



Normes européennes, loi française :

Le mythe des « 80% »

*L'impact réel du droit européen sur l'activité législative française
se limite à 10%*

Matthias FEKL, maître de conférences en droit public à Sciences Po

Avec Thomas PLATT, chargé de mission Terra Nova

Janvier 2010

Synthèse

Lorsqu'il s'agit d'estimer l'impact normatif de la construction communautaire à l'échelle nationale, les croyances sont tenaces. Un chiffre, en particulier, a la vie dure, tant dans les discours politiques de tout bords que dans la sphère médiatique, en France comme dans le reste de l'Europe : 80% des lois françaises seraient d'origine communautaire, marquant ainsi la prééminence normative de l'Europe sur les Etats-membres. Ce chiffre a une portée quasi-mythologique : il renvoie à la figure de Jacques Delors, qui l'a prononcé à plusieurs reprises. Ce dernier n'avait certes formulé le « 80% » qu'à titre de pronostic pour l'avenir (et non comme une réalité), et pour le seul domaine de l'économie et du marché intérieur (et non pour toutes les politiques publiques). Mais la force du mythe a peu à peu gagné les esprits et la légende s'est installée.

Car il s'agit bien d'une légende sans fondement. La démystifier est l'objet de cette étude. Elle a cherché à répondre à la question : « L'activité législative nationale est-elle réellement constituée à 80% de mesures de transposition ou d'adaptation du droit communautaire ? ». L'étude a scruté sur dix ans, de 1999 à 2008, la législation nationale. L'équipe de travail a analysé, pendant plus de quatre mois, plus de 1.000 textes de loi, près de 20.000 articles de loi.

Soulignons d'emblée que l'exercice de quantification est difficile et risqué. La méthodologie est instable : doit-on mesurer au niveau de la loi, des articles de loi ? A quel moment peut-on dire qu'une loi est d'origine européenne ? Quand l'un de ses articles, 10%, tous, sont d'origine européenne ? Sans compter que le classement d'un article en « origine européenne » ou non est parfois hasardeux. Surtout, le classement quantitatif ne rend pas compte de l'impact qualitatif : des lois sont plus importantes que d'autres sur le fond, même si elles sont plus courtes. Les résultats sont donc à interpréter avec prudence.

Malgré tout, il ressort sans ambiguïté que le chiffre de 80% utilisé pour décrire l'impact du droit européen sur la législation nationale ne correspond à aucune réalité. L'étude a utilisé plusieurs méthodes de mesure. Elle aboutit aux résultats suivants :

- Environ 25% des dispositions législatives adoptées par le Parlement comportent un ou plusieurs articles transposant des dispositions d'origine communautaire.
- Moins de 10% des lois comportaient une part significative de mesures de transposition du droit communautaire.
- Moins de 10% du total des articles législatifs adoptés ont vocation à transposer des dispositions communautaires.

Que ce soit donc loi par loi, ou article par article, l'impact réel du droit européen sur l'activité législative nationale se chiffre autour de 10%.

L'impact a maxima peut être chiffré à 25% : une loi sur quatre comporte au moins une mesure – parfois marginale – d'origine européenne.

La mesure sectorielle de cet impact s'inscrit dans la logique des compétences transférées à l'Union : un impact fort pour l'agriculture, les transports, l'économie, l'environnement ; un impact modéré mais réel pour l'emploi et le social (témoignage de la montée de l'Europe sociale), la justice ; un impact marginal pour la culture, l'éducation, la défense, les affaires étrangères.

Mais, contrairement à une idée reçue, même dans les secteurs les plus européanisés, la législation nationale « autonome » demeure largement majoritaire. Le cas de l'agriculture, secteur considéré comme de la compétence exclusive de l'Union, et historiquement première politique commune, est le plus révélateur. Un peu plus de 60% des lois comportent des éléments d'origine communautaire (ce qui en laisse tout de même près de 40% sans aucune influence européenne). Mais, quand on affine par article, on s'aperçoit que seulement 18% de l'activité législative nationale dans ce domaine a une origine communautaire.

On est donc loin des 80%, martelés tant par les fédéralistes soucieux de montrer l'importance de l'Europe que par les souverainistes cherchant à dénoncer le poids tentaculaire de la « bureaucratie » bruxelloise. La vérité se situe autour de 10%, chiffre que l'on retrouve aussi dans les études étrangères. Le Parlement français est encore largement souverain. Il y a encore de la place pour la poursuite de la construction européenne.

Introduction

« 200 familles », hier ; « 80% », aujourd'hui : pour caractériser des phénomènes politiques complexes, un simple chiffre est souvent plus efficace que de longues et savantes analyses. Au risque, cependant, d'une simplification extrême des réalités. Pas plus que l'on pouvait, hier, réduire le fonctionnement du capitalisme français à la seule action de deux cents familles qui, dans l'ombre, auraient tiré les ficelles de notre économie, l'on ne peut aujourd'hui affirmer que l'Europe fait tout dans notre législation interne, en transformant au passage les Parlements nationaux en simples chambres d'enregistrement. Car si l'Union européenne est bien présente au quotidien dans chacun des 27 Etats-membres, si son action irrigue et affecte en profondeur les systèmes juridiques nationaux, les interactions entre normes européennes et loi nationale sont infiniment plus complexes qu'une simple transposition, « bête et méchante », de normes imposées de l'extérieur.

Pourtant, lorsqu'il s'agit d'estimer l'impact normatif de la construction communautaire à l'échelle nationale, les croyances sont tenaces et ne reposent pas toujours sur des faits scientifiquement mesurés. Un chiffre, en particulier, a la vie dure, tant dans les discours politiques – de tout bord et de toutes tendances, d'ailleurs – que dans la sphère médiatique : 80% des lois françaises seraient, ainsi, d'origine communautaire. Autrement dit, le Parlement français n'aurait de réelle utilité et de pleine souveraineté que pour une loi sur cinq qu'il adopterait. Dans quatre cas sur cinq, au contraire, son apport ne dépasserait guère celui d'un copié-collé. Députés et sénateurs seraient ainsi élus pour, durant l'essentiel de leur mandat, transcrire purement et simplement des normes communautaires sur papier à en-tête de la République française.

