

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

7<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mercredi 28 avril 1993**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 113).
2. **Représentation du Sénat au sein d'organismes extraparlimentaires** (p. 113).
3. **Nomination d'un membre d'une commission** (p. 113).
4. **Principe de subsidiarité.** – Discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen (p. 113).  
MM. Michel Poniatowski, auteur de la question ; Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes ; Ernest Cartigny, André Rouvière, Paul Masson, Jacques Golliet, Jean Garcia, Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.
5. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 126).
6. **Dépôt de propositions de loi** (p. 128).
7. **Dépôt d'une proposition d'acte communautaire** (p. 128).
8. **Dépôt de rapports** (p. 128).
9. **Dépôt de rapports d'information** (p. 129).
10. **Ordre du jour** (p. 129).

Clôture du débat.

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

### vice-président

La séance est ouverte à dix-sept heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### REPRÉSENTATION DU SÉNAT AU SEIN D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre plusieurs lettres par lesquelles il demande au Sénat de bien vouloir désigner ses représentants au sein de plusieurs organismes extraparlementaires.

En application de l'article 9 du règlement, j'invite :

- la commission des affaires culturelles à présenter des candidatures pour un titulaire et un suppléant, et la commission des lois à présenter également des candidatures pour un titulaire et un suppléant, appelés à siéger au sein du conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

- la commission des affaires économiques à présenter des candidats, un titulaire et un suppléant, pour siéger au Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers ;

- la commission des finances à présenter un candidat pour siéger au sein du conseil d'administration de l'établissement public Autoroutes de France.

Les nominations au sein de ces organismes extraparlementaires auront lieu ultérieurement.

### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe du rassemblement pour la République a présenté une candidature pour la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Maurice Ulrich membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Camille Cabana, démissionnaire.

4

### PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

#### Discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la question orale avec débat, portant sur un sujet européen :

M. Michel Poniowski constate que le traité sur l'Union européenne, qui fait du principe de subsidiarité une des règles essentielles de la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, semble s'en remettre, pour l'application de ce principe, à la seule autodiscipline des institutions communautaires. Il demande à M. le ministre délégué aux affaires européennes si l'expérience des années passées ne montre pas la fragilité d'un système de répartition des compétences reposant seulement sur l'autodiscipline et s'il ne serait pas opportun de prendre des initiatives pour que le respect du principe de subsidiarité soit assuré par une instance émanant des parlements des douze Etats membres. (N° QE 1.)

Je rappelle au Sénat que, dans un tel débat, ont droit à la parole, outre l'auteur de la question et les ministres compétents, un représentant de chaque groupe et, le cas échéant, un représentant de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, un représentant de la commission permanente compétente et, sous réserve de l'accord de la conférence des présidents, un représentant de la commission des affaires étrangères, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisque aucune demande n'a été formulée à la conférence des présidents.

Chaque orateur dispose d'un temps de parole de dix minutes et il n'y a pas de droit de réponse au Gouvernement. La parole est accordée au Gouvernement quand il la demande et sans limitation de durée.

La parole est à M. Poniowski, auteur de la question.

**M. Michel Poniowski.** Monsieur le ministre, puis-je vous dire d'abord ma joie de vous voir assis à ce banc, dans l'exercice des fonctions qui vous sont maintenant confiées.

Parmi les questions graves et pressantes auxquelles notre pays est soumis aujourd'hui, celle de la subsidiarité reste fondamentale car elle gouverne l'avenir de la construction européenne et notre propre avenir national.

Or le débat sur la subsidiarité est confus et son objet obscur. Pour avancer, il nous faut avoir une vision claire de la marche à suivre et, à cet égard, plusieurs interrogations peuvent être formulées.

D'abord, ne pourrait-on pas abandonner le terme même de « subsidiarité » ? Personne ne le comprend. Prononcé dans les réunions publiques, ce mot entraîne sourires et

interpellations. Pourquoi ne pas parler simplement de la « répartition efficace ou fonctionnelle des compétences entre la Communauté et les Etats » ?

En effet, la Communauté ne doit intervenir que pour compléter l'action des Etats et à condition de se montrer plus efficace qu'eux.

Ce principe est déterminant puisqu'il vise à répartir les responsabilités et les décisions entre la Communauté, les Etats et, le cas échéant, les collectivités locales.

Puisque cette répartition des compétences est essentielle, les fondements juridiques devraient en être clairement définis. Or ils ne sont mentionnés ni dans le traité de Rome ni dans l'Acte unique. Ils sont esquissés dans l'article 3 B du projet de traité de Maastricht, mais cet article est rédigé de telle manière qu'il permet des déplacements de compétences sans procédure organisée. Comment allez-vous remédier à cette situation ?

Deux évidences se dégagent aujourd'hui. D'une part, la mise en œuvre du principe de répartition est obscure et incertaine ; dès lors qu'il s'agit d'en préciser la portée exacte et les modalités d'application, plus personne n'est d'accord. D'autre part, il n'existe ni véritable recours ni juge indépendant pour surmonter ces désaccords, alors même que la multiplication des directives et des règlements européens rendrait plus nécessaire que jamais un arbitrage.

Que faire dans cette situation ? Où est l'arbitre ? Ou bien le principe de répartition fonctionnelle des compétences sera à terme vidé de sa substance, ou bien on va réellement chercher à le mettre en œuvre. La première hypothèse est la plus probable.

Il ressort des débats de ces derniers mois qu'aucune des institutions européennes n'est décidée, malgré les efforts de certains Etats, à inscrire le principe de répartition fonctionnelle des compétences dans les faits, ni la Commission, qui veut défendre ses propres compétences, ni le Parlement, qui veut accroître ses pouvoirs, ni le Conseil, qui veut conserver ses habitudes, ni surtout la Cour de justice, qui est l'institution « anti-Etat » par excellence.

Considérons cependant l'hypothèse qui place l'exigence de répartition des tâches au centre des préoccupations communautaires. L'ambiguïté qui demeure sur sa véritable signification sera la source de conflits incessants entre le Conseil, la Commission et le Parlement, d'une part, et entre la Communauté et les parlements nationaux, d'autre part. Or qui arbitrera, si ce n'est la Cour de justice ? Nous verrons alors surgir un gouvernement des juges, c'est-à-dire la négation de la démocratie et de la séparation des pouvoirs.

Monsieur le ministre, voulez-vous d'un gouvernement centralisé de l'Europe par les juges ?

Dans l'intérêt même de la construction européenne, une clarification des compétences et une adaptation des institutions ne sont-elles pas indispensables ?

Pour ce qui est de la clarification, il s'agit d'établir une liste précise des compétences de chacun, ainsi qu'une liste des compétences partagées, en indiquant comment se fait ce partage. On saurait enfin qui fait quoi et chacun prendrait ses responsabilités.

M. Delors s'est opposé à cette idée, en invoquant la nécessité de garder un système évolutif. C'est un mauvais prétexte. Je crois fermement que les évolutions doivent se faire au grand jour, devant les opinions et les parlements. S'il existe une liste précise des compétences, nous pourrions la réviser si le besoin s'en fait vraiment sentir ; mais nous n'agirons plus en cachette comme cela a eu lieu trop souvent jusqu'à présent. Croyez-vous vraiment que la Communauté doit continuer d'avancer masquée ?

Parallèlement, l'adaptation des institutions de la Communauté est nécessaire. Si nous conservons inchangée son organisation actuelle, le principe de répartition des tâches ne sera pas plus observé qu'il ne l'a été dans le passé.

Il faut un garant et un juge de cette répartition qui soient indépendants des institutions communautaires existantes. J'aperçois, à cet égard, deux directions complémentaires d'évolution possible.

Je pense, tout d'abord, à la conférence des parlements mentionnée par le traité de Maastricht, qui réunit les parlements de chaque Etat membre et le Parlement européen. Je crois qu'elle peut constituer un point d'appui, à condition, toutefois, de dissiper une équivoque. S'il est bon que les parlements nationaux se réunissent avec le Parlement européen, il serait encore plus intéressant que les parlements nationaux se retrouvent régulièrement entre eux, car ils ont leurs préoccupations propres, qui ne sont pas celles du Parlement européen.

Cette conférence des parlements nationaux serait une sorte de pendant parlementaire au Conseil européen. Elle se prononcerait sur les grands dossiers du moment et serait consultée, dans le même temps, sur les modalités d'application de la répartition des compétences.

Cependant, si nous voulons vraiment appliquer le principe de répartition des compétences, il faut, en outre, créer une institution spécialement chargée de cela. Ce pourrait être une « chambre de subsidiarité », désignée par la conférence des parlements nationaux, à raison, par exemple, de deux délégués par Etat membre. Cette chambre fonctionnerait un peu à la manière du Conseil constitutionnel en France ; elle aurait le pouvoir efficace d'approuver ou non, avant leur entrée en vigueur, les actes communautaires contraires au principe de répartition des compétences. Une révision des traités serait sans doute nécessaire, mais celle-ci est déjà prévue par le projet de traité de Maastricht pour 1996 : un débat institutionnel aura donc lieu dans les prochaines années, et il n'est pas trop tôt pour prendre date.

