient plus «transparents» et plus «publics» et qui se réuniraient régulièrement et très en amont dans la procédure de négociation. De l'autre côté, il est estimé que ce mécanisme pourrait être d'une lourdeur supplémentaire dans le processus déjà complexe. Car il existe déjà un frein dans la procédure de consultation des partenaires extérieurs : celle de non tutelle de l'administration sur les structures professionnelles ou autres. Ainsi, il devient impossible d'insister sur le respect des délais ce qui entraîne un nouveau retard dans l'élaboration des stratégies nationales.

Des regrets ont été également exprimés quant à l'inactivité aujourd'hui des Groupes d'Etude et de Mobilisation (GEM) qui rassemblaient l'ensemble des personnalités de tous horizons professionnels et politiques. Créés à l'initiative de Mme Edith Cresson en 1989 lorsqu'elle était Ministre des Affaires européennes, ces groupes sectoriels avait pour l'objectif d'éclairer le gouvernement sur la construction de l'Europe.

Quant au SGCI, il était évoqué qu'il est trop renfermé sur lui-même et qu'il a très peu de contacts directs avec le monde extérieur à l'administration, à savoir justement les professionnels, le monde associatif, groupes d'intérêt etc.

2.1.2.2. La Croatie – à la fois un déficit et un sufficit démocratique

2.1.2.2.1. Association du Parlement National

Comme mentionnée dans le chapitre sur la présentation du rôle du Parlement croate dans les affaires européennes, il reste quelques difficultés en ce qui concerne l'information et l'association du Parlement dans le processus d'intégration européenne.

Elles consistent principalement en une information insuffisante des députés croates qui est donnée par des représentants du Gouvernement, et tout particulièrement des représentants du Ministère des Intégrations Européennes qui sont en charge d'élaborer le tableaux comparatifs de la législation nationale et européenne. Ce qui manque aux députés croates, et notamment à la Commission pour les Intégrations Européennes, c'est une explication plus détaillée de l'impact réel à long terme. Comme les explications restent très superficielles, tout débat est automatiquement restreint.

Deuxième aspect est celui d'information de l'ensemble des députés nationaux. Car aucun texte ne prévoit que les ministres se prononcent en séance publique sur un sujet précis de caractère européen. Ainsi, le parlement reste-t-il sous informé et se considère touché par ce qui pourrait être nommé «le déficit démocratique».

2.1.2.2. *Autres acteurs*

Le Ministère des Intégrations Européennes, en revanche, parle d'un déficit démocratique quant à la consultation de la population à travers les représentants professionnels, syndicaux, associations, universitaires et autres. Il semble être à tel point exhaustive que certains textes ont déjà largement dépassé le délai prévu pour leur transposition.²⁵

De façon plus formelle, il existe un conseil économique et social qui regroupe les syndicats nationaux, les représentants des employeurs et le Gouvernement et joue un rôle consultatif en la matière.

²⁵ Un des exemples pourrait être la loi sur l'avortement qui, vu le rôle très important de l'église en Croatie, attend depuis plusieurs années son inscription sur l'ordre du jour du Parlement.

2.2. Au cours de la négociation²⁶

Une fois la position nationale connue, elle est présentée à Bruxelles. La particularité de cette phase est dans la nature même des négociations européennes qui se basent sur le principe de compromis. Cela implique que les positions nationales sont susceptibles d'être ajustées au fur et à mesure de la négociation.

2.2.1. Efficacité

2.2.1.1. La France – une présence à Bruxelles toujours insatisfaisante

Le système performant de visio conférences entre le SGCI et la Représentation Permanente à Bruxelles permet d'apporter, le cas échéant, tous les éléments techniques ou politiques supplémentaires aux négociateurs français.

La difficulté reste tout de même dans un faible réseaux de groupes d'intérêts qui feraient du lobbying pour le compte français et assureraient ainsi des alliances plus fermes avec les représentants des autres pays.²⁷

Certains interlocuteurs considèrent que les plus haut niveaux politiques des administrations, à savoir les Ministres, ne montrent pas toujours suffisamment d'intérêt que nécessite un sujet de plus grande importance pour l'Etat. D'après eux, l'engagement politique est essentiel et malgré la compétence de l'administration, elle porte un poids supplémentaire dans le soutien des intérêts nationaux. De même, le retour immédiat sur le déroulement des négociations vers les services ministériels qui ont préparé la position est très souvent manquant et n'apparaît que beaucoup plus tard dans les comptes-rendus. C'est donc l'articulation entre l'« interministériel » et l'« intraministériel » qui est considéré comme inégale.

²⁶ Une particularité française de cette phase est le rôle important qu'appartient au Président de la République en matière de la politique étrangère de l'Etat. Selon l'article 52 de la Constitution, c'est lui qui négocie et ratifie les traités. Il est également impliqué dans toutes les questions extérieures jugées importantes pour la France. En ce qui concerne la possibilité de contrôler cet aspect de l'activité présidentielle, aucun instrument juridique n'est prévu, ni pour le Parlement (l'article 88-4 ne concerne que les relations avec le Gouvernement) ni pour le Gouvernement.

²⁷ Le problème que rencontrent souvent les négociateurs français est justement celui d'une position hétérogène parmi les représentants d'un pays européen qui ne connaît pas une coordination nationale si forte que la coordination française. L'entente avec un ministre autour d'un sujet ne signifie pas forcément que l'autre ministre soutiendra la France autour de cette même question.