D'apparence technique, la question est donc aussi, de manière sous-jacente mais fondamentale, une question politique. Conformément à sa vocation, *Terra nova* a souhaité faire le point sur ce dossier, afin notamment de procéder à une clarification de ces données de base, gage d'un débat public de qualité. Rien n'est pire, en effet, que de procéder à des analyses, de faire des discours et d'élaborer des propositions politiques à partir de données floues, d'hypothèses approximatives ou, tout simplement, de préjugés.

L'objet de la présente étude est de répondre à la question suivante : « l'activité législative française est-elle réellement constituée à 80% de mesures de transposition ou d'adaptation du droit communautaire ? » L'exercice de quantification est difficile et risqué¹, mais il importe d'obtenir une représentation aussi pertinente que possible de la réalité.

L'étude se fonde sur un double corpus :

- d'une part, elle procède à une analyse méthodique des dispositions de portée législative promulguées sur dix ans, de 1999 à 2008, soit grosso modo au cours des deux derniers mandats de la Commission européenne. Elle tient donc compte de toutes les lois adoptées par le Parlement français durant cette période, mais aussi des ordonnances ratifiées par celui-ci. Elle n'a pas vocation à mesurer l'importance de la législation communautaire dans l'ensemble de l'ordre juridique national, mais bien son influence sur l'action législative² ;
- d'autre part, l'étude procède à un passage en revue de la littérature sur ce sujet. Sont notamment synthétisés, en tant qu'ils intéressent notre champ d'investigation, les enseignements des rapports du Conseil d'Etat et de deux autres études de référence, dues respectivement à Jean Maïa³ et à Yves Bertoncini⁴.

Le plan de cette note se compose comme suit : après un retour sur les origines des 80% et sur leur usage politique (1), il est procédé à la mesure de l'impact des normes communautaires sur la législation française (2). Le propos se clôt sur des éléments qualitatifs, notamment sectoriels et comparatifs (3).

¹ Voir les considérations méthodologiques ci-après

² Ainsi, cette étude ne prend en compte que les actes nécessitant une adaptation au niveau national, et non ceux qui se substituent purement et simplement à l'action du législateur, tels les règlements pris en application de l'article 249 du traité CE, qui, par définition ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les Etats membres.

³ Maïa, Jean, « *La contrainte européenne sur la loi* », Revue Pouvoirs, n° 114, 2005, pp. 53 à 71

⁴ Bertoncini, Yves, *Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?*, Notre Europe, juin 2009, disponible en ligne sur le site www.notre-europe.eu

1 « 80 % des lois françaises sont d'origine communautaire » : mythe et usages du mythe

1.1 L'origine du mythe

D'où viennent ces 80% qui ne semblent pas faire débat⁵ ? La réponse est connue : « Jacques Delors l'a déclaré! », référence qui confère au chiffre tout le poids de l'argument d'autorité. La référence est cependant inexacte. En effet, la première mention publique de M. Delors à ce sujet date d'un discours prononcé à l'Université de Louvain le 2 février 1987, soit à un moment d'importante activité, voire d'activisme communautaire. Jacques Delors déclare alors que « 30 % de la législation belge est d'origine communautaire et [...] ce chiffre devrait passer à 60 % dans les dix ans qui viennent ». Ainsi, le constat du Président de la Commission européenne souligne que, si la part de la législation belge d'origine communautaire n'est pas négligeable, elle est encore loin d'en constituer la majorité. Les 60% qui suivent ne sont qu'un pronostic, un pari sur l'avenir, énoncé, de surcroît, au conditionnel. Le chiffre de 80%, lui, ne sera avancé qu'un an plus tard, par le même Jacques Delors, devant le Parlement européen : « Dans 10 ans, 80% de la législation économique, peut-être aussi fiscale et sociale, sera d'origine communautaire »⁶. Là encore, il ne s'agissait pas d'un constat, mais bien d'un pronostic, qui, de plus, ne s'appliquait pas à l'ensemble du champ législatif, mais bien à une partie de celui-ci. On peut encore remarquer, avec Jean Quatremer, que le contexte de cette déclaration était particulier, puisqu'elle intervenait à la suite de l'adoption d'une importante série de directives, et peu de temps après la signature de l'Acte Unique⁷, ceci pouvant expliquer cela⁸. Jean Maïa souligne à ce propos que cette estimation correspondait « à un augure sur le cours de la construction européenne que les dernières années ont infirmé »⁹.

5 Voir, par exemple, cette affirmation du mouvement Libertas : « C'est un fait, ce chiffre ne fait pas débat ! », Service de presse de Libertas, cité par le site Euractiv.fr, in « 80% des lois viennent-elles vraiment de Bruxelles? », 21 avril 2009 (<http://www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/80-lois-viennent-vraiment-bruxelles-001599>)

6 Cité par Töller, Annette Elisabeth, in *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen. Bundestages jenseits des 80%-Mythos*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 39, n° 1, janvier 2008, P 3-17 : « In zehn Jahren werden 80 % der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein. » Rede von Jacques Delors am 6.7.1988 vor dem Europäischen Parlament (Nr. 2-367/157)

7 Rappelons que la particularité de ce contexte était extrêmement forte, puisque l'achèvement du marché intérieur avait alors nécessité la signature de plusieurs centaines de directives.

8 « C'est Jacques Delors qui, le premier, a lancé, dans l'enthousiasme de la relance européenne, un chiffre, le 2 février 1987 », Quatremer, Jean, blog « les coulisses de Bruxelles », le 10 mai 2009, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2009/05/quel-est-le-pourcentage-de-lois-nationales-dorigine-communautaire.html>

9 Maïa, Jean, la contrainte européenne sur la loi, *Revue Pouvoirs*, n° 114, 2005, 53 à 71, disponible en ligne à l'adresse

Le chiffre de 80% n'a donc jamais été directement avancé par Jacques Delors, sinon comme un pronostic, émis à la fin des années 80, et ne peut dès lors servir ni de description de l'actualité, ni de référence à jamais gravée dans le marbre des tablettes législatives.