Je serais heureux, monsieur le ministre, de connaître votre sentiment sur ces propositions, car les incertitudes et les imprécisions actuelles pèsent lourdement sur la Communauté et sur l'application du projet de traité de Maastricht.

Si nous ne parvenons pas à définir et à garantir le principe de la répartition des tâches, nous irons inéluctablement vers une centralisation toujours plus grande des décisions à Bruxelles et vers un poids croissant de la Commission, qui a tendance à s'ingérer dans les détails et même les recoins des vies quotidiennes nationales. Je vous fais grâce des exemples ridicules qui pourraient être évoqués. En réduisant les Etats membres à un modèle unique, on finira par diviser et par affaiblir la Communauté au lieu de la renforcer.

Le moment n'est-il pas venu, au contraire, de s'interroger sur les pouvoirs et le rôle exact que devrait avoir la Commission de Bruxelles ? Le traité de Rome lui a donné des prérogatives considérables : non seulement elle a le monopole de l'initiative des textes, mais encore le Conseil ne peut adopter qu'à l'unanimité tout amendement à ses propositions.

La Commission avait été conçue, voilà trente ans, pour être un trait d'union entre les Etats ; aujourd'hui, elle est en train d'accaparer le pouvoir dans la Communauté et de conduire sa propre politique, comme on l'a vu lors des négociations agricoles sur le GATT ou des négociations menées avec le Japon sur l'automobile. Nous ne savons plus qui du Conseil ou de la Commission commande.

Une telle dérive des institutions communautaires n'est pas acceptable : elle nous conduit tout droit vers une sorte de fédéralisme technocratique qui ne répond pas aux vraies nécessités de la construction européenne.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Michel Poniowski.** Le Gouvernement français ne peut-il s'engager clairement en faveur d'une Communauté respectueuse de l'identité de chacun et d'une bonne répartition des compétences, une Communauté au sein de laquelle les Etats accepteraient une discipline commune, une large solidarité, une coopération étendue, mais dans laquelle chaque pays resterait libre de chercher son progrès comme il l'entend ? Je suis en effet convaincu que cette conception de l'Europe est la plus réaliste, la plus efficace et la seule susceptible de rassembler très largement, les Français et les Européens. (*Applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

**M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, on a coutume de dire qu'un homme politique a le choix entre deux attitudes : se répéter ou se contredire.

Pour ma part, j'ai toujours préféré le premier terme de cette alternative. C'est pourquoi je reprendrai, pour commencer mon intervention dans notre débat de ce jour, les quelques phrases par lesquelles s'achevait la question que je posais à votre prédécesseur, monsieur le ministre, voilà presque deux ans, le 23 mai 1991.

« L'article 3 B du projet de traité » – car il ne s'agissait alors que d'un projet – « énonce le principe de subsidiarité selon lequel la Communauté intervient dans la mesure où les objectifs qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés à l'échelon communautaire qu'à celui des Etats membres.

« Mais aucun mécanisme n'apparaît dans le projet de traité pour faire respecter ce principe. D'où ma question : comment le Gouvernement français entend-il faire assurer le respect de ce principe de subsidiarité ? Prévoit-il, en ce domaine, une intervention des parlements nationaux ? »

Lors des négociations de la conférence intergouvernementale qui a conduit à la conclusion du nouveau traité sur l'Union européenne, il a été généralement admis par les Etats membres, comme par la Commission, que le principe de subsidiarité était de nature plus politique que juridique.

Il en est résulté l'idée que son application devait faire l'objet d'un contrôle politique plutôt que d'un contrôle juridique exercé par la Cour de justice. Le contrôle de la Cour de justice en cette matière soulèverait d'ailleurs un certain nombre de difficultés que notre délégation a exposées lors de ses travaux.

Depuis mai 1991, beaucoup d'événements ont eu lieu et de nombreuses déclarations ont été faites. Cependant, le problème reste entier et se pose dans les mêmes termes.

Au cours des discussions animées qui se sont déroulées avant le référendum sur le traité de Maastricht, cette notion relativement mystérieuse qu'est la subsidiarité est devenue un élément important du débat.

On a même pris, ces derniers mois, l'habitude de la considérer comme un nouveau principe fondamental du fonctionnement des institutions de l'Union européenne, alors même qu'elle n'avait pas été retenue lors de la préparation du traité de Rome. Toutefois, me reportant à des souvenirs personnels, il me semble que l'un des pères fondateurs de l'Europe, Robert Schuman, s'y est référé à plusieurs reprises.

**M. Maurice Schumann.** C'est exact !

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** Si le traité de Maastricht reconnaît explicitement le principe de subsidiarité, en revanche, il ne prévoit pas dans quelles conditions sa mise en œuvre peut être assurée.

Que constatons-nous à ce propos ?

L'idée s'est imposée, à Bruxelles, que l'application de la subsidiarité doit reposer sur un accord interinstitutionnel, c'est-à-dire un accord entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Or, pour des raisons institutionnelles, qui font appel tout autant à la sociologie administrative qu'à la dynamique même des institutions communautaires, on peut craindre que les institutions communautaires ne puissent, à elles seules, garantir pleinement l'application des règles de la subsidiarité telles qu'elles sont invoquées dans le traité sur l'Union européenne.

L'expérience passée nous confirme dans l'opinion que, quelle que soit leur compétence, quelle que soit la valeur de leurs travaux et quelle que soit leur bonne volonté, ni le Parlement européen, ni la Commission, ni le Conseil des ministres ne s'imposeront toute l'autodiscipline nécessaire pour appliquer valablement le principe. Ils se l'imposeront d'autant moins que cela devra les amener parfois à s'opposer et à créer des conflits qui ne porteront pas nécessairement sur le fond des affaires.

Pour essayer de vous convaincre, mes chers collègues, je vais faire une comparaison qui concerne notre vie constitutionnelle nationale.

Nous avons, dans notre Constitution, un article qui est un lointain cousin du principe de subsidiarité ; je pense à l'article 41, qui permet au Gouvernement de protéger le domaine réglementaire des incursions que le Parlement pourrait y faire.

Dans les années soixante, on a présenté cet article comme une véritable révolution juridique, un bouleversement de toute une tradition.

Que constate-t-on aujourd'hui ?

Monsieur le ministre, lorsque vous siégiez à l'Assemblée nationale, avez-vous souvent entendu parler de l'utilisation de l'article 41 de la Constitution ? Et cela est-il dû au fait que le Parlement n'adopte jamais d'amendements qui touchent au domaine réglementaire ?

La réponse à ces deux questions est négative. L'explication tient au fait que le Gouvernement se garde de provoquer un conflit de procédure avec le Parlement. Il préfère – qui ne le comprendrait ? – argumenter sur le fond. Ou bien l'amendement, quoique réglementaire, le satisfait au fond et, dans ce cas, il le laisse adopter. Ou l'amendement ne le satisfait pas au fond, le Gouvernement le combat alors sur le fond, mais non sur la procédure.

La quasi-désuétude de l'article 41 de notre Constitution est-elle gênante ? Aucunement, parce que cet article vise à réguler les pouvoirs entre Gouvernement et Parlement. Si tous deux se mettent d'accord, il est inutile de faire jouer un mécanisme juridique qui est une sorte de couperet et qui, de ce fait, risque de créer un traumatisme ou du moins une mauvaise ambiance.

Je crains donc qu'avec un simple accord interinstitutionnel le principe de subsidiarité ne subisse, dans quelques années, le même sort que l'article 41 de notre Constitution.

**M. Emmanuel Hamel.** C'est évident !

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** Bien sûr, si le principe de subsidiarité était seulement un mécanisme permettant de réguler l'exercice des compétences entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, un accord interinstitutionnel pourrait sans doute suffire pour en assurer l'application. Après tout, si les trois institutions se mettaient d'accord pour une application légère, voire inexacte, de la subsidiarité, personne ne pourrait alors y trouver à redire.

Mais – c'est là le point important – la subsidiarité, ce n'est pas une régulation des compétences entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen. C'est une régulation entre la Communauté et les Etats membres. Et cela change tout ! Nous l'avons suffisamment dit, entendu et répété au cours du débat qui a précédé la ratification du traité sur l'Union européenne.

En effet, si le Conseil, la Commission et le Parlement européen s'entendent sur une application inexacte de la subsidiarité, les garants de la démocratie dans les Etats membres, c'est-à-dire les parlements nationaux, peuvent légitimement s'en émouvoir.