2.2.1.2. La Croatie – pas encore mise à l'épreuve

Les négociations entre la Croatie et l'Union Européenne ne commençant que le 17 mars 2005, il paraît difficile de faire une speculation sur le déroulement et la coordination nationale de ces négociations.²⁸

2.2.2. Aspect démocratique

2.2.2.1. La France – faible intervention extérieure

Aucune intervention significative des parlementaires nationaux n'est pratiquée ni prévue au cours des négociations. Ils sont tout de même informés sur le déroulement des négociations grâce aux représentants qu'a chaque assemblée à Bruxelles.

2.2.2.2. La Croatie – un futur Comité de suivi des négociations

Même si la récente Déclaration du Parlement prévoit la création d'un Comité national de suivi des négociations, il n'est toujours pas possible d'apprécier le rôle et l'impact que ce Comité aura au cours du processus de négociations.

2.3. En aval de la négociation

Quelle que soit la qualité des deux premières phases, il reste toujours la phase la plus «matérielle» de la coordination nationale sur les questions européennes – la transposition du texte négocié dans l'ordre juridique national.

2.3.1. Efficacité

2.3.1.1. La France – améliorer le taux de transpositions

La Circulaire du 27 septembre 2004²⁹ mentionne un déficit important dans la transposition³⁰ des directives dites du marché intérieur par la France.

²⁸ Au moment de la rédaction de ce rapport (le 24 janvier 2005), la Croatie ne connaît toujours pas la composition définitive de son équipe de négociateurs, à part le chef de l'équipe qui sera la Ministre actuelle des Intégrations Européennes, Mme Grabar-Kitarovic, et le négociateur principal, M. Drobnjak, représentant permanent de la République de Croatie auprès des Nations-Unies à New York.

**Fig.3 Tableau d'affichage du marché intérieur 2004:
situation en matière de transposition**

Déficit de transposition des États membres de l'UE15 au 31 mai 2004

État membre	DK	ES	UK	IE	FI	AT	SE	PT	BE	NL	IT	LU	DE	EL	FR
Déficit de transposition (%)	0,7	0,8	1,2	1,2	1,3	1,7	1,8	1,9	2,1	2,8	3,1	3,2	3,5	3,9	4,1
Nombre de directives	10	12	18	19	20	26	28	29	32	42	47	49	53	59	62

Performance des États membres de l'UE15 par rapport à l'objectif 0% pour les directives comptant un retard de plus de deux ans au 31 mai 2004

État membre	ES	DK	PT	SE	UK	FI	EL	IT	AT	LU	IE	NL	BE	DE	FR
Nombre de directives	0	0	0	0	1	1	1	1	2	3	3	3	4	5	9

source : site internet de la Direction Générale Marché Intérieur de la Commission Européenne

Parmi plusieurs faiblesses identifiées comme étant raisons pour de mauvais résultats en transposition, celle mise en avant par tous les interlocuteurs est le fait qu'il n'y a pas de lien direct entre la négociation et la transposition, c'est à dire, celui qui négocie n'est pas celui qui transpose. Cela résulte d'un désintéressement en la matière et provoque, par la suite une série de problèmes d'interprétation dûs au fait que la personne ne connaît pas le texte négocié. En même temps, si celui qui négocie n'avait pas travaillé dans la phase en amont de la négociation, il existe un réel risque que le droit national ne sera pas pris suffisamment en compte lors de la négociation du texte.

Dans les réflexions autour de la responsabilité principale pour une bonne transposition des directives, la conclusion qui ressort a tendance de mettre cette responsabilité de côté de l'administration. En effet, c'est à elle de rédiger les textes et des les préparer pour une adoption au Parlement national. Or, encore une fois, l'administration, qui souvent ne possède pas la capacité rédactionnelle, se heurte à la carence de la volonté politique. Il s'agit tout

²⁹ Cf. Annexe 2

³⁰ Le terme « transposition » recouvre l'ensemble des activités qui permettent d'intégrer une directive ou une directive cadre négociée à Bruxelles dans l'ordre juridique national. Les enjeux de cette phase se situent autour de deux niveaux – harmoniser le nouveau texte avec le droit national préexistant et assurer une conformité du droit interne après la transposition avec les exigences européennes afin d'éviter le contentieux devant le CJCE ou une astreinte.

A cause du caractère particulier des directives qui lient l'Etat quant au résultat à atteindre mais en laissant aux instances nationales le choix des moyens et de la procédure pour le faire tout en l'inscrivant dans un délai bien précis, la Circulaire du Premier Ministre du 27 septembre 2004 souligne l'importance d'opter pour le choix de règlement si une possibilité de choisir la nature du texte européen est donnée. Le règlement bénéficie de l'effet direct et de ce fait ne connaît pas les difficultés de la transposition. Toutefois, étant donnée qu'il n'y a aucune marge après l'adoption du texte pour les Etats membres, la phase d'étude d'impact et d'une préparation bien en amont de la négociation devient essentielle.

simplement d'un choix des priorités. L'administration reste ainsi privée d'un vecteur juridique indispensable pour faire passer le texte.

Un nouveaux dispositif mis en place par la circulaire du 27 septembre 2004 est celui d'un réseaux de «correspondants transpositions» identifiés au sein de chaque ministère. L'incitation pour une performance optimale est l'obligation de résultat qui ensuite se répercute directement sur la rémunération. Quoique les chiffres ne soient toujours pas connues, certains interlocuteurs témoignent déjà d'une visible amélioration du nombre de transpositions effectuées.

2.3.1.2. La Croatie – une transposition mécanique

Les expériences en matière de transpositions dans la phase d'harmonisation avec l'acquis communautaire démontrent que la coordination nationale se base sur l'objectif précis d'intégrer l'Union Européenne. L'impulsion venant directement du Gouvernement, aucun retard ni erreur dans le contenu ne peut être imaginé.