1.2 *L'usage du mythe*

Le chiffre de 80% constitue une référence forte dans le discours politique et médiatique, qu'il soit agité comme un épouvantail par les contempteurs de la construction européenne ou utilisé pour faire l'éloge de celle-ci. Durant la campagne des dernières élections européennes, des candidats PS, Front de Gauche, FN ou encore Libertas ont ainsi fait référence à ce chiffre. A gauche, Jacky Hénin déclarait le 18 avril 2009 à la *Voix du Nord* : « *L'Europe n'est pas si éloignée des citoyens : 80 % des lois votées en France sont d'origine européenne.* »¹⁰, tandis que Bernadette Vergnault, tête de liste PS dans l'Ouest justifiait son engagement européen de la sorte : « *D'abord, l'Europe c'est le plus beau projet au monde : il a apporté la paix, la démocratie et la liberté aux peuples européens. Tout n'est pas totalement pacifié, il faut qu'on reste unis. Et puis, les directives européennes définissent 80 % de notre vie quotidienne, puisqu'elles sont traduites par des lois nationales.* »¹¹. Comme le souligne Jean Quatremer¹², « *Marine Le Pen, la numéro 2 du FN, affirmait le 17 avril sur BFM TV que « 80% des lois qui sont appliquées et qui sont votées par les députés sont en réalité seulement enregistrées parce que ce sont des directives européennes* », alors que le mouvement Libertas déclarait pour sa part : « *Les lois votées à l'Assemblée nationale et au Sénat proviennent à 80% de directives émises par des bureaucrates bruxellois, déconnectés des spécificités de chaque pays, et qui ne sont pas élus démocratiquement.* »¹³.

D'un bout à l'autre du spectre politique, il semble donc souvent acquis que 80% de l'activité législative nationale consiste à adapter la législation communautaire. Mais cette idée selon laquelle « la loi française se fait à Bruxelles » n'aurait-elle pas sa place dans le Dictionnaire

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=POUV&ID_NUMPUBLIE=POUV_114&ID_ARTICLE=POUV_114_0053

10 « C'est important d'avoir un langage différent », entretien avec Claire Lefebvre, La Voix du Nord, 18 avril 2009 (http://www.lavoixdunord.fr/Locales/Dunkerque/actualite/Secteur_Dunkerque/2009/04/18/article_c-est-important-d-avoir-un-langage-diff.shtml)

11 « L'Europe, 80 % de notre vie quotidienne », entretien avec Isabelle Bois, Ouest-France, 30 mars 2009 (<http://www.alencon.maville.com/actu/actudet --L-Europe-80-de-notre-vie-quotidienne- dep-877801 actu.Htm>)

12 Article cité

13 Cité par Euractiv.fr , in « 80% des lois viennent-elles vraiment de Bruxelles? », 21 avril 2009 (<http://www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/80-lois-viennent-vraiment-bruxelles-001599>)

des idées reçues de Flaubert, comme le suggère Jean Maïa¹⁴ ?

1.3 Un mythe remis en cause par plusieurs études en période récente

Parmi les premières interventions tendant à remettre en cause le chiffre de 80%, l'on peut noter l'audition de Renaud Denoix de Saint-Marc, alors Vice-Président du Conseil d'Etat, par la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale :

« En 2002, le vice-président du Conseil d'Etat, Renaud Denoix de Saint-Marc était auditionné sur le sujet devant la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale. « En réponse à une question d'Edouard Balladur sur le pourcentage de la législation nationale d'origine communautaire, il avait alors précisé qu'environ la moitié de la législation nationale française était d'origine communautaire ».

Le Conseil d'Etat a étudié la question à deux reprises, en 1992 et 2007. Le premier rapport correspond globalement à la mise en œuvre du « paquet Delors » en France, un ensemble de plus de 300 directives visant à instaurer le marché intérieur. «Ce contexte peut expliquer qu'à l'époque le chiffre de 80% ait été une réalité», indique un analyste politique. Aujourd'hui, le conseiller d'Etat Jean-Luc Sauron estime que c'est probablement « un peu moins ». »¹⁵

D'autres auteurs ont procédé à une quantification. Jean Maïa, en 2005, notait ainsi que, « *par le nombre total d'actes, le droit communautaire ne représent[ait] pas le cinquième du stock des normes nationales, soit 8000 lois et 110 000 décrets* »¹⁶. De même, en 2008, Jean Quatremer remettait en cause le chiffre de 80% de lois d'origine communautaire, en remarquant empiriquement qu'en 2007, seulement 25% des lois adoptées étaient d'origine communautaire.¹⁷

14 Maïa, Jean, op. cit.

15 Euractiv.fr, article cité.

16 Maïa, Jean, op.cit., d'après des données du rapport du Conseil d'Etat, La Norme internationale en droit français, Paris, La Documentation française, 2000.

17 Quatremer, Jean, « Est-ce Bruxelles qui nous gouverne? » , in Rocard Michel, Gnesotto, Nicole, Notre Europe, Paris, Robert Laffont, 2008, p; 66 à 79.

Enfin, Yves Bertoncini a réalisé la première grande étude statistique sur l'impact du droit européen sur l'activité législative française. Il souligne que les normes communautaires ne représentent qu'une part minoritaire du total des normes en vigueur en France, que ce soit en termes de stocks ou de flux. Selon lui, « *environ 13% des normes appliquées au cours des trente dernières années en France seraient d'origine communautaire* ». ¹⁸

18 Bertoncini, Yves, Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact? , Notre Europe, juin 2009, disponible en ligne sur le site www.notre-europe.eu . Par ailleurs, en termes de stocks, « *Les normes communautaires représentaient [...] 28,1% du total des normes en vigueur en France au 1er juillet 2008 [...] (9685 sur 34476)* »

2 Normes communautaires et loi française : la vérité est dans la mesure

2.1 Précisions méthodologiques

L'objet de la présente étude est de répondre à la question suivante : « l'activité législative française est-elle réellement constituée à 80% de mesures de transposition ou d'adaptation du droit communautaire ? » L'exercice de quantification est, comme le soulignait déjà Jean Maïa, risqué : « *Comment ramener l'articulation des deux ordres juridiques à un pourcentage ? Celui-ci pourrait varier selon qu'il serait calculé loi par loi ou article de loi par article de loi. Il faudrait aussi réussir à préciser s'il y aurait lieu d'y faire entrer tant les mesures législatives requises par le droit communautaire que des dispositions seulement colorées ou inspirées par ce dernier* »¹⁹. Risqué et difficile, l'exercice n'en est pas moins nécessaire, notamment pour permettre au débat public sur cette question de s'engager sur la base d'éléments d'appréciation concrets.