Sur le fondement de ce constat, quelle solution peut-on envisager pour la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité ? Nous avons eu l'occasion dans le passé, à plusieurs reprises – en particulier lors de la première conférence des parlements de la Communauté, réunie à Rome du 27 au 30 novembre 1990 – de proposer qu'une conférence des parlements nationaux soit chargée, parmi d'autres fonctions essentielles, de favoriser le respect du principe de subsidiarité selon des modalités à préciser.

Les réflexions que nous avons menées depuis lors au sein de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes nous amènent à confirmer cette proposition. Des suggestions ont été présentées dans le rapport de M. Michel Poniatowski, qui fut adopté par la majorité de la délégation.

Lors du débat que nous avons eu, ici même, en mai 1991, votre prédécesseur nous avait déclaré : « Il est en effet normal que le respect du principe de subsidiarité puisse faire l'objet d'un contrôle politique, et nous souhaitons que les parlements nationaux y soient associés. »

Monsieur le ministre, pouvez-vous confirmer que vous partagez ce point de vue ou nous indiquer si vous avez, à ce sujet, une autre opinion ?

Mes chers collègues, qu'on me comprenne bien : il ne s'agit pas, dans cette affaire, de porter atteinte aux compétences essentielles de la Communauté. Bien au contraire, il s'agit de les conforter. La Communauté doit traiter des affaires essentielles, de celles qui déterminent l'avenir commun des peuples qui la composent. Le principe de subsidiarité n'est nullement contradictoire avec un renforcement des compétences communautaires. Bien au contraire, il appelle ce renforcement en demandant à la Communauté d'intervenir chaque fois que les Etats ne sont pas en mesure d'atteindre par eux-mêmes les objectifs fixés par les traités.

**Un sénateur de l'union centriste.** Bravo !

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** La Communauté doit s'occuper de l'essentiel ; mais elle ne doit s'occuper que de l'essentiel. Voilà quelques jours, un de nos collègues disait : « L'essentiel sera communautaire ou ne sera pas ! »

La construction européenne n'est pas sortie grandie des directives sur la chasse, sur les poules pondeuses ou sur les animaux de laboratoire. Mieux vaut que la Communauté se concentre sur ses responsabilités principales, en tâchant de mieux répondre aux attentes anxieuses qui s'exercent aujourd'hui, notamment en matière d'emploi et dans les domaines de l'agriculture et de la pêche. En garantissant mieux le respect de la subsidiarité, nous irons dans le sens d'une Communauté recentrée vers ses missions essentielles, et par là plus efficace. Nous servirons cette construction communautaire à laquelle nous sommes, ici, nombreux à être très attachés. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR, de l'UREI et sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cartigny.

**M. Ernest Cartigny.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le principe de subsidiarité tel que l'évoque, dans son rapport, notre excellent collègue M. Michel Poniatowski soulève la question de la délégation du pouvoir au sein de la Communauté européenne.

Principe directeur du traité de Maastricht, le principe de subsidiarité, par son caractère complexe et polyvalent, se prête en effet à de nombreuses interprétations.

Aussi le grand mérite de ce débat est-il de nous donner l'occasion de préciser la définition de ce principe et de son cadre d'application. De la sorte, il nous permet de rechercher une voie acceptable par tous les acteurs de la construction européenne : gouvernements et parlements nationaux, institutions communautaires, régionales et locales.

Permettez-moi, en cet instant, de citer les propos de M. Edouard Balladur lors de la déclaration de politique générale du Gouvernement, au Sénat, le 15 avril dernier : « Une politique européenne réaliste et concrète doit être mise en œuvre, inspirée de l'idée qu'il n'y a pas de vrai antagonisme entre les intérêts de la nation et ceux de la construction européenne. »

**M. Emmanuel Hamel.** C'est à voir !

**M. Ernest Cartigny.** Pour corroborer cette affirmation, rappelons que les négociateurs du traité de Maastricht, en introduisant le principe de subsidiarité dans le droit européen, donnèrent une légitimité aux demandes réitérées de consultation régulière émanant de parlementaires nationaux et de représentants des collectivités régionales et locales.

Venons-en au principe lui-même. Ce principe, qui a frappé le plus grand nombre par son aspect novateur, remonte en fait à l'Antiquité. Bien connu d'Aristote lui-même, il procède d'une exigence morale qui fait du respect de la dignité et de la responsabilité des personnes la finalité de toute société. Ainsi, la subsidiarité s'applique à la hiérarchisation des pouvoirs. Par ailleurs, elle implique la répartition des tâches entre les différents niveaux de pouvoirs politiques et soulève ainsi la question de la définition des critères d'attribution de ces pouvoirs aux différentes autorités.

Le traité sur l'Union européenne accentue, sans aucun doute, le glissement des prérogatives parlementaires nationales au profit des instances communautaires en permettant les transferts de compétences qu'impliquent l'union économique et monétaire, mais aussi l'union politique.

Cependant, soulignons l'attention que les négociateurs du traité ont consacrée au renforcement de la légitimité démocratique. Ainsi, l'application du principe de subsidiarité est clairement énoncée à l'article 3 B, afin de limiter les compétences de la Communauté. De même, des mesures visant à accroître les pouvoirs du Parlement européen et de la Cour des comptes des Communautés européennes figurent dans les textes, en vue d'établir un équilibre entre les compétences des institutions – communautaires, nationales et régionales.

Sans remettre en question la validité du principe de subsidiarité, notre collègue M. Michel Poniatowski s'interroge, dans son rapport, sur la subjectivité de sa mise en œuvre. Il pose la question du contrôle de la bonne application de ce principe par les institutions communautaires. Il évoque l'éventualité de dysfonctionnements, notamment du fait de manquements possibles au respect de ce principe lui-même, d'une incapacité d'autodiscipline de ces mêmes instances, d'une part, d'éventuelles lacunes de la Cour de justice européenne en tant qu'organe de contrôle juridictionnel, d'autre part.

Permettez-moi, mes chers collègues, de reprendre chacun de ces points.

Le principe de subsidiarité, par l'ésotérisme même de l'expression, est une notion empreinte de subjectivité. Et sub-jectif, il présente, comme toute chose, un risque pour la démocratie s'il est utilisé de façon anarchique.

A mon avis, le risque démocratique, s'il est fondé, provient principalement de l'effet mécanique par lequel il renvoie vers les Etats de la Communauté les pouvoirs qui doivent rester entre les mains du pouvoir communautaire. C'est alors que pourraient naître des revendications nationalistes, sous prétexte de subsidiarité.

**M. Yves Guéna.** Et où est la légitimité démocratique ?

**M. Ernest Cartigny.** S'agissant de l'autodiscipline des institutions communautaires, je crois qu'il faudrait approfondir notre réflexion au sujet du fonctionnement normal de celles-ci, plutôt que de créer une instance de contrôle de l'autodiscipline de ces institutions. Ayons donc la volonté de faire fonctionner ce qui existe plutôt que d'en modifier ou d'en compliquer la structure.

**M. André Rouvière.** Très bien !

**M. Ernest Cartigny.** J'en viens au rôle de la Cour de justice européenne. Elle a pour attribution d'examiner tout recours qui lui serait présenté en matière d'excès de pouvoir ou de compétence, que ce recours émane d'une personne morale ou d'un individu, ce qui, vous en conviendrez, mes chers collègues, constitue pour les Français un authentique progrès vers plus de démocratie.

**M. Louis Jung.** Très bien !

**M. Ernest Cartigny.** Mes chers collègues, la Cour de justice européenne, comme toute instance de réflexion et de décision, doit s'appliquer à améliorer son action et à accroître la rapidité de ses décisions. C'est indiscutable. Je crois néanmoins que cette Cour s'emploie très bien à remplir sa mission et veille notamment au respect de la délimitation des pouvoirs dans la Communauté.

On a par ailleurs entendu évoquer ici ou là la furie réglementaire de Bruxelles. Reconnaissons objectivement que l'on peut en trouver des exemples malheureux. Mais admettons également ce que les chiffres indiquent clairement : sur la moyenne des 500 propositions annuelles de la Commission, seules 6 p. 100 sont le fruit de son initiative, tandis que les 470 autres propositions sont étudiées à la demande du Conseil et des parlements.

Mes chers collègues, vous savez que nous nous sommes dotés – c'est un progrès déterminant – d'un moyen de contrôle efficace par l'introduction dans notre Constitution de l'article 88-4 :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

« Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée. »

M. le Premier ministre ne disait pas autre chose en déclarant ici même, voilà deux semaines : « Mesdames, messieurs les sénateurs, vous serez appelés à contrôler plus strictement et plus régulièrement les textes émanant de la Communauté. » Etant donné la flexibilité de l'instrument dont nous disposons dorénavant, une liste de partage des compétences entre les Etats, la Communauté et les collectivités est moins nécessaire.