Le travail reste toujours très mécanique et aucune réflexion plus profonde n'a la possibilité d'être engagée.

2.3.2. Aspect démocratique

2.3.2.1. La France – manque d'informations

Les assemblées parlementaires n'obtiennent pas une information systématique sur le nombre et la nature des textes qui doivent être transposés. Dans un contexte où l'ordre du jour est assez encombrée, il devient nécessaire de prévoir à temps le moment pour les transpositions. En ce qui concerne la plupart des parlementaires, ce type de séances est considéré comme trop technique et avec très peu de portée politique.

Cet aspect de la procédure est très étroitement lié à la phase de consultation du Parlement en amont. Si celui-ci n'était pas véritablement associé à l'étude d'impact d'une proposition de texte ou si sa portée ne lui avait été pas clairement présentée à travers les FIS, cela risque de provoquer des problèmes d'interprétation au moment même de la transposition. Par ailleurs, le parlement inculpe le gouvernement et l'administration pour le mauvais taux de transposition des directives et refuse catégoriquement toutes les explications qui évoqueraient

une éventuelle mauvaise foi des assemblées par laquelle elles «feraient payer» le gouvernement le fait d'une faible consultation en amont.

2.3.2.2. La Croatie – consensus politique à l'encontre de la compréhension

La transposition se déroule aujourd'hui dans le contexte d'un consensus politique, déjà mentionnée ci-dessus. Très souvent votés «par paquets», les textes vont rarement à la deuxième lecture et sont adoptés soit à l'unanimité soit à la majorité des voix.

Toujours est-il que la transposition ne signifie pas l'application, et que les problèmes pourraient se situer justement au moment où la Croatie devra effectivement commencer à vivre selon les règles votées.

2.4. Encore quelques éléments à prendre en compte

2.4.1. « L'interministérialité n'est pas naturelle »

Bien que le concept gestionnaire de l'interministérialité soit sans doute l'approche à favoriser non seulement au sujet des affaires européennes mais de façon générale en fonction publique de l'Etat, il est ressenti par les agents comme artificiel, « pas naturel ».

Le cloisonnement qu'entraîne la spécialisation des structures en un domaine spécifique résulte, en plus d'une technicité et d'une compétence précise, par un attachement personnel des agents à leur collectif professionnel. Une culture particulière à chaque administration qui se crée ainsi, rend les échanges et les partages entre les homologues de différents ministères moins spontanés car, selon certains témoignages, chacun a une tendance de garder les informations pour soi-même et se positionne presque dans une situation de concurrence avec les autres ministères.

Dans la phase d'en amont de la négociation européenne, ce manque de réflexe interministériel et la réticence à partager l'information au sein de l'administration elle-même pourront faire perdre un temps précieux et surtout nuire à la qualité de la position nationale qui sera prise.

2.4.2. Priorités et les moyens

Les aspects logistiques paraissent également dignes d'intérêt. En outre les manques d'effectifs, ou souvent une moins heureuse répartition des compétences, l'insuffisance des moyens financiers dans une administration se manifeste par une obligation d'établir les priorités.

Cela signifie qu'un certain choix doit également être effectué quant aux dossiers européens à privilégier et en fonction de cela d'organiser les déplacements des agents à Bruxelles et leur rémunérations. Or, la présence physique et les contacts directs réguliers avec les homologues d'autres pays de l'Union ainsi qu'avec les Commissaires européens sont jugés essentiels pour la qualité de la négociation par la suite. Par conséquent, tout manque d'information ou de contact se répercute immédiatement sur l'influence que le pays peut avoir autour d'un dossier précis. Par ailleurs, cela pourrait souvent provoquer une baisse d'enthousiasme des agents dont le travail fourni et les efforts employés pour l'avancement d'un dossier n'apparaissent pas dans le résultat final.

2.4.3. Culture européenne

« Le réflexe européen », « l'intérêt pour l'Europe » ou tout simplement la compréhension de l'Europe et des enjeux que la construction européenne représente pour chaque citoyen de l'Union Européenne, est un élément de grande importance pour la qualité et la réactivité dans la gestion des affaires européennes au niveau national. Cela est valable tant pour les politiques que pour les services administratifs de l'ensemble de la fonction publique.

Aujourd'hui, cette culture européenne en France est estimée très inégalement répandue entre les différents ministères et dépend largement de l'expérience qu'une administration a en matière européenne. Par exemple, les ministères généralement connus comme « bons élèves » sont le Ministère de l'Agriculture ou le Ministère de l'Economie et des Finances. De l'autre côté, et vu la nature « régaliennne » de leur compétences, les Ministères de l'Intérieur ou le Ministère de la Justice donnent toujours l'impression d'une réticence vis-à-vis des questions européennes. Ceci dit, le degré de la conviction européenne du ministre lui-même était souvent évoqué par les agents comme déterminant pour la place qui sera consacrée aux questions européennes, quelle que soit l'administration.

Quant à la Croatie, cette culture européenne est toujours insuffisante quoique l'intérêt devienne de plus en plus grand.

Il en est de même pour les Parlements nationaux des deux pays où la culture européenne des députés nationaux est toujours très faible et même parmi ceux qui forment les Commissions ou la Délégation (dans le cas français) pour les affaires européennes, une moitié uniquement démontre un réel intérêt pour ces dossiers. Il existe une différence intéressante entre ces deux pays qui est due notamment à l'expérience dans la « pratique de l'Europe ». En effet, en France, l'investissement individuel des députés dans les questions européennes n'est plus une exception. En revanche, en Croatie, l'orientation proeuropéenne des députés nationaux n'est pour l'instant que le résultat du programme politique de leurs partis, à quelques exceptions près.