Les hypothèses méthodologiques retenues dans cette étude sont au nombre de trois :

1/ La mesure de l'impact sur la seule activité législative nationale. La présente étude procède à une analyse méthodique des dispositions de portée législative promulguées de 1999 à 2008. Elle tient donc compte de toutes les lois adoptées par le Parlement durant cette période, ainsi que des ordonnances ratifiées par lui. Elle n'a pas vocation à mesurer l'importance de la législation communautaire dans l'ensemble de l'ordre juridique national, mais bien son influence sur l'action législative²⁰. Elle cherche à répondre à la question : le Parlement est-il devenu une chambre d'enregistrement des décisions européennes ?

2/ Une comptabilisation extensive de l'origine européenne. Pour déterminer si un texte législatif trouve son origine dans une disposition communautaire, le texte de la loi lui-même, mais aussi, en tant que de besoin, les intentions²¹ du législateur ont été analysés, principalement à travers la loi promulguée. Les textes retenus sont tous ceux qui procèdent à une adaptation du cadre législatif ayant pour origine une disposition communautaire. L'origine formelle de cette disposition n'est ainsi pas prise en compte. La majorité des dispositions communautaires prises en compte dans l'étude est constituée de directives, mais certaines lois

¹⁹ Maïa, Jean, op.cit.

²⁰ Ainsi, cette étude ne prend en compte que les actes nécessitant une adaptation au niveau national, et non ceux qui se substituent purement et simplement à l'action du législateur, tels les règlements pris en application de l'article 249 du traité CE, qui, par définition ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les Etats membres.

²¹ A travers une analyse de l'exposé des motifs et des travaux parlementaires (rapports, débats en commission et en séance)

ont également été comptabilisées dès lors qu'elles faisaient suite à un règlement lorsque celui-ci, quoique d'application directe, nécessitait des modifications du cadre juridique national afin d'être correctement intégré, à une décision-cadre, ou encore à une décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes. De même, il n'est pas rare que, pour une loi donnée, seul un article transpose, *stricto sensu*, une disposition communautaire, mais que plusieurs des articles qui le suivent procèdent en fait de la même logique d'adaptation du cadre juridique interne, nécessaire à la bonne transposition de la directive. La comptabilisation des articles « d'origine communautaire » s'est donc faite de manière extensive.

3/ Une mesure d'impact selon plusieurs grilles d'analyse. La mesure a maxima consiste à comptabiliser toutes les lois comportant au moins un article d'origine communautaire. Une telle mesure intègre ainsi des lois dont l'essentiel du contenu normatif est national. Elle surpondère clairement l'impact européen. Une mesure plus proche de l'impact réel consiste à ne retenir que les lois qui ont une « dose » suffisante d'origine européenne. Nous avons retenu le seuil de 10%. Mais la mesure la plus fine, et la plus fidèle, consiste à faire une étude article par article. Elle permet d'approximer l'impact réel du droit européen sur l'activité législative nationale.

2.2 Le bilan : moins de 10% de l'activité législative nationale est d'origine communautaire

Un premier élément de réponse à la question « L'activité législative française est-elle réellement constituée à 80% de mesures de transposition ou d'adaptation du droit communautaire ? » peut être apporté par une analyse globale, en raisonnant à partir du nombre de lois et d'ordonnances comportant des mesures d'adaptation du cadre juridique national aux dispositions communautaires. Nous affinerons ensuite cette réponse en procédant à une analyse article par article.

2.2.1 Environ une loi sur quatre comporte au moins une mesure d'origine communautaire.

Le premier indicateur pris en compte par la présente étude est la part globale des lois et ordonnances comportant une ou des mesures de transposition ou d'adaptation de la législation française à des dispositions communautaires (cf. tableau 1). Afin de pouvoir les intégrer au

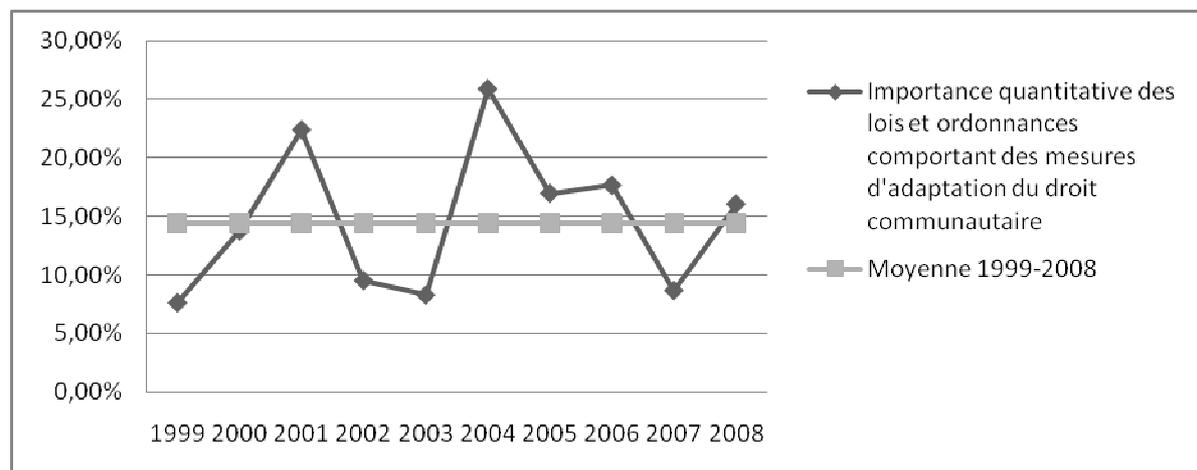
calcul, ont été retenues les ordonnances *ratifiées* durant la période 1999-2008²².

Tableau 1 : Importance quantitative des lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire²³

Période analysée	Total des lois promulguées et ordonnances ratifiées	Lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire	Importance quantitative des lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire
1999	131	10	7,63%
2000	80	11	13,75%
2001	76	17	22,37%
2002	84	8	9,52%
2003	145	12	8,28%
2004	147	38	25,85%
2005	112	19	16,96%
2006	102	18	17,65%
2007	150	13	8,67%
2008	106	17	16,04%

1999-2008	1133	163	14,39%
------------------	-------------	------------	---------------

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.