D'ailleurs, dans son rapport, M. Michel Poniatowski abonde lui aussi dans ce sens, quand, examinant les deux déclarations annexées au traité de Maastricht, il souligne « l'importance de l'Union ». Il approuve la conférence intergouvernementale quand elle recommande « l'intensification

des échanges d'informations particulièrement dans le domaine des propositions législatives », lorsqu'elle préconise « la constitution d'une conférence des parlements », autant d'acquis attestant, à mon avis, de la bonne orientation de la construction européenne.

**M. Louis Jung.** Très juste !

**M. Ernest Cartigny.** Notons que, dès 1990, le Sénat, dans sa sagesse, a déjà fait un pas dans cette direction en renforçant le rôle de sa délégation parlementaire européenne et en instituant en 1991 la procédure des questions orales avec débat portant sur un sujet européen, procédure qui nous permet aujourd'hui d'approfondir ensemble notre réflexion.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, préciser la définition et les conditions d'application de la subsidiarité est sans doute fondamental. Nous sommes tous persuadés que démocratie, subsidiarité et Etat de droit sont indissociables, que seule la bonne application de leurs principes permettra la naissance d'une opinion publique et d'un sentiment d'identité européennes, et que ces éléments sont vitaux pour que vive et se fortifie la Communauté européenne.

Mais prenons garde, mes chers collègues, à ne pas nous écarter du grand dessein entrepris en 1950. L'évolution géopolitique mondiale nous prouve chaque jour plus cruellement, ainsi que l'écrivait Jean Monnet, « que les civilisations, même les plus brillantes, si elles ne se donnent pas les moyens de se maintenir et de se développer au rythme du monde en progrès, sont en danger de mort ». Et vous savez quelle triste démonstration la situation de l'ex-Yougoslavie nous en fait depuis deux ans !

En ces temps difficiles, troublés et incertains, je constate, au risque de me répéter, que nous sommes parfois enclins à nous réfugier dans des comportements frileux. Nous gravissons la rude pente de la construction européenne le pied posé trop souvent sur le frein plutôt que sur l'accélérateur. Nous cherchons chaque jour plus de garanties, plus de garde-fous, au risque de briser notre élan et de ruiner nos efforts.

Comprenons, mes chers collègues, que la meilleure garantie pour la France dans l'Europe, c'est de lui permettre de jouer le rôle exemplaire et envié de leader qu'elle a, jusqu'à présent, joué dans la construction de la Communauté européenne. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste, de l'UREI, du RPR, ainsi que sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rouvière.

**M. André Rouvière.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le principe de subsidiarité est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne :

« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

Il est donc clair, comme l'a précisé M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes, que « les compétences nationales sont la règle et les compétences communautaires l'exception. »

Si cette définition est claire, son application l'est moins.

**M. Maurice Schumann.** Très juste !

**M. André Rouvière.** Il n'y a pas de règle générale d'application. Chaque cas est spécifique et, à chaque fois, ce principe doit être interprété, adapté, voire réinventé.

L'idée d'une liste des compétences arrêtée *a priori* paraît écartée au nom du réalisme et de l'efficacité, d'où les nombreuses interrogations sur l'application de ce principe et sur son contrôle.

La Commission et le Parlement se sont déjà prononcés contre un contrôle *a priori*.

Reste donc le contrôle *a posteriori*. Mais qui va l'exercer ? On pense naturellement à la Cour de justice.

M. Michel Poniatowski souligne, dans son rapport d'information sur le principe de subsidiarité, « les insuffisances de l'autodiscipline des institutions communautaires » et « les lacunes du contrôle de la Cour de justice ».

Il s'agit là, me semble-t-il, d'affirmations qui procèdent plus d'un jugement de valeur contestable que d'un constat objectif. Ces affirmations sont en effet discutables.

Bref, notre collègue n'a pas confiance dans les institutions communautaires,...

**M. Emmanuel Hamel.** Il a bien raison !

**M. André Rouvière.** ... mais il a confiance dans une instance émanant des parlements des douze Etats membres.

Cette position figure dans son rapport et dans la question orale qu'il a posée aujourd'hui. Elle me conduit à formuler trois remarques.

Tout d'abord, pourquoi cette nouvelle instance serait-elle plus autodisciplinée que les institutions communautaires ? M. Poniatowski redoute que ces dernières ne favorisent le centralisme communautaire. Mais cette nouvelle structure suggérée par M. Poniatowski ne risquerait-elle pas de favoriser le développement de l'individualisme et de l'égoïsme de chaque Etat ? Entre trop de communauté et trop d'individualisme, je choisis trop de communauté.

**M. Franck Sérusclat.** Très juste !

**M. André Rouvière.** Par ailleurs, si cette structure proposée par M. Poniatowski voyait le jour, elle constituerait une pernicieuse marche en arrière dans l'édification de la Communauté européenne. De plus, elle serait contraire au traité sur l'Union européenne.

Enfin, les craintes de M. Poniatowski devraient, me semble-t-il, être apaisées par les apports nouveaux et innovateurs du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et la création du comité des régions.

Monsieur le ministre, je ne veux pas terminer mon propos sans vous interroger sur un volet essentiel de la construction européenne à travers lequel, si vous le souhaitez, vous pourriez illustrer votre conception de la subsidiarité.

Le 21 avril 1993, lors de votre audition par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, vous avez fait part de votre volonté de poursuivre ce qui avait été commencé par vos prédécesseurs. Vous avez évoqué quatre priorités : l'achèvement du marché intérieur, la libre circulation des personnes, la stabilité monétaire et la politique étrangère communautaire.

Monsieur le ministre, vous n'avez parlé à aucun moment de politique sociale européenne. Dans ce domaine, allez-vous poursuivre la politique commencée par vos prédécesseurs ? La lamentable affaire Hoover, à Dijon, nous rappelle les liens étroits et, ici, scandaleux qui lient les domaines économique et social.

Ce constat me conduit à vous poser quatre questions, monsieur le ministre.

Allez-vous poursuivre la politique sociale européenne commencée par vos prédécesseurs ?

Quelle place le gouvernement auquel vous appartenez et vous-même accordez-vous à cette politique sociale européenne ? Je vous rappelle qu'elle ne figure pas dans les quatre priorités dont j'ai fait état voilà un instant.

Comment pensez-vous que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer à cette question ?

Enfin, monsieur le ministre, envisagez-vous d'intervenir au sujet de l'affaire Hoover et que comptez-vous faire pour inciter la Grande-Bretagne, si cela est possible, à signer la charte sociale européenne afin que de tels scandales ne se renouvellent pas au sein de la Communauté ?

**M. Michel Caldaguès.** Il fallait s'y prendre plus tôt !

**M. André Rouvière.** C'est avec attention, monsieur le ministre, que j'écouterai vos réponses et que j'observerai vos actes. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Masson.

**M. Paul Masson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, subsidiarité : le mot est lâché ! Le terme est savant, il a des lettres de noblesse, comme cela a été rappelé tout à l'heure ; mais il est rébarbatif, il ne passionne pas les foules et n'entraîne pas la curiosité. D'ailleurs, évoquer ce point lors d'une assemblée familiale ou d'une réunion électorale suffit à lasser l'auditoire !

Pour ma part, allant plus volontiers au concret, je remplace ce mot par un principe de bon sens : on peut faire mieux en étant plus proche, car cela permet alors aux gens de comprendre. A mon avis, la simplification du langage pourrait influencer sur la perception que peut avoir le bon peuple de la grande affaire européenne.

S'enfermer dans cet amphigouri un peu savant, pour ne pas dire plus - j'oserai le mot « pédant » pour le retirer aussitôt ! - s'enfermer dans cette dialectique un peu particulière nous isole chaque jour un peu plus du vrai problème : comment éviter le centralisme de la Communauté, comment éviter l'émergence d'un système éminemment et épouvantablement technocratique, comment faire en sorte que l'idée de l'Europe puisse s'ancrer dans l'esprit des gens sans provoquer en même temps une impression de malaise, c'est-à-dire de dessaisissement de ceux qui ont reçu un mandat public pour l'exercer ?

La définition de bon sens est aisée : peut-on faire mieux lorsqu'on est plus proche de la réalité que ceux qui en sont loin ? Mais comment, concrètement, parvenir à appliquer cette règle de bon sens ? Il n'est pas facile de traduire la subsidiarité dans le fonctionnement quotidien de la Communauté : comment savoir dans chaque cas si cette dernière est mieux placée que les Etats pour traiter un problème ou si, au contraire, l'intervention de la Communauté est superflue ou risque d'être néfaste ?

Il n'y a pas de formule mathématique ou juridique pour répondre à ces questions. On ne peut codifier la subsidiarité : dans bien des cas, le jugement politique doit l'emporter, parce que la légitimité est politique et non administrative.

M. Poniatowski a raison, ainsi, de considérer que la Cour de justice n'est pas l'institution adéquate pour trancher de tels débats.

Peut-on faire davantage confiance à l'accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement pour que le principe de subsidiarité soit convenablement appliqué ?