Dans les deux cas, le manque d'un « réflexe européen » se traduit par une exécution très « mécanique » des tâches concernant l'Europe, avec un enthousiasme limité et par conséquent par une réactivité et une efficacités réduites.

Une réflexion pourrait être engagée dans ce sens. Pourquoi la « culture européenne » est si difficilement intégrée dans les structures nationales ? Car même le facteur temps ne paraît pas tout à fait satisfaisant comme argument vu qu'entre la France et la Croatie, en ce qui concerne la gestion des affaires européennes, existe un décalage d'environ cinquante ans.

Il se peut que la réponse se trouve dans le contexte historique, comme évoqué plus haut. Ou tout simplement dans une distance toujours trop importante entre les citoyens et les décisions européennes.

La signature du Traité constitutionnel européen du 29 octobre 2004 à Rome a ouvert une nouvelle phase dans la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Cela signifie également un potentiel rapprochement de l'Europe de ses citoyens mais aussi une nouvelle articulation entre les assemblées nationales et les gouvernements.

Dans le souci d'harmonisation des pouvoirs et des compétences au niveau national, une adaptation des structures et pratiques existantes en matière européenne s'avère nécessaire.

3. AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE ET LA NECESSITE D'ADAPTATION DES MECANISMES DE COORDINATION NATIONALE

3.1. Le Traité constitutionnel européen réintroduit les Parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire

3.1.1. Le contrôle du principe de subsidiarité est une innovation majeure

L'article I-11 du Traité constitutionnel européen définit ainsi le principe de subsidiarité :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive³¹, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. ».

Le protocole n°2 relatif à l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité apporte les nouveautés pour les parlements nationaux³² car il les associe directement dans le processus de la construction européenne en les rendant destinataires de tous les projets d'actes de nature législative sans pour autant utiliser le biais gouvernemental, comme c'est le cas à l'heure actuelle.³³

Dans un délai de six semaines, à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif par les institutions européennes, chaque chambre du parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un «avis motivé» exposant les raisons pour lesquelles elle estime que le texte en question ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Ces avis ne sont pas de nature contraignante pour les institutions européennes mais elles sont censées en tenir compte. Le projet doit être réexaminé (mais pas retiré) à partir du

³¹ Les *compétences exclusives de l'Union* (I-13) concernent l'union douanière, concurrence, politique monétaire pour la zone euro, conservation des ressources biologiques de la mer, politique commerciale commune ou la conclusion d'un accord international (dans les conditions précises). *Les compétences partagées*, en revanche, sont définies par l'art. I-14 du Traité constitutionnel européen et s'appliquent aux domaines suivants : marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et la pêche, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice, enjeux de sécurité en matière de santé publique. Tous les autres domaines entrent dans les *compétences d'appui* (I-17).

³² Il ne concerne, toutefois, que les questions de subsidiarité.

³³ L'application de la transmission directe des documents de consultation ainsi que des projets de textes de nature législative est précisé dans le Protocole n°1 qui renvoie par la suite au Protocole n°2.

moment où les avis motivés représentent un tiers³⁴ de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux. Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties par chambre dans le système bicaméral. Cela pourrait toutefois permettre de supposer que dans le système de décompte des voix tel qu'il est précisé aujourd'hui, les parlements nationaux monocaméraux, et ainsi certains pays, se verront favorisés à cause de leurs deux voix insécables.

Au cas où un texte serait adopté, un Etat peut saisir la Cour de justice d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'une chambre parlementaire. Le protocole ouvre ainsi la possibilité aux parlements nationaux d'être l'auteur véritable du recours et réduit le rôle du gouvernement à une simple présentation formelle du recours, à savoir sa transmission.

La contrôle politique en amont est ainsi renforcé par le contrôle juridictionnel en aval. Quoique démontrant que l'Europe se rend compte d'un certain déficit démocratique que les citoyens de l'Union peuvent ressentir en étant exclus du processus décisionnel européen, le nouveau mécanisme pourrait résulter d'une nouvelle frustration de la part des parlements nationaux qui dans un délai de seulement six semaines et avec un ordre du jour encombrés par tous les textes nationaux et tout ceux à transposer en droit interne, ne pourront pas utiliser la totalité de leurs nouvelles compétences.

Encore une fois, comme dans le cas de l'article 88-4, la contrainte temporelle réduit (de façon réfléchie?) la portée de l'expression parlementaire.

3.1.2. L'articulation du contrôle de principe de subsidiarité et de l'article 88-4 de la Constitution française

Lus sous l'angle des dispositions actuelles de l'article 88-4, les deux premiers protocoles du Traité constitutionnel européen évoquent immédiatement une multiplication des circuits de transmission des textes européens. De même, aucun de ces canaux ne garantit une information exhaustive et complète du Parlement national.

Premièrement, il convient de toujours garder à l'esprit que la conception du «caractère législatif» d'un projet de texte n'est pas la même pour les institutions européennes et le système juridique français, car celui-ci fait une distinction entre la loi et le règlement. Cela

³⁴ Un quart pour les textes relatifs à la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale.

signifie que d'un côté, le Parlement français recevra, directement des institutions européennes, les documents qui n'entrent pas dans son champ de compétences, et de l'autre, qu'il ne sera pas destinataire des textes qui, selon les dispositions nationales, devraient passer par une consultation parlementaire. Dans ce dernier cas de figure, il s'agit des textes relatifs à la PESC qui n'apparaissent dans aucun des deux protocoles et sont cependant couverts par l'article 88-4.