22 Les lois ratifiant ces ordonnances ont été comptabilisées comme comportant des mesures de transposition lorsque l'ordonnance qu'elles ratifiaient avait vocation à transposer des dispositions communautaires. Cela conduit à, parfois, comptabiliser 2 normes pour une même mesure de transposition, et aurait donc tendance à « gonfler » légèrement les pourcentages calculés ci-dessous. Néanmoins de tels cas sont assez rares pour ne pas faire varier ces pourcentages de manière significative.

23 Toutes les données chiffrées présentées dans cette étude sont, sauf mention contraire, issues des calculs des auteurs, à partir des données du site internet legifrance.fr et des sites internet du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

Sur la période 1999-2008, 933 lois ont été promulguées, et 200 ordonnances ratifiées par le Parlement. Parmi ces 933 lois, 122 comportent un ou plusieurs articles adaptant la législation interne à des dispositions communautaires. En ce qui concerne les ordonnances, ce nombre est de 41. En partant de ces nombres, comme l'indique le tableau 1, l'on pourrait conclure que 14,39% des lois et ordonnances adoptées par le Parlement comportent des éléments directement inspirés par le droit communautaire.

Pour mieux rendre compte de l'impact réel des mesures de transposition sur les lois internes, il convient de préciser qu'une bonne partie de ces lois consiste en fait en l'approbation ou la ratification d'accords internationaux, intéressant la conduite des relations extérieures de la France. On peut, pour traduire plus fidèlement l'impact des mesures de transposition sur les actes législatifs, procéder à un nouveau calcul, en écartant les lois ayant pour unique objet la ratification ou l'approbation de ces accords internationaux.²⁴

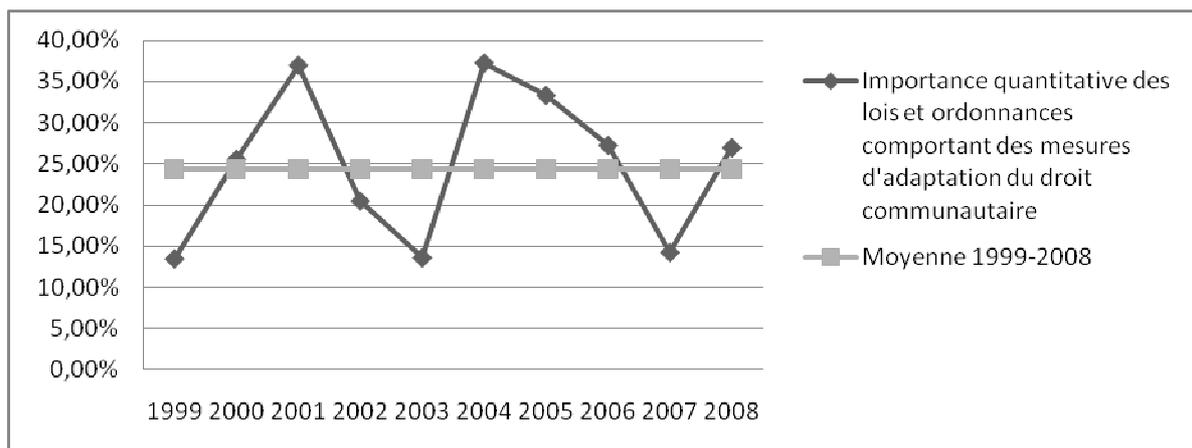
Tableau 2 : Importance quantitative des lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire, hors accords internationaux

Période analysée	Total des lois promulguées et ordonnances ratifiées, hors accords internationaux	Lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire	Importance quantitative des lois et ordonnances comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire
1999	74	10	13,51%
2000	43	11	25,58%
2001	46	17	36,96%
2002	39	8	20,51%
2003	88	12	13,64%
2004	102	38	37,25%
2005	57	19	33,33%
2006	66	18	27,27%
2007	91	13	14,29%
2008	63	17	26,98%

1999-2008	669	163	24,36%
------------------	------------	------------	---------------

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.

²⁴ Ainsi, la présente étude ne prend pas en compte les protocoles, accords ou traités signés dans le cadre communautaire. Les modifications du droit primaire ne sont ainsi pas prises en compte (protocoles additionnels, nouveaux traités, élargissements...) mais les adaptations de la législation nationale nécessaires pour s'y conformer le sont, notamment par le biais des décisions de la CJCE.



Sur les 669 lois promulguées et ordonnances ratifiées entre 1999 et 2008, 163 comportaient un ou plusieurs articles ayant pour objet l'adaptation du cadre juridique interne au droit communautaire, soit 24,36%. On est, ici encore, bien loin des 80%.

2.2.2 L'analyse par article : un impact inférieur à 10%

Un moyen plus fin d'examiner l'influence réelle des articles transposant des dispositions communautaires est d'éliminer les lois (et ordonnances), comptabilisées en 2.1.1, mais dont les articles de transposition ne constituent qu'une très faible part. En effet, dans le cadre du raisonnement du 2.2.1, toute loi comportant ne serait-ce qu'un article de transposition d'une disposition communautaire est comptabilisée comme « loi comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire », et ce même si la part des mesures de transposition est très faible au regard des autres articles de la loi. Le tableau 3 prend ainsi en compte uniquement les lois dont au moins 10% des articles²⁵ ont vocation à transposer des dispositions communautaires. En appliquant ce filtre, la part des lois comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire²⁶ est divisée par trois : de 24,36%, elle passe à 8,67%.

25 Ce seuil volontairement bas a été choisi pour compenser le biais exposé plus haut selon lequel le nombre d'articles de transposition avait pu être sous-estimé durant l'étude.

26 Hors accords internationaux

Tableau 3 : Importance quantitative des lois et ordonnances comportant au minimum 10% d'articles transposant des dispositions communautaires

Période analysée	Total des lois promulguées et ordonnances ratifiées	Lois et ordonnances comportant au minimum 10% d'articles transposant des mesures communautaire	Importance quantitative des lois et ordonnances comportant au minimum 10% d'articles transposant des dispositions communautaires
1999-2008	1133	58	5,12%
1999-2008, hors accords internationaux	669	58	8,67%

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.

Une dernière analyse, fastidieuse mais rigoureuse, procédant article par article, permet d'affiner le chiffrage et de cerner la réalité de l'impact européen sur l'activité législative nationale. Elle mesure le « poids » réel de cet impact, calculé au niveau de chaque article législatif (en prenant l'hypothèse, fautive au cas par cas, et simplificatrice au plan statistique, que chaque article de loi a la même « valeur »). L'analyse par article pondère aussi l'influence de chacune des lois en fonction du nombre d'articles qu'elle comporte.