Là encore, je suis porté à un certain scepticisme. La pratique de la subsidiarité - il faut bien le reconnaître, même si c'est dérangeant - n'est pas naturelle à la Communauté.

Voilà maintenant plus d'un an que, les uns et les autres, nous utilisons le mot, avec parfois une certaine convivialité.



Puis, à l'occasion du débat sur le traité de Maastricht, la question est devenue un peu plus connue des non-spécialistes.

Quoi qu'il en soit, la Commission a annoncé à plusieurs reprises qu'elle n'attendrait pas la ratification de ce traité pour mettre en œuvre le principe de subsidiarité. Pourtant, j'observe que, parmi les textes actuellement en discussion devant la Communauté, certains concernent la béquille des véhicules à moteur à deux roues (*Sourires*), l'avertisseur acoustique des véhicules à deux ou trois roues, ou bien encore l'institution d'un système communautaire d'information sur les accidents domestiques et de loisirs. Ce sont des textes actuels, ils ne font pas partie de ceux qui ont été dénoncés à l'occasion du débat sur le traité de Maastricht. On a peine à croire, mes chers collègues, qu'une réglementation européenne sur de tels sujets soit nécessaire !

Je donnerai un autre exemple, qui vous intéresse plus directement, monsieur le ministre, car il concerne l'activité de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, que vous présidiez avant d'entrer au Gouvernement.

Cette commission a présenté, voilà quelques jours, un rapport - au demeurant fort intéressant - sur l'exécution du budget de la Communauté pour l'année 1991. Ce rapport souligne, en particulier, la nécessité d'appliquer à l'avenir le principe de subsidiarité au budget communautaire. La commission invite à cette fin les institutions communautaires « à passer en revue tous les secteurs de dépenses budgétaires afin de déterminer si c'est la Communauté qui effectue ces dépenses le plus adéquatement ».

Voilà qui paraît sage. J'observe seulement que le groupe socialiste du Parlement européen, qui est le groupe le plus important de cette assemblée, a condamné cette approche en indiquant qu'il avait un désaccord de principe avec cette volonté de faire respecter la subsidiarité. Pouvez-vous monsieur le ministre, lever cette ambiguïté en nous répondant tout à l'heure ?

La conclusion de tout cela me paraît claire : il faut de véritables garanties pour que le principe de subsidiarité soit réellement appliqué car, si les institutions européennes suivent leur pente naturelle - et compréhensible - ce principe risque de rester lettre morte.

Mais, comme ce principe est en grande partie, je l'ai dit tout à l'heure, un principe politique, il faut que sa garantie soit confiée à des institutions politiques. C'est pourquoi j'approuve, et la majorité de mon groupe avec moi, l'idée selon laquelle il faut s'appuyer sur une conférence des parlements nationaux et sur l'action de chaque parlement national pour faire mieux respecter le principe de subsidiarité.

Par ailleurs, je pense, monsieur le ministre, que nous devons veiller à l'application de certains des engagements pris lors des derniers conseils européens.

Au sommet d'Edimbourg, la Commission s'est engagée à justifier chacune de ses propositions au regard du principe de subsidiarité. Elle s'est engagée à présenter chaque année un rapport sur l'application de ce principe. De plus, elle s'est engagée à réexaminer l'ensemble de la législation communautaire en vigueur - j'insiste sur ce point - à la lumière du principe de subsidiarité et à présenter en décembre 1993, c'est-à-dire dans quelques mois, une première liste des dispositions dont ce principe devrait entraîner l'abrogation ou la modification.

Où en est-on de cet engagement de M. Delors ? Les travaux sont-ils en préparation ? Est-ce que la liste s'élabore ? Avez-vous, à cet égard, quelques renseignements dont nous pourrions bénéficier ?

M. Delors a donné l'exemple de la législation communautaire sur les eaux de baignade, qui, de son propre aveu, ne se justifie plus. Je ne sais d'ailleurs pas si elle s'est jamais justifiée !

A ce même sommet d'Edimbourg, la Commission a annoncé le retrait d'une vingtaine de propositions de directive et de règlement afin de tenir compte du principe de subsidiarité.

Toutes ces annonces expriment une prise de conscience. On peut cependant se demander si celle-ci n'est que simple opportunité ou bien si elle est durable.

On voudrait espérer qu'elles seront durables, mais elles ont été faites dans une conjoncture bien particulière, lors du débat sur la ratification du traité de Maastricht. Il faudra donc veiller, monsieur le ministre, au respect de ces engagements et nous souhaitons que nos représentants au sein du Conseil fassent en sorte que les promesses faites, notamment à Edimbourg, soient tenues.

**M. Maurice Schumann.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Une autre idée avancée dans le même sens par la Commission mériterait d'être appliquée : il s'agit de la nomination d'un commissaire européen chargé des relations avec les parlements nationaux. Cela pourrait faire naître un dialogue et favoriser la « culture de la subsidiarité », qui me paraît faire étrangement défaut aujourd'hui dans les faits.

Malheureusement, sur ce point, le Parlement européen s'est montré assez réticent face aux initiatives de M. Delors. Finalement, on a chargé un commissaire des « relations avec les Etats membres en matière de transparence ». Comprenne qui pourra ! Peut-être pourrez-vous nous traduire cette expression, monsieur le ministre ! Il serait bon, en tout cas, que le Gouvernement insiste auprès de la Commission pour faire progresser ce dossier.

Enfin, mes chers collègues, je rappelle que nous pouvons appliquer le nouvel article 88-4 de la Constitution, qui a une certaine portée en matière de subsidiarité, comme l'a souligné M. le Premier ministre.

Nous pouvons ainsi faire savoir au Gouvernement, par une résolution, qu'une proposition d'acte communautaire est, en totalité ou en partie, contraire au principe de subsidiarité.

A cet égard, nous devons être très vigilants, et nous avons récemment engagé une procédure qui devrait aboutir.

Il est vrai que, chaque fois que l'on insiste sur le principe de subsidiarité, on est soupçonné d'être un « mauvais européen », qui chercherait à freiner les progrès de la Communauté. Je crois que c'est exactement le contraire : les réglementations trop tatillonnes, la recherche excessive de l'uniformité ne servent pas la construction européenne.

**M. Maurice Schumann.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Le fonctionnement en vase clos des institutions de la Communauté est de plus en plus mal accepté par les citoyens.

Il faut changer cela et les parlements nationaux ont, me semble-t-il, un rôle essentiel à jouer dans ce sens.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, mon groupe a été particulièrement sensible aux orientations claires et fermes qu'a exprimées à ce sujet M. le Premier ministre. De même, nous avons apprécié, monsieur le ministre, le ton que vous avez adopté lors de votre audition par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, alors que nous étions habitués à une certaine « langue de bois », que nous subissions depuis des années. Nous avons découvert - et nous vous en remercions, monsieur le ministre - une approche franche et directe des problèmes communautaires et une volonté de nous écouter. Nous espérons que ce dialogue va continuer ! (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

Il est important pour l'Europe que la Communauté sache prendre véritablement en compte les aspirations à la transparence et à la subsidiarité qui se sont exprimées depuis plusieurs années, singulièrement depuis le débat référendaire. Si elle ne le fait pas, elle risque de se discréditer dans une opinion déjà agacée par l'aspect confus, parfois obscur, de certaines de ses démarches.

Or le discrédit de la Communauté, c'est aussi l'affaiblissement d'une certaine idée de l'Europe, qui est tout à fait compatible, selon nous, avec une certaine idée de la France telle que nous la voulons. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Golliet.

**M. Jacques Golliet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la présentation du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht n'est certes pas un modèle de clarté. Pis encore, son application pratique pose de véritables problèmes d'interprétation en raison de l'ambivalence même de ce principe.

S'il faut y voir une défense contre les empiètements éventuels de la Commission, tout le monde s'accorde à trouver ce principe excellent. Il faut d'ailleurs noter non seulement que la Commission de Bruxelles ne l'a pas contesté – ce qu'elle n'avait pas à faire, bien sûr – mais qu'elle a commencé, de sa propre initiative, à l'appliquer sans même attendre que la ratification du traité par tous ses signataires lui en fasse obligation, comme M. Masson vient de le rappeler.

Dès le Conseil d'Edimbourg, la Commission a ainsi annoncé, par la voix de son président, qu'elle renonçait à un nombre appréciable des propositions qui étaient en cours d'examen.

Elle a effectivement retiré une dizaine de projets de directive, et elle a proclamé son intention de réviser certains textes inadéquats au regard de la subsidiarité, allant de l'étiquetage des chaussures au réseau numérique des télécommunications.

C'est dire que le principe de subsidiarité n'est contesté par personne !

Pour sa part, le groupe de l'union centriste approuve pleinement un principe qui correspond très exactement à cette philosophie politique. Pour nous qui avons toujours lutté contre le centralisme en France, pour nous qui nous voulons les champions de la décentralisation à l'échelon régional, départemental et communal, il est évident que la Communauté européenne ne doit pas devenir l'exemple d'une centralisation abusive.