Deuxièmement, le protocole n°1 prévoit le mécanisme de transmission de tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) ainsi que le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil. Or, la clause facultative de l'article 88-4 donne la possibilité au Gouvernement de transmettre tous les autres textes en outre les textes législatifs.

Le Parlement national risque de se retrouver submergé par les textes d'origine communautaire qui, si aucune modification n'est apportée au niveau de l'article 88-4, lui parviendront en plusieurs exemplaires.

Il se posera également la question d'habilitation du Parlement de travailler sur un texte que, normalement, l'article 88-4 ne prévoit pas.

La conclusion logique a tirée de cette nouvelle situation serait d'apporter des modifications au mécanisme actuel de l'article 88-4 en spécifiant clairement quel est le type de texte que le Gouvernement est tenu de transmettre (comme ceux relatifs à la PESC) et en précisant d'éventuelles possibilités ou droits du Parlement de réclamer la transmission d'un texte que le Gouvernement n'a pas jugé d'être d'intérêt pour les assemblées.

3.1.3. Une réelle possibilité d'affirmation pour le Parlement croate

En ce qui concerne le Parlement croate, il voit dans ce nouveau mécanisme une chance à saisir afin de se positionner avec suffisamment de poids vis-à-vis du Gouvernement. En ce moment, comme mentionné précédemment, son rôle se réduit à un service à rendre au Gouvernement afin de réussir le pari de l'intégration européenne.

Comme la rédaction de nouveaux textes de droit national prévoit systématiquement l'intégration de l'acquis communautaire et se voit obligée de prévoir les

évolutions à venir, la réflexion sur la relation entre le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les contacts avec les institutions européennes et les compétences que chacun des deux acteurs pourraient avoir en la matière ne pourrait pas être considérée comme prématurée. Notamment si le contexte national, dans lequel le Parlement n'a toujours pas eu la possibilité de s'affirmer, est pris en compte.

Une modification de la Constitution ou une véritable loi sur le rapport entre le Gouvernement et le Parlement s'impose.³⁵

3.1.4. Le développement d'un « réflexe européen » des Parlements nationaux donnerait un vrai sens aux nouvelles compétences

Quel que soit le pays, tous les Parlements nationaux rencontreront la même difficulté de gestion de temps. Afin de saisir pleinement la chance qu'ils ont d'influencer, en quelque sorte, les décisions prises au niveau des institutions européennes, et ainsi contourner cet obstacle temporel de six semaines, les Parlements seront attirés vers la création de leur propre réseaux d'interlocuteurs au niveau européen.

D'abord, ils pourraient renforcer leur présence à Bruxelles où, actuellement, toutes les deux assemblées françaises ont un représentant. Son rôle dans le travail en amont de la rédaction d'un projet d'acte européen, soit à travers la collecte d'informations soit à travers les contacts directs avec les commissaires européens, pourrait être d'une grande importance pour augmenter la réactivité du parlement national.

Ensuite, il appartiendrait d'y associer les parlementaires européens français qui, eux, disposent déjà d'un carnet d'adresses et de contacts important au niveau de cette institution. Le but d'une telle démarche serait de connaître au mieux les positions des autres pays et de travailler, à travers cela, sur la création d'un réseau « d'influence » qui permettrait à la France de mieux défendre ses intérêts nationaux. Cela vaut, bien évidemment, pour tous les autres pays de l'Union Européenne, ou de ceux qui ont fait partie un jour. Le cas français est tout de même assez intéressant car la faible présence des Français à Bruxelles est souvent mise en avant comme un handicap au moment des négociations.

³⁵ Une telle loi est le texte qui régit aujourd'hui les relations entre le Gouvernement et le Parlement slovène. La similarité de la législation des deux pays, vu qu'une harmonisation existait au niveau yougoslave, permet souvent aux autorités croates de puiser dans les expériences slovènes.

Enfin, les contacts directs avec les représentants d'autres parlements nationaux, et les « alliances » qui de cette manière pourraient être créées, donneraient plus de force à la procédure de consultation au moment où un avis motivé est envoyé à la Commission par plusieurs pays.

En ce moment, il existe deux structures qui ont pour objectif de renforcer les échanges interparlementaires³⁶ :

1) *La COSAC*

La Conférence des Organes Spécialisés dans les affaires Communautaires (COSAC) des parlements de l'Union Européenne est une initiative française datant de 1989 et d'une réunion à Madrid des Présidents des Parlements nationaux de l'UE.³⁷

Lors des réunions biannuelles, qui se tiennent toujours dans la capitale du pays assurant la Présidence de l'Union³⁸, chaque parlement national est représenté par six membres de sa Commission (ou dans le cas français Délégation) en charge des affaires européennes. Le Parlement Européen participe également à ces réunions ainsi que les pays candidats à l'intégration à l'UE qui, ayant le statut d'observateur, peuvent envoyer trois représentants. Même si elle a obtenu son statut de candidat officiel à l'adhésion à l'UE, la Croatie avait pour la première fois participé aux réunions de la COSAC en mai 2003 à Dublin.

La COSAC dispose actuellement d'un Secrétariat Général qui pourrait servir comme point de rassemblement de toutes les positions des parlements nationaux sur les sujets européens et, le cas échéant, ceux du domaine du contrôle de subsidiarité. Pour l'instant, il ne paraît pas que la COSAC a un mandat politique suffisamment clair qui lui confierait un tel rôle de coordinateur.

³⁶ Il était intéressant à remarquer que les relations interparlementaires, tout comme les intergouvernementales, n'enthousiasment pas particulièrement les institutions à Bruxelles, fonctionnant dans les sphères beaucoup plus « européens » et de moins en moins nationaux.