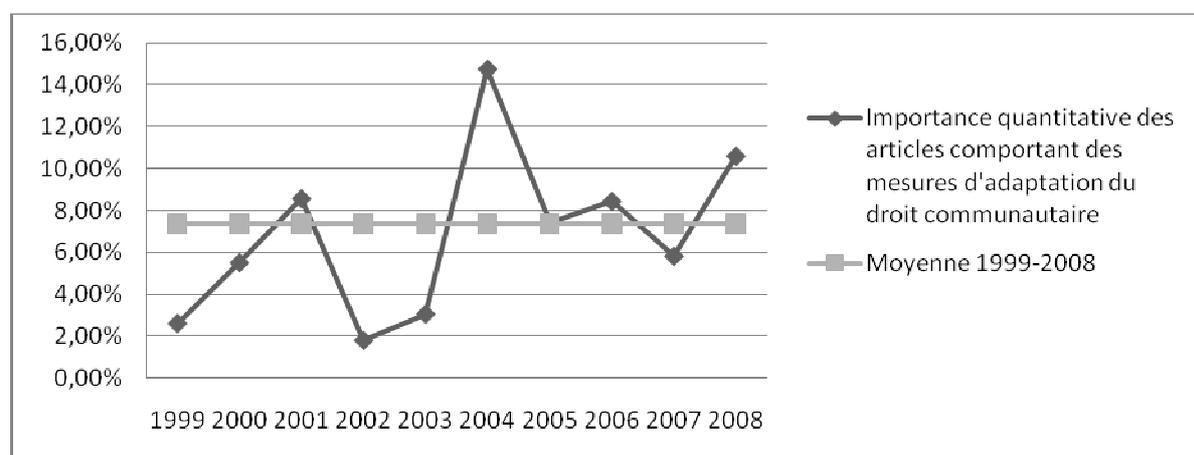
Le tableau 4 prend ainsi en considération les articles ayant vocation à transposer des dispositions communautaires.

Tableau 4 : Importance quantitative des articles comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire

Période analysée	Total des articles de lois promulguées et d'ordonnances ratifiées, hors accords internationaux	Articles comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire	Importance quantitative des articles comportant des mesures d'adaptation du droit communautaire
1999	1731	45	2,60%
2000	1454	80	5,50%
2001	1309	112	8,56%
2002	1287	23	1,79%
2003	2262	69	3,05%
2004	3025	446	14,74%
2005	2106	156	7,41%
2006	2218	187	8,43%
2007	2219	129	5,81%
2008	1483	157	10,59%

1999-2008	19094	1404	7,35%
------------------	--------------	-------------	--------------

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.



Il faut toutefois souligner que le décompte des articles dits de transposition s'est fait ici de manière assez restrictive. Seuls les titres et articles de lois ou d'ordonnances issus d'une disposition communautaire sont comptabilisés, ainsi que ceux pour lesquels il était évident que, sans être directement issus d'une disposition communautaire, ils n'avaient d'existence que du fait de la modification du cadre juridique due à la transposition d'une norme communautaire. On peut donc considérer cette estimation de 7,35% comme une hypothèse

plutôt basse.

De ces différentes observations, il ressort donc, pour la période 1999-2008, que:

- Environ **25%** des dispositions législatives adoptées par le Parlement comportaient un ou plusieurs articles transposant des dispositions d'origine communautaire.
- Moins de **10%** des lois et ordonnances comportaient une part significative de mesures de transposition du droit communautaire.²⁷
- Moins de **10%** du total des articles législatifs adoptés avaient vocation à transposer des dispositions communautaires.²⁸

²⁷ Seuil arbitrairement fixé à 10%, cf. supra.

²⁸ Les conclusions de ce paragraphe s'entendent hors accords internationaux.

3 Compléments qualitatifs et comparatifs

3.1 *La proportion de dispositions d'origine communautaire est très variable en fonction des secteurs pris en considération*

L'analyse des interventions normatives de l'Union européenne gagne à être complétée par une analyse sectorielle, prenant en compte les domaines où celle-ci intervient. L'action du législateur n'est en effet pas impactée de la même manière selon le champ d'intervention considéré, dès lors que l'Union européenne dispose dans certains cas de compétences très larges, tandis que dans d'autres, les Etats membres conservent la quasi-totalité de leurs prérogatives.

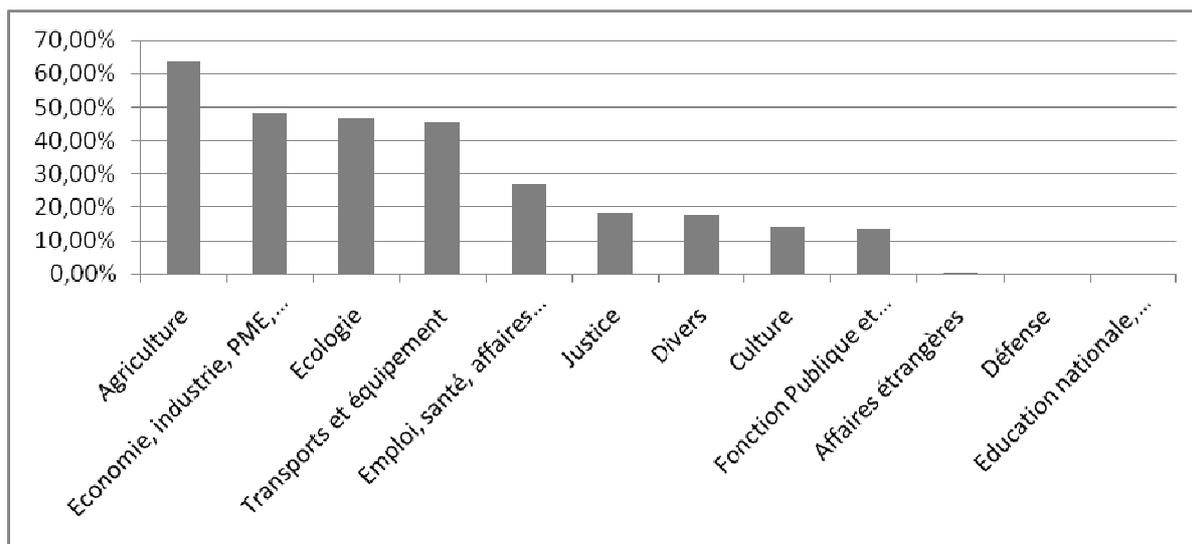
Le tableau 5 souligne ces différences, en classant les lois concernées par secteur²⁹. Afin de prendre en compte chacun des domaines de la nomenclature, les actes de ratification d'accords internationaux sont ici réintégrés à l'analyse.