La subsidiarité est l'expression de notre volonté constante de maintenir, à tous les niveaux de décision, un maximum de décentralisation et une démocratie proche des citoyens. C'est surtout un principe d'efficacité : comme on l'a maintes fois affirmé, il n'est pas question pour la Communauté de vouloir tout réglementer, mais d'agir moins pour agir mieux.

Nous n'avons pas été les derniers à lutter contre les dérives centralisatrices des institutions européennes chaque fois que des abus ont été constatés. Permettez-moi de rappeler simplement ici, à titre d'exemples, les positions exprimées précédemment, notamment par M. Genton, sur le rôle des parlements nationaux, par notre président, M. Maurice Blin, sur les conditions de la concurrence et, aujourd'hui même, en commission, par M. Blaizot, sur la défense des marchés commerciaux.

C'est précisément parce que nous sommes des partisans déterminés de la construction européenne que nous sommes vigoureusement attachés à ce principe.

La subsidiarité doit pouvoir faciliter les progrès d'une union que nous voulons de toutes nos forces, mais qui doit d'abord entraîner l'adhésion des peuples, dont l'avenir de l'Europe dépend.

**M. Maurice Schumann.** Très bien !

**M. Jacques Golliet.** Mais le principe de subsidiarité n'est pas seulement un moyen de protéger les Etats, voire les régions – en particulier dans le cas des Länder – et les citoyens contre les éventuels abus de pouvoir que seraient tentées de commettre les institutions européennes.

C'est un principe à deux visages, véritable *Janus bifrons* veillant aux portes de notre maison commune, regardant dans le même temps dans deux directions complémentaires : dans un sens, il surveille la Communauté, mais, dans l'autre sens, il fait en sorte que les Etats n'empêchent pas la Communauté de prendre toute la place qui lui revient.

Le texte du traité de Maastricht, reprenant la lettre et l'esprit du traité de Rome, réaffirme à juste titre que la Communauté a vocation pour intervenir dans la mesure où les objectifs en cause peuvent être « mieux réalisés au niveau communautaire ». Selon l'interprétation communément admise, cette intervention est légitime pour les domaines dont les dimensions et les effets « dépassent les frontières des Etats membres » ou lorsque l'action entreprise par la Communauté peut être « plus efficace que celle des Etats œuvrant séparément ».

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** Très bien !

**M. Jacques Golliet.** Telle est bien la double interprétation que le groupe centriste entend donner au principe de subsidiarité. Ce principe ne doit pas être seulement un alibi permettant aux Etats de se replier sur leurs égoïsmes nationaux. Il doit être aussi un principe d'évolution et de progrès de la Communauté.

Même en supposant que le traité de Maastricht soit ratifié par tous les membres actuels de la Communauté, nous ne pouvons pas accepter que la Communauté n'évolue pas davantage, non seulement pour démocratiser ses institutions, mais aussi pour resserrer ses liens.

Maintenant que les frontières intérieures ne s'opposent plus à la libre circulation des marchandises et des capitaux – en attendant celle des personnes – le risque est trop grand de voir l'Europe dégénérer en un vaste marché unique qui serait seulement un espace économique soumis aux lois de la concurrence.

Sans des institutions communautaires fortes, l'Europe deviendrait une vaste zone de libre échange où triompherait l'ultra-libéralisme anglo-saxon, ouverte à toutes les offensives financières et économiques du Japon, des Etats-Unis et du Sud-Est asiatique, soumise au jeu de la concurrence la plus sauvage que se livreraient ses propres membres.

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** Très bien !

**M. Jacques Golliet.** C'est peut-être l'Europe que préconise Mme Thatcher et Sir Léon Brittan, mais nous n'en voulons pas !

**M. Jacques Genton, président de la délégation.** Bravo !

**M. Jacques Golliet.** Nous voulons une Europe capable de répondre aux grands défis de notre temps : le chômage, la délocalisation des entreprises, la concurrence sauvage, l'immigration incontrôlée, l'invasion de la drogue et des mafias, l'agression des nationalismes et des tribalismes, et j'en passe.

Face à ces défis, mes chers collègues, croyez-vous que les nations agissant seules soient capables d'apporter une réponse suffisamment forte ?

Cette réponse ne peut être donnée que par une Communauté qui soit non pas un cadre flou, mais un front uni contre les menaces extérieures, qui soit un moyen de développement, de prospérité et de paix pour les peuples d'Europe et du monde.

Nous n'atteindrons pas ces objectifs en cherchant constamment à contrer les initiatives communautaires.

Le principe de subsidiarité doit nous permettre aussi de progresser vers plus d'Europe, mais une Europe qui fonctionne mieux et plus efficacement.

Dans de telles conditions, faut-il, oui ou non, mettre en place un système institutionnel tel que la « chambre de subsidiarité » qui a été proposée aujourd'hui ?

Cette question mérite réflexion, car l'idée d'une chambre de subsidiarité, créée par une conférence des parlements nationaux, qui serait d'une certaine façon l'émanation de ces parlements, nous a d'abord paru séduisante. Il est vrai que la répartition des compétences dans la Communauté doit émaner du pouvoir politique.

Cette idée rejoint ainsi la suggestion que nous avons parfois faite, suggestion peut-être utopique actuellement, d'un Sénat européen qui serait le représentant des parlements nationaux. Il est, en effet, important que les parlements fassent entendre leur voix dans le concert européen, car cette voix a été jusqu'ici largement ignorée...

**M. Jacques Genton**, président de la délégation. Tout à fait !

**M. Jacques Golliet**... et souvent même étouffée par les conseils des ministres et plus encore par les chefs de gouvernement. Elle ne parvient donc pas jusqu'à la Commission.

J'ose espérer, monsieur le ministre, que la politique du Gouvernement français sur ce point fera des progrès.

Mais une chambre de subsidiarité serait-elle vraiment nécessaire si les gouvernements, à commencer par celui de la France, prenaient leurs responsabilités face à la Commission et à l'ensemble des institutions de la Communauté, s'ils respectaient les droits de leur propre Parlement ? En effet, n'est-ce pas le manque de vigilance des gouvernements qui a permis les dérives centralisatrices de la Communauté ?

Le traité de Maastricht, tel que l'a interprété le sommet européen d'Edimbourg le 12 décembre dernier, et comme l'a rappelé M. Masson, prévoit que les conseils des ministres ont toutes facultés pour veiller à ce que la Commission leur soumette les justifications nécessaires au regard du principe de subsidiarité. Il est dit expressément : « La décision du Conseil sur les aspects touchant à la subsidiarité est prise en même temps que la décision sur le fond. »

Il reste, monsieur le ministre, à notre Parlement à jouer son rôle !

C'est bien, en effet, notre Parlement qui est le premier et le meilleur juge de la subsidiarité, si le Gouvernement veut bien lui laisser jouer le rôle qui doit être le sien dans l'élaboration des décisions communautaires.

Pour me résumer, je dirai, au nom du groupe de l'union centriste : oui à un principe de subsidiarité au service de la construction européenne ; non à une subsidiarité servant d'alibi à tous les blocages de cette construction.

Les moyens à mettre en œuvre pour appliquer ce principe restent à étudier. Mais soyons clairs : la priorité, pour notre groupe, est d'aller résolument de l'avant vers une Union européenne forte et dynamique. Toute autre considération est vraiment subsidiaire. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR, de l'UREI, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat que nous avons engagé aujourd'hui sur la subsidiarité s'inscrit sur un fond de crise européenne, tout particulièrement de crise économique et sociale, également de crise liée à la mise en cause des intérêts nationaux par la politique européenne.

Ce débat est également, à mon sens, en rapport avec l'objectif de la majorité parlementaire, du Gouvernement et du Président de la République, de mettre en œuvre sans retour le traité de Maastricht. Bien que ce dernier ne soit pas ratifié par les Douze, par les peuples, votre volonté d'avancer dans ce sens, monsieur le ministre, est manifeste ; c'est ce que traduit précisément le projet de rendre autonome la Banque de France, que chacun reconnaît comme étant intimement lié à cet objectif.

Il n'est pas excessif d'affirmer que, depuis le 20 septembre 1992, parmi les Français qui ont voté « non » et certainement parmi ceux qui ont voté « oui », le sentiment et les raisons d'inquiétude, d'opposition légitime à la construction européenne, façon Maastricht, se sont amplifiés.

Si la date du 1<sup>er</sup> janvier 1993 – l'ouverture du Marché unique – n'a pas suscité le moindre enthousiasme, les premiers pas de ce Marché unique auront très vite indiqué ce que les grandes firmes multinationales comptent bien en faire, à savoir un moyen pour réduire les droits sociaux, opposer des salariés entre eux ; l'exemple des délocalisations d'entreprises comme Hoover et Grundig en témoigne. Sur ce point, monsieur le ministre, quelle est d'ailleurs la position du Gouvernement ?