³⁷ L'idée vient de M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée Nationale.

³⁸ La prochaine réunion de la COSAC aura lieu à Luxembourg les 17 et 18 mai 2005.

2) *L'IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange)*³⁹

Cet Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne a été créé à la suite d'une décision de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union à Rome en 2000 de promouvoir des liens plus étroits entre les parlements de l'Union Européenne.

C'est dans cette perspective qu'il avait été lancée l'idée de création d'un site internet dédié au parlements nationaux qui faciliterait l'échange d'informations sur le contrôle parlementaire des affaires européennes. Ainsi une véritable base de données pourrait être créée et alimentée directement par les chambres parlementaires ce qui pourrait ensuite être particulièrement intéressant quant au contrôle du respect de principe de subsidiarité.

Le lancement de ce site internet est prévu pour l'été 2005.

Si par ce nouveau dispositif européen un pas supplémentaire pourrait être franchi au sujet du déficit démocratique ou de l'amélioration de la qualité démocratique de la coordination nationale, il n'aura sa vraie valeur que s'il est accompagné par un ajustement de l'ensemble des instruments, de mécanismes et des procédures.

3.2. L'identification des éléments nécessaires pour une optimisation de la procédure de coordination nationale en matière européenne

3.2.1. Au niveau de l'exécutif

3.2.1.1. Renforcer la capacité d'anticipation à travers des objectifs politiques clairs

Une stratégie politique de l'Etat à long terme concernant les affaires avec l'Union européenne est une base incontournable dont les lignes directrices doivent être déterminées par l'ensemble des partis politiques. De ce fait, une continuation et une cohérence de la vision de l'Etat concernant les sujets européens est assurée et se traduit par une plus grande capacité d'anticipation et par conséquent par une plus grande réactivité. En outre, le positionnement clair de l'Etat à Bruxelles pourrait avoir des répercussions positives au moment des négociations et les

³⁹ www.ecprd.org/ipex/index.asp

votes dans les institutions à travers des alliances avec d'autres pays, plus faciles à établir si la position officielle est connue plus en amont.

3.2.1.2. Nécessité d'une autorité ministérielle et interministérielle

Pour mettre en oeuvre une telle stratégie, il est nécessaire que l'ensemble des ministres s'y emploient en donnant des instructions claires à ses services concernant les objectifs à atteindre et les délais à respecter. Cela est particulièrement important dans la phase de la transposition des textes européens en droit interne.

Dans ce sens, l'activation d'un Comité Interministériel qui se réunirait à un rythme au moins trimestriel, rendrait l'aspect politique de la coordination interministérielle plus lisible et simplifierait la coordination administrative au quotidien.

L'autorité hiérarchique logique pour mener efficacement l'ensemble du dispositif paraît être le Premier Ministre.

Finalement, les ministres auraient un intérêt stratégique d'être présents eux-mêmes à Bruxelles, autant que leur agenda leur permet, afin de renforcer l'influence de l'Etat et de démontrer l'attachement qu'il accorde à la construction européenne.

3.2.1.3. Associer le Parlement dans la procédure décisionnelle européenne

Une information et une consultation du Parlement le plus en amont possible du processus ne pourrait être qu'un avantage pour la suite des négociations. Car c'est surtout un déficit d'informations et une présentation peu claire de la position gouvernementale qui provoquent des retards et d'éventuels lourds débats au niveau national pendant, ou même après la procédure de transposition des textes.

Pour ce faire, il faudrait éviter toute ambiguïté dans l'interprétation des obligations du Gouvernement vis-à-vis du Parlement autour des questions européennes en les précisant par un texte de portée juridique, tout en gardant suffisamment de latitude pour des cas exceptionnels, telle qu'une décision dans l'urgence, où toute procédure lourde pourrait nuire au résultat des négociations.

3.2.2. Au niveau du législateur

3.2.2.1. Augmenter l'intérêt pour les questions européennes

Les possibilités qui s'ouvrent aux législateurs nationaux à travers le contrôle du principe de subsidiarité prévu par le Traité constitutionnel européen donnent également une possibilité de rapprochement avec le gouvernement dans la coordination de la position nationale.

En effet, et afin de pouvoir exercer de nouvelles compétences, les députés nationaux seront amenés à s'investir plus dans les questions européennes. Ils seront ainsi impliqués davantage dans la matière européenne même pour les textes ne relevant pas de protocole n°2.

Le gouvernement obtiendra ainsi un interlocuteur plus à même d'apporter des propositions constructives pour la suite de l'action nationale.

Une augmentation des moyens en effectif des services parlementaires, notamment des Commissions ou la Délégation pour l'Union Européenne serait à prévoir, vu la multitude des textes européens qui sera à traiter. En cas de tels recrutements, il faudrait également veiller à une bonne connaissance juridique et européenne des administrateurs.

3.2.2.2. Simplifier la procédure en interne

La complexité de la procédure parlementaire telle qu'elle est actuellement en France, notamment la relation entre les compétences de la Délégation pour l'Union Européenne et les Commissions compétentes au fond, ne semble pas donner satisfaction. Car, tant d'un côté la Délégation a la confiance des députés dans son jugement juridique, tant de l'autre ses positions peuvent être rejetées par les Commissions, qui ont plus de technicité sur des sujets précis, au moment de la présentation des propositions de résolution.

Il paraît nécessaire de réfléchir à une bonne articulation, voire coopération, entre ces structures en amont de la procédure (en France engagée en application de l'article 88-4) afin d'éviter d'inutiles pertes de temps et de retards dans la prise de position nationale ferme à Bruxelles.