Tableau 5 : Répartition sectorielle des lois (hors ordonnances) comportant des mesures de transposition du droit communautaire

Domaine	Total des lois promulguées	Lois comportant des mesures de transposition du droit communautaire	Importance quantitative des lois comportant des mesures de transposition du droit communautaire
Affaires étrangères	473	2	0,42%
Agriculture	11	7	63,64%
Culture	14	2	14,29%
Défense	17	0	0,00%
Ecologie	15	7	46,67%
Economie, industrie, PME, budget	89	43	48,31%
Education nationale, jeunesse et sport	26	0	0,00%
Emploi, santé, affaires sociales	78	21	26,92%
Fonction Publique et organisation de l'Etat; Intérieur et Outre-mer	88	12	13,64%
Justice	60	11	18,33%
Transports et équipement	22	10	45,45%
Divers	40	7	17,50%
Total	933	122	13,08%

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.

²⁹ Sur la base de la nomenclature NOR



Trois « groupes » de lois semblent donc se démarquer, conformes en cela à la réalité des compétences européennes :

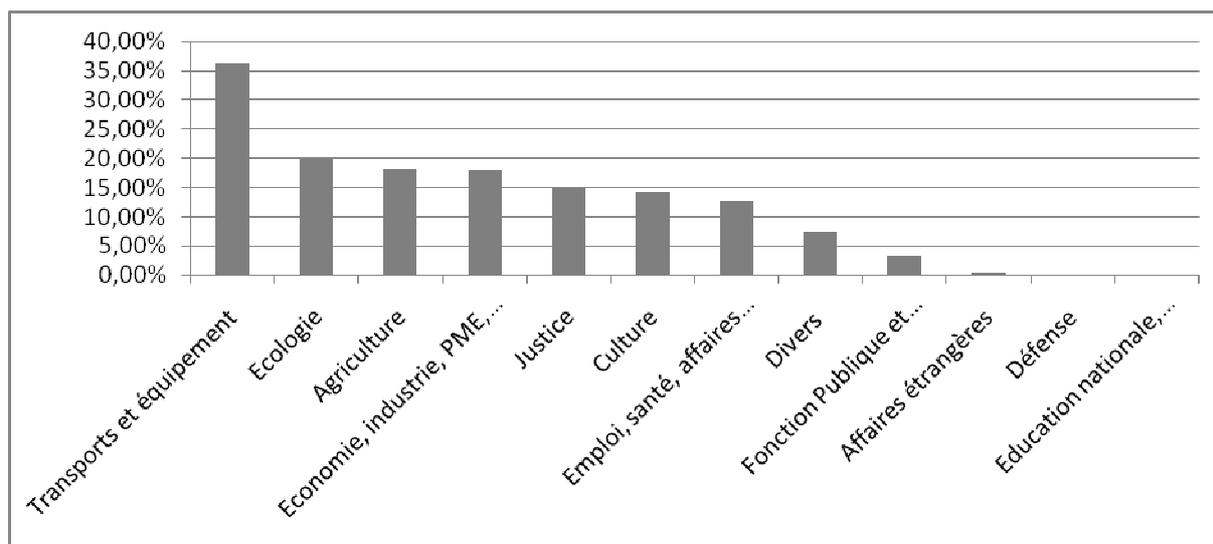
- D'un côté, une série de quatre secteurs pour lesquels l'action législative est fortement impactée par les dispositions communautaires. Dans le domaine de l'agriculture, par exemple, ce sont près des 2/3 des lois qui procèdent de la transposition de disposition communautaires. De même dans les secteurs « économie, industrie, PME, budget », « écologie » et « transports et équipement », les dispositions communautaires interviennent dans près de 50% des lois. Ces quatre secteurs relèvent en effet pour tout ou partie de la compétence communautaire.
- Une deuxième série de secteurs connaît un impact significatif. Il s'agit du secteur « emploi, santé, affaires sociales » (près de 30%) et « justice » (près de 20%), témoignant de la montée en puissance de l'Europe sociale et du pilier JAI (« Justice Affaires Intérieures »).
- A l'inverse, dans des secteurs où l'Etat conserve presque intégralement ses prérogatives nationales, comme la défense, les affaires étrangères et l'éducation, la part de législation d'origine communautaire tombe à un niveau presque nul.

En appliquant à notre analyse le filtre de 10% défini plus haut, pour prendre en compte les lois présentant une part « significative » de dispositions communautaires, on obtient des résultats sensiblement différents (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Répartition sectorielle des lois (hors ordonnances) comportant au minimum 10% d'articles de transposition de mesures communautaires³⁰

Domaine	Total des lois promulguées	Lois comportant au minimum 10% d'articles transposant des mesures communautaires	Importance quantitative des lois comportant au minimum 10% d'articles transposant des mesures communautaires
Affaires étrangères	473	2	0,42%
Agriculture	11	2	18,18%
Culture	14	2	14,29%
Défense	17	0	0,00%
Ecologie	15	3	20,00%
Economie, industrie, PME, budget	89	16	17,98%
Education nationale, jeunesse et sport	26	0	0,00%
Emploi, santé, affaires sociales	78	10	12,82%
Fonction Publique et organisation de l'Etat; Intérieur et Outre-Mer	88	3	3,41%
Justice	60	9	15,00%
Transports et équipement	22	8	36,36%
Divers	40	3	7,50%
Total	933	58	6,22%

Données : www.legifrance.gouv.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr ; calculs des auteurs.