Vous le savez, mais vous ne voulez pas l'entendre : les salariés, quelle que soit leur nationalité, ne veulent pas de cette construction européenne antisociale. C'est ce qu'ils ont affirmé massivement le 2 avril dernier dans tous les pays de la Communauté, en manifestant pour l'emploi et les salaires à l'appel de leurs organisations syndicales. Ai-je besoin de préciser que nous, sénateurs communistes, sommes à leurs côtés ?

Les salariés ne veulent pas non plus d'une Europe qui les éloigne des lieux de décision et qui instaure un véritable mur entre les peuples et les dirigeants.

Vous ne pouvez pas esquiver l'exigence démocratique, qui demande le rapprochement des centres de décision des travailleurs et des citoyens et appelle des droits réels d'intervention, ainsi que le respect total de la souveraineté nationale.

Il ne suffit pas de faire référence à la transparence et à la subsidiarité. Force est de constater que la CEE, telle qu'elle se construit, est perçue comme une institution antidémocratique, à juste titre à mon sens.

Ce principe de subsidiarité est-il susceptible de donner un souffle démocratique à l'action communautaire, comme l'affirme dans sa question M. Poniatowski ?

Il n'en est rien. Bien au contraire, puisque ce sont le Conseil européen et la Commission de Bruxelles qui décident de ce qui doit être fait à l'échelon communautaire. La Commission de Bruxelles, dans sa communication sur le principe de subsidiarité le 27 octobre dernier, en vient même à remettre en cause la règle selon laquelle la compétence nationale est première.

Nous ne pouvons admettre cela, car nous touchons alors au rôle des parlements nationaux.

C'est bien ce type de processus qui prévaut depuis des années et qui a entraîné la mise en œuvre de nombre de directives, dont les plus absurdes, comme l'ont montré certains des orateurs qui m'ont précédé. Plus encore, c'est toute une philosophie, tout un attirail qui tendent à promouvoir le fédéralisme et la supranationalité.

L'Europe que vous voulez construire, monsieur le ministre, se fait non seulement sans les peuples, mais contre eux. Les accords de Maastricht amoindrissent le fait national, l'« exceptionnalité » française ; ils offrent l'espace et la population de notre pays aux groupes multinationaux sou-

mis aux dominations américaine et japonaise. Nous voyons la confirmation de l'ampleur du « non » de gauche que nous avons émis contre les accords de Maastricht.

Le dernier exemple en date concerne, bien entendu, l'agriculture. Les négociations du volet agricole du GATT, menées par des commissaires européens qui ont outrepassé le mandat même du Conseil, sans que soient informés ni les citoyens ni les parlements, placent l'agriculture et toute la ruralité française dans une situation inacceptable.

C'est une véritable capitulation que l'on nous somme d'accepter, sous la pression non seulement des Américains, mais aussi des Allemands et des Britanniques, sans parler de la pression des institutions communautaires.

La France doit faire preuve de fermeté et opposer son veto à un tel accord. Le 26 novembre dernier, l'Assemblée nationale a voté l'approbation du recours au veto contre le projet d'accord sur le GATT. Il faut, à présent, aller dans ce sens.

Pour avoir écouté le Gouvernement, je doute de cette volonté politique, je m'en inquiète même, pensant aux intérêts des agriculteurs.

Toutefois, comment ne pas souligner la responsabilité de ceux qui ont institué la réforme de la PAC ?

Ce sont l'indépendance nationale, la coopération librement consentie des peuples et des Etats qu'il faut mettre en œuvre. Le principe de subsidiarité ne répond pas à de telles exigences.

De plus, le principe de subsidiarité consacre l'uniformisation de la Communauté européenne. Ainsi, il contribue à son appauvrissement, à une normalisation qui conduit à l'affaiblissement de tous les pays.

Vous souhaiteriez voir instituer des listes de compétences, ainsi que deux organes chargés de contrôler la bonne application du principe de subsidiarité. Ce ne sont là que des moyens pour encadrer le processus vers la supranationalité, inhérente au traité de Maastricht.

Il s'agirait également de rendre plus claire la démarche communautaire. Mais, mes chers collègues, les Françaises et les Français qui ont voté « non » le 20 septembre dernier, ainsi que nombre de ceux qui ont voté « oui », veulent aller au-delà de la « clarté » ; ils veulent que la France reste maîtresse sur son territoire, ils veulent que la France coopère avec d'autres pays pour le bien-être des peuples, ils veulent que la France puisse choisir librement sa politique sociale, économique et monétaire.

La question qui se pose est la suivante : quelle Europe voulons-nous ? Celle qui liquide les apports spécifiques de chacune des nations ? Celle qui méconnaît les traditions historiques et pousse à la dictature des places boursières ?

A *contrario* d'un modèle néolibéral que les partisans de Maastricht tendent à imposer, il nous faut construire une Europe solidaire, qui associe des nations souveraines soucieuses de répondre à la crise qui frappe durement nos populations, soucieuses de s'ouvrir et de répondre aux problèmes de l'Est et du Sud.

Cette Europe passe par la promotion des hommes et de l'emploi, par la maîtrise commune des finances, par des règles de marché faisant refluer la guerre économique imposée par les puissances et les conceptions impérialistes du libre-échange.

Finalement, le principe de subsidiarité invoqué pour justifier le primat de la Communauté sur les Etats est un instrument de domination au service de la technocratie européenne. Nous ne pouvons pas l'accepter.

Monsieur le ministre, c'est tout le schéma européen qu'il faut repenser. Les Danois, mais aussi les Français et les Suisses l'ont montré. La mise en œuvre d'un supra-Etat ne répond pas aux exigences des peuples.

L'héritage culturel de la Révolution française est une Europe des peuples se libérant de l'oppression des tyrans, une Europe de la fraternité. La coopération librement consentie et l'ouverture de notre pays au monde extérieur sont des données constitutives de la nation française depuis la Révolution. Le respect des peuples et des nations, de leurs spécificités et de leurs différences en est une autre.

Après l'opposition résolue au traité de Maastricht qui s'est manifestée en France et au Danemark, après les manifestations en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Grèce et ailleurs, la grève européenne des cheminots, celle du 2 avril dernier, c'est bien une autre construction européenne qui reste à l'ordre du jour, une Europe plus proche des préoccupations des citoyens et privilégiant les coopérations, le développement, la démocratie et la paix.

**MM. Emmanuel Hamel, Désiré Delavelaere et Jean-Jacques Robert.** Très bien ! (*Exclamations ironiques sur quelques travées de l'union centriste.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Eh oui ! C'est bien dit et bien pensé. L'Europe est un tyran qui nous opprime et nous asphyxie !

**M. le président.** Avant que vous ne vous adressiez au Sénat pour la première fois, monsieur le ministre, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue.

Vous avez la parole.

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.** Monsieur le président, je vous remercie de vos paroles de bienvenue. Ancien député à l'Assemblée nationale et ancien député au Parlement européen, je voudrais vous dire l'honneur que je ressens à m'adresser à la Haute Assemblée pour la première fois, au titre de mes nouvelles fonctions.

Cet honneur comporte également une part d'émotion puisque la question orale dont nous débattons cet après-midi a été posée par mon ami Michel Poniatowski avec le concours de M. Genton. En effet, si mes souvenirs sont exacts, nous avons eu pour la première fois l'occasion d'évoquer ce problème de subsidiarité à Rome, lors de la première réunion conjointe du Parlement européen et des parlements nationaux, avec M. Poniatowski, c'était, un soir, Piazza Navona et avec M. Genton, c'était devant le Panthéon !

Or, précisément, nous débattons aujourd'hui d'un nouveau dieu, grec, romain, en un mot européen, le dieu Subsidiarité. (*Sourires.*)

Faut-il, s'interroge M. Poniatowski, tout comme M. Masson, conserver ce mot ? Naturellement, il est abstrait, relativement nouveau et il parle peu à l'opinion publique. Toutefois, nous sommes bien obligés de l'employer dans la mesure où il figure dans les traités et parce qu'il exprime d'ailleurs un concept pour la définition duquel, à ma connaissance, il n'existe aucun autre mot. (*M. Jacques Genton, président de la délégation, fait un signe d'approbation.*)

En effet, la subsidiarité, c'est à la fois la décentralisation et son contraire.

La décentralisation est un système politique dans lequel le centre détient la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir de dire qui a le pouvoir. Dans un système décentralisé, ce centre délègue un maximum de pouvoirs à la périphérie. Mais la subsidiarité, c'est aussi le contraire, à savoir que la souveraineté appartient à la base ou à la périphérie et que la base décide de déléguer certains pouvoirs au sommet ou au centre.