3.2.2.3. Pour le cas français, réfléchir à une modification de l'article 88-4⁴⁰

Comme évoqué plus haut, le rajout de circuit d'informations direct entre le parlement national et les institutions européennes, pourrait mettre celui-là dans une position où, à certains moments, il n'aura pas d'habilitation nationale en vertu de l'article 88-4 pour traiter un texte européen tandis qu'il lui avait été transmis par l'application des protocoles du Traité constitutionnel européen.

Il est donc nécessaire de modifier cet article en le rendant plus précis concernant les compétences du Parlement ainsi que les obligations du Gouvernement dans la nouvelle situation. La « clause facultative » est donc à réexaminer. Vu l'ouverture des institutions européennes en ce qui concerne la transmission des textes ainsi que l'intérêt croissant des parlementaires pour les questions européennes, il serait difficile pour le gouvernement de s'opposer, comme il l'avait fait au sujet de la recommandation pour la Turquie, à transmettre un document entrant dans le domaine d'habilitation des assemblées parlementaires.

3.2.3. Au niveau de l'administration

3.2.3.1. Renforcer l'interministérialité

Bien que l'interministérialité soit une des grandes forces de l'administration française, il paraît que tout son potentiel n'est toujours pas suffisamment exploité. En Croatie, c'est un des domaines qui ne vient que d'être découvert.

Ainsi, comme pour la coordination politique, une impulsion administrative, provenant d'une structure précise doit être donnée. En ce moment, le SGCI français n'a pas un véritable pouvoir sur les administrations car il est d'un côté rattaché au Premier Ministre et de l'autre, par les moyens, au Ministère de l'Economie et des Finances. Une clarification de cette position, à travers une plus grande autonomie, tout en gardant la tutelle du Premier Ministre,

⁴⁰ Un Projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV (des Communautés européennes et de l'Union européenne (art. 88-1 à 88-4)) de la Constitution du 4 octobre 1958 avait été déposé à l'Assemblée Nationale le 5 janvier 2005 et avait été examiné entre les 25 et 27 janvier. Le vote par scrutin public interviendra le 1^{er} février 2005. Au Sénat, un examen en séance publique aura lieu vers mi-février 2005.

En ce qui concerne l'article 88-4, il n'est que très peu modifié pour tenir compte de la substitution de l'Union européenne aux Communautés européennes et il demeure inchangé dans sa portée. Deux nouveaux articles portant les numéros 88-5 et 88-6 sont créés pour permettre au Parlement français d'exercer les droits nouveaux qui lui sont reconnus par le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

pourrait lui permettre de jouer pleinement son rôle de coordonnateur administratif et national pour les questions européennes. D'un côté, en synchronisant le suivi des politiques nationales établies au niveau politique, et de l'autre, en orientant les services administratifs vers une plus grande collaboration.

Une interministérialité renforcée, rendrait ainsi l'élaboration d'études impact et la réflexion prospective plus articulées et avec plus de capacités de développement.

De même, l'ensemble des structures administratives auraient une vision plus complète de l'avancement des dossiers européens, ce qui, pour l'instant n'est présent qu'au niveau politique.

Un mandat provenant encore une fois des sphères politiques paraît nécessaire.

3.2.3.2. Celui qui négocie est celui qui transpose

D'après tous les interlocuteurs, il s'agit de la règle d'or à respecter pour une bonne transposition des normes européennes en droit national. Cela évite des problèmes d'interprétation des textes et rend le travail d'adaptation au cadre juridique national plus rapide à cause de l'investissement personnel du négociateur dans l'affaire. Par conséquent, la possibilité d'une infraction pour la non-conformité du droit interne aux normes européennes pourrait être réduite.

3.2.3.3. Renforcer les connaissances en matière européenne

Tout comme l'exécutif et le législateur, l'administration nécessite un renforcement de sa culture européenne. Les colloques, conférences ou formations professionnelles ainsi que les outils plus accessibles comme les liens vers les dossiers européens sur les sites internet et intranet entre les ministères devraient être favorisés.

Un forum interministériel pourrait être imaginé, dans l'espace web de la structure de coordination administrative, qui serait alimenté par les ministères eux-mêmes et qui rassemblerait l'ensemble des études d'impact par domaine, les sujets d'actualité, les fiches concernant les transpositions des textes européens et toute autre document susceptible à donner une information utile à l'ensemble de l'administration. Une obligation de publication mensuelle pourrait être envisagée afin d'assurer un suivi optimal.

3.2.3.4. Simplifier la procédure bureaucratique

L'orientation vers l'internet et les technologies modernes de communication permet d'un côté de réduire le coût de la gestion et de l'autre de rendre les échanges d'informations plus rapides. Un gain en efficacité est incontestable notamment dans une procédure si complexe comme c'est celle pilotée par le SGCI. Si effectivement un espace virtuel pour l'échange d'informations sur les dossiers européens est créée pour l'administration, une partie de cet espace, ce qui signifie une partie des documents d'analyse et d'impact pourraient être accessibles pour consultation aux assemblées parlementaires ainsi qu'aux professionnels. Un forum de questions et de réponses pourrait également être imaginé.

3.2.4. Au service du citoyen

Finalement, toute action publique est au service du citoyen. Un élément reste indispensable pour s'assurer que la position de l'Etat lors des négociations est véritablement la position nationale : l'information.

Il s'agit d'une priorité évidente car aussi longtemps que les citoyens européens ne comprennent pas le processus décisionnel de l'Union Européenne, il ne s'approprient pas le projet européen.