³⁰ En raison de la taille restreinte des échantillons considérés, les pourcentages peuvent varier de manière significative

Ainsi, si beaucoup de lois sont « colorées » par le droit communautaire, peu sont en fait de simples lois de transposition, la plupart intègrent également des éléments d'origine nationale, et ce quel que soit le domaine. Trois groupes de secteurs se distinguent cependant :

- les domaines « agriculture », « économie, industrie, PME, budget », « écologie » et « transports et équipement » sont une nouvelle fois les plus européanisés, avec des taux allant de près de 20 à 40% ;
- les domaines « culture », « emploi, santé, affaires sociales » et « justice » sont « moyennement » européanisés avec des taux compris entre 10 et 15% ;
- enfin, les domaines « fonction publique et organisation de l'Etat, intérieur et Outre-mer », « affaires étrangères », « défense », « éducation nationale, jeunesse et sport » subissent peu l'impact normatif européen, puisque moins de 4% des lois votées dans ces secteurs présentent une part significative d'articles inspirés par des dispositions communautaires.

Ainsi, contrairement à une idée reçue, même dans les secteurs les plus européanisés, la législation nationale « autonome » demeure largement majoritaire. Le cas de l'agriculture, secteur considéré comme de la compétence exclusive de l'Union, et historiquement première politique commune, est le plus révélateur. Un peu plus de 60% des lois comportent des éléments d'origine communautaire (ce qui en laisse tout de même près de 40% sans aucune influence européenne). Mais, quand on étudie par article, seulement 18% de l'activité législative nationale a une origine communautaire.

3.2 *Eléments comparatifs*³¹

Les mots de Jacques Delors, prononcés à plusieurs reprises et dans plusieurs Etats membres³², ont traversé les frontières. En France comme ailleurs, ils ont souvent servi de légitimation à des discours politiques ou médiatiques, notamment en période de campagnes européennes. Ils se retrouvent aussi dans des déclarations officielles. En 2004, aux Pays-Bas, le secrétaire d'Etat aux affaires européennes avait par exemple déclaré que 60% du droit national en vigueur avait ses origines à Bruxelles. De même, en Allemagne, l'ancien président de la

³¹ Les données mentionnées et études citées dans ce paragraphe ont été rassemblées par Annette Elisabeth Töller, dans son article *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos*, déjà cité.

³² Outre ses discours déjà mentionnés à l'université de Louvain et au Parlement européen, Jacques Delors avait également émis ce pronostic des 80% devant la chambre des syndicats britanniques, par exemple.

République fédérale avait publié en 2007 dans le journal *Die Welt* une tribune dans laquelle il affirmait que 84% des lois allemandes en vigueur avaient leurs origines à Bruxelles³³. Ailleurs en Europe, le chiffre de 80% a donc également cours. L'idée que les Etats, et notamment les parlements nationaux³⁴, seraient les perdants de la construction européenne n'est pas circonscrite aux frontières de la France.

Plusieurs études-pays ont été conduites pour déterminer l'eupéanisation réelle des législations nationales. Malgré des méthodologies spécifiques, elles tendent à une conclusion commune consistant à relativiser le chiffre de 80%, en le considérant comme irréal.

On peut, avec Annette Elisabeth Töller, citer l'étude publiée en 1998 par Edward Page concernant la Grande-Bretagne³⁵. Cette étude, portant sur les *Statutory Instruments*³⁶ démontrait qu'entre 1987 et 1997, seuls 15% d'entre eux étaient « eupéanisés », avec des valeurs maximales de 51% pour l'agriculture, et 28% pour le commerce et l'industrie. Une étude menée au Danemark³⁷ et publiée en 2004 est de son côté arrivée à la conclusion que moins de 10% de la législation nationale dérivait de directives communautaires. Aux Pays-Bas³⁸, l'état des lieux de la législation nationale au milieu de l'année 2003, limitée aux actes procédant du premier pilier communautaire a abouti en 2004 à la conclusion que 38% de tous les actes juridiques nationaux dans ces domaines servaient à la transposition de directives communautaires. Dans ces deux pays, les secteurs les plus « eupéanisés » étaient l'agriculture, l'économie, les transports et la politique environnementale. En Allemagne enfin, l'analyse détaillée de l'activité du Bundestag, réalisée par Annette Elisabeth Töller à partir de la base de données *GESTA*³⁹, conclut que 39% de la législation fédérale adoptée entre 2002 et 2005 procédait d'une initiative européenne. Les secteurs les plus concernés par cette eupéanisation étaient là encore l'environnement (81% de lois d'origine communautaire) et l'économie (75%).

³³ Cf. Töller, Annette Elisabeth op.cit.

³⁴ Les exécutifs nationaux sont en effet directement représentés à Bruxelles, par le biais du Conseil de l'UE, tandis que les parlements nationaux sont assez peu associés au processus décisionnel européen. Rappelons toutefois que le traité de Lisbonne prévoit que ces parlements nationaux soient chargés d'un « contrôle de subsidiarité », et donc associé de plus près au processus décisionnel européen.

³⁵ Page, Edward, *The Impact of European Legislation on British Public Policy Making : A Reseach Note, in Public Administration*, 1998, p. 803-809, d'après Töller, Annette Elisabeth op.cit.

³⁶ 92% des directives européennes sont transposées par le biais de ces *Statutory Instruments*.

³⁷ Blom-Hansen, Jens et Christensen, Jørgen Grønnengard, *Den Europæiske forbindels*, Aarhus 2004, d'après Töller, Annette Elisabeth op.cit.

³⁸ Bovens, Mark et Yesilkagit, Kutsal, *The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands, Paper prepared for the 2004 NIG Conference, Session 1 "Governance in the European Union"*, Université Erasmus de Rotterdam, 29 octobre 2004 (disponible sur internet : <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1763/NIG1-11.pdf>)

³⁹ Il s'agit d'une base de données gérée par le Bundestag qui comporte une catégorie « d'impulsion européenne » (*europäischen Impuls*).

Conclusion

Les chiffres peuvent varier, en fonction des spécificités des systèmes juridiques nationaux et/ou des méthodologies d'analyse mises en œuvre. Le constat demeure : si l'eupéanisation de la législation est bien réelle, et même avancée dans certains secteurs spécifiques, on est loin des 80% de lois d'origine communautaire. La réalité se situe autour de 10%.

L'enseignement est simple : contrairement à une idée trop répandue, les parlements nationaux ne sont pas devenus de simples « chambres d'enregistrement ». Leur rôle demeure quasi-intégral dans de nombreux secteurs, large dans d'autres, réel dans tous. Aujourd'hui comme hier, le travail parlementaire demeure donc indispensable et doit pouvoir se reposer sur des législateurs compétents, disponibles et pleinement investis dans l'exercice de leurs compétences et prérogatives.