C'est bien ce que nous avons voulu exprimer en modifiant la Constitution de la République française voilà quelques mois, vous vous en souvenez, préalablement à la

ratification du traité de Maastricht. C'est également le sens d'un amendement dont je me flatte d'avoir été l'un des auteurs, qui a été voté, je crois, à l'unanimité par les deux assemblées, et qui nous a permis de définir ce que sont, pour la République française, la Communauté européenne et l'Union européenne, à savoir un rassemblement d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines compétences.

C'est la définition de ce que, faute de mieux, nous appelons aujourd'hui la subsidiarité. La souveraineté demeure au niveau des Etats ; elle réside dans la nation française, qui, librement, en accord avec d'autres nations européennes, décide de transférer l'exercice de certaines compétences à un ensemble commun (*Applaudissements sur les travées du RPR.*), de la même manière que la nation française peut décider d'octroyer certains pouvoirs à des échelons administratifs inférieurs, au niveau régional ou au niveau des collectivités locales.

Je le sais bien, le mot « subsidiarité » n'est pas traduisible dans certaines langues de la Communauté, notamment en danois – cela explique peut-être certains événements politiques au Danemark (*Sourires*) – mais, faute de mieux, gardons-le !

Pour répondre aux questions que vous avez posées, mesdames, messieurs les sénateurs, je suivrai l'ordre chronologique, à savoir l'application de ce principe avant la ratification du traité de Maastricht, c'est-à-dire tout de suite, son application après la ratification et son application dans la préparation de textes ultérieurs.

Le Gouvernement est bien déterminé à appliquer immédiatement ce principe de décentralisation, de proximité, de subsidiarité au traité actuellement en vigueur, notamment à l'Acte unique, et à lutter contre cette inflation législative que vous avez, les uns et les autres, à juste titre déplorée.

Analysons bien, cependant, les causes de cette inflation et de cette dérive. Il y a, pour une part incontestable, une tentation à laquelle succombent souvent non seulement la Commission mais également les autres institutions communautaires, y compris le Conseil, le Parlement européen, auquel j'ai appartenu, et la Cour de justice des Communautés européennes, tentation qui consiste à utiliser au maximum ses compétences et, parfois même, à en abuser.

Toutefois, à mon avis, on se tromperait si l'on pensait que la Commission, par exemple, est, à elle seule, responsable de l'essentiel de l'inflation législative.

M. Cartigny a, tout à l'heure, donné des chiffres que, pour ma part, je ne connaissais pas. Quand on fait un retour en arrière et qu'on constate quelle a été l'ampleur de l'extension des compétences de la Communauté avant la signature du traité de Maastricht, depuis le traité de Rome et avant même l'Acte unique, il est frappant de voir à quel point la Communauté est allée au-delà de ce qui était, à l'origine, un accord commercial de marché commun en utilisant le fameux article 235.

Ainsi, à partir d'un traité qui était de nature commerciale, la Communauté s'est engagée dans une politique industrielle, dans une harmonisation des droits d'auteur, dans la prévention de grands fléaux sociaux, dans une politique d'environnement, dans l'aide à la recherche en matière de télévision à haute définition ou dans l'aide en faveur des pays tiers, tels les pays méditerranéens.

Si l'on reprend ces exemples – on pourrait en citer d'autres – on peut chercher qui a proposé des politiques communes dans ces domaines ? Prenons ces exemples cas par cas. Le plus souvent, ce n'est pas la Commission. Je puis même dire que ce n'est quasiment jamais elle. Ce sont plutôt les gouvernements et, dans de nombreux cas, le Gouvernement français. Qui s'y est opposé en France ? Prenons, là encore, cas par cas. En fait, peu de groupes politiques, me semble-t-il.

J'ai formulé cette remarque simplement pour bien faire comprendre que les vagues d'extension des compétences communautaires qui se sont produites, d'abord par l'utilisation de l'article 235 – je rappelle qu'aux termes de celui-ci toute décision doit être prise à l'unanimité et, par conséquent, chaque Gouvernement aurait pu s'y opposer – puis par l'Acte unique et maintenant par le traité sur l'Union européenne, ne sont pas simplement dues à un dynamisme ou à une boulimie de certaines institutions, telle la Commission. Elles sont le fait d'une volonté politique qui a été acceptée ou soutenue par l'ensemble des Gouvernements et, le plus souvent, par les Parlements.

Lorsque nous dressons le bilan de l'ensemble de ces compétences, nous pouvons constater que, dans certains domaines, leur extension est exagérée. Nous ressentons surtout le besoin d'arrêter la mécanique avant qu'elle ne devienne folle et de revenir à un principe qui, en réalité, figurait dès 1957 – mais le mot « subsidiarité » n'était pas employé – dans l'article 4 du traité de Rome, selon lequel « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité », attributions limitativement fixées par ce traité.

C'est donc pour revenir à l'esprit de l'article 4 du traité de Rome que, dès ma première participation au conseil « Affaires générales » et au conseil « Marché intérieur » du 5 avril dernier, je me suis étonné de trouver des textes – j'ai la même liste que M. Masson, je n'ose pas dire que les grands esprits se rencontrent !

**M. Emmanuel Hamel.** Ce fut pourtant le cas ! (*Sourires.*)

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** ... des textes, disais-je, relatifs aux béquilles de vélomoteurs ou à l'épaisseur des casques de motocyclistes, qui encombraient l'ordre du jour du Conseil. Ce jour-là, une douzaine de textes figuraient à notre ordre du jour.

J'ai indiqué, après une première lecture naturellement quelque peu superficielle, mais c'était à titre pédagogique, qu'à mon avis, sur douze textes, huit ne relevaient pas de la compétence communautaire et auraient dû être examinés au niveau national, le principe de reconnaissance mutuelle des normes jouant alors. Seuls deux textes sur les quatre autres méritaient peut-être une intervention communautaire et un débat dans des assemblées politiques, telles que le conseil des ministres et le Parlement européen. Les deux derniers relevaient plutôt d'un pouvoir réglementaire, éventuellement communautaire.

Depuis, j'ai demandé à l'ensemble des administrations françaises, en accord, bien sûr, avec M. le Premier ministre, d'établir la liste des textes qui sont actuellement en projet de manière à m'assurer que l'on respecte le principe de subsidiarité et que les administrations françaises ne proposent pas des textes relevant plus de la compétence nationale que de la compétence communautaire.

J'ai cru comprendre que figuraient, par exemple, dans ces projets des directives sur la santé des poules, sur les conditions d'abattage et sur le transport des animaux. Si ces questions exigent en effet une réglementation, on ne voit pas pourquoi celle-ci devrait être élaborée à l'échelon communautaire.

En revanche, les questions relatives à la durée et aux conditions de travail des conducteurs de poids lourds nécessitent véritablement l'élaboration de réglementations communautaires. En effet, le *dumping* social pratiqué dans certains Etats est lié à la diversité des législations sociales.

De même – j'abonde là dans le sens de M. Rouvière – nous avons également un besoin urgent d'une directive sur ce que l'on appelle, d'un terme un peu savant, l'interopéra-

bilité des réseaux de TGV, afin que la France, qui est à la pointe du progrès dans ce secteur industriel relatif à la conception de ce matériel, trouve des débouchés légitimes chez ses principaux partenaires.

Il est donc nécessaire de mettre à jour les compétences communautaires, d'alléger et de ralentir le rythme législatif qui est, le plus souvent, le fait de la Commission, mais qui est aussi, très souvent, celui des administrations des Etats membres, y compris - battons notre coulpe - de l'administration française. Cependant, il existe aussi des domaines dans lesquels, notamment pour des raisons sociales ou de loyauté de la concurrence, on peut avoir besoin de textes communautaires.

Je ne partage pas tout à fait la formule que M. Rouvière a utilisée. Entre trop de Communauté et trop d'individualisme, à tout prendre, je préfère trop de Communauté.

Mais, en définitive, je serais tenté de dire : « Trop, c'est trop ! »

**MM. Josselin de Rohan et Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Il faut essayer de trouver le juste équilibre.

Dès maintenant, c'est-à-dire avant l'application du traité de Maastricht, le Parlement français - Assemblée nationale et Sénat - dispose d'un instrument puissant, le nouvel article 88-4 de la Constitution.

La semaine dernière, le Premier ministre a tenu à rappeler l'importance qu'il attache, avec l'ensemble du Gouvernement, à la bonne application de cette nouvelle procédure. De manière très concrète, il a donné instruction à ses ministres, particulièrement au ministre chargé des affaires européennes, de se mettre, en permanence, à la disposition des assemblées, afin que celles-ci aient la possibilité de recourir pleinement à cette disposition.

A la question posée par M. Poniatowski sur le juge de la subsidiarité, je suis tenté de répondre, comme d'ailleurs MM. Genton et Golliet, qu'actuellement ce rôle incombe à l'Assemblée nationale...

**M. Paul Masson.** Très bien !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** ... et au Sénat français, s'ils le souhaitent.

Désormais, les assemblées