Un travail d'explication et de pédagogie au niveau national devrait mettre en oeuvre toutes les capacités disponibles. Ainsi, le rôle du parlement national est essentiel puisque ce sont les députés nationaux qui ont le plus ce profil de proximité et peuvent servir de relais tant dans le sens d'explications des politiques nationales et européennes, que dans la transposition des interrogations des citoyens au sujet de l'Europe dans les réflexions politiques.

L'interactivité du Parlement et du Gouvernement sur ces sujets pourrait être favorisée lors des débats publics.

Enfin, une série des mesures d'information et de communication pourraient être envisagée. Ce qui prime, c'est la clarté et la simplicité de l'information permettant de saisir tout de même les principaux enjeux pour l'Europe et l'importance de l'action nationale engagée dans ce sens.

CONCLUSION

Il serait difficile de parler d'une véritable efficacité de l'action publique nationale si elle ne possédait en elle au moins un germe de ce volet «démocratique» dans ses procédures. En effet, une plus grande information et une consultation systématique, mais raisonnable, des partenaires politiques ou professionnels, permettent à l'Etat de s'assurer d'une qualité supérieure dans les résultats de son action.

Malgré cela, il existe des règles et pratiques spécifiques à chacune des structures, soit-elle de l'exécutif, du législatif ou de l'administration, qui rendent cette coopération moins évidente. L'enjeu principal de la coopération, ou de la coordination, se trouve, donc, dans la capacité de reconnaître les ressources propres à chaque acteur et ensuite de les organiser autour d'un objectif clairement identifié pour tous, tout en laissant à chacun suffisamment de liberté d'action caractéristique pour son propre domaine. Mais l'objectif doit être clair.

La coordination et la prise de position nationale en matière européenne et soumise à ces mêmes règles. Une bonne articulation de toutes les structures et une mutualisation des compétences et des savoir-faire dès le début d'une procédure ou d'un dossier précis, résulte d'une solidité de la position nationale et par conséquent d'une crédibilité vis-à-vis des partenaires européens. De même, une telle action d'Etat, car associant les représentants de différents milieux socio-professionnels, résulte au plan national d'une plus grande lisibilité.

Ainsi, dans le contexte où l'Union européenne ouvre la possibilité à ses citoyens de s'intégrer dans le processus décisionnel européen, l'Etat obtient indirectement la possibilité de renforcer sa position à Bruxelles. Pour ce faire, une coordination nationale s'avère plus nécessaire que jamais. Sa portée se verra augmentée et ses outils modernisés et adaptés à l'évolution européenne.

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 Circulaire du Premier Ministre du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution
- ANNEXE 2 Circulaire du Premier Ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transpositions en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes
- ANNEXE 3 Liste des personnes rencontrées

BIBLIOGRAPHIE

Textes de référence

Constitution de la République française de 1958, notamment l'article 88-4

Constitution de la République de Croatie de 2001

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

Circulaire du Premier Ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transpositions en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes

Traité constitutionnel européen – Protocoles n°1 et 2

Ouvrages

LECQUESNE Ch., *Paris – Bruxelles, Comment se fait la politique européenne de la France*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994

MENON A., *The National Co-ordination of the EU Policy, The domestic level, chapitre 3 – France*, Oxford University Press, 2000

MENON A., *The National Co-ordination of the EU Policy, The European level, chapitre 2 – The French Administration in Brussels*, Oxford University Press, 2001

SAURON J.-L., *Droit communautaire et décision nationale*, L.G.D.J., 1998

SAURON J.-L., *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La documentation française, 2000

SAURON J.-L., *L'administration française et l'Union européenne*, La documentation française, 2000

WRIGHT V., *La coordination nationale de politique européenne « le borbier de la négociation »*, Revue française d'administration publique, numéro 93, janvier-mars 2000, pp.103-124

Rapports

« *Organiser la politique européenne et internationale de la France* », Rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques LANXADE, Commissariat Général du Plan, décembre 2002

«*Présence et influence de la France en Europe : le vrais et le faux*», Rapport d'information n°1594, présenté par Jacques FLOCH, Député, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, mai 2004

«*Rapport annuel sur la transposition des directives 2004*», Rapport d'information n° 1709, présenté par Christian PHILIP, député, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, juillet 2004

«*Rapport annuel sur l'application du principe de subsidiarité*», Rapport d'information n° 1919, présenté par Jérôme LAMBERT et Didier QUENTIN, Députés, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, novembre 2004

«*Rapport sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe*», Rapport d'information n°2024, présenté par Pierre LEQUILLER, député, Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, janvier 2005

«*Balkans public administration reform, Assessment CROATIA*», SIGMA (OCDE et l'UE), janvier 2004

«*Programme national de la République de Croatie relatif à l'adhésion à l'UE – année 2005*», Gouvernement de la République de Croatie, décembre 2004

«*Plan d'implémentation de l'Accord de Stabilisation et d'Association entre la République de Croatie les communautés européennes et leur Etats membres*», Gouvernement de la République de Croatie, janvier 2002

Articles

DASSA R., «*Présidence française du Conseil de l'Union européenne*», Notes bleues de Bercy, numéro 185 du 16 au 30 juin 2000

LACAVE M., «*L'Administration française face à l'Europe : L'exemple de la coopération policière et judiciaire*», Revue française d'administration publique, numéro 92, octobre-décembre 1999, p. 695-707

SAURON J.-L., «*Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*», Revue trimestrielle de droit européen, volume 2, avril – juin 1999

Dossier «*Comment les nations gèrent l'Union*», ENA Mensuel no. 282, p. 6-38

«*Le SGCI*», l'article IGPDE, Concours interne et troisième concours d'entrée à l'ENA, numéro 2, 2004, p. 339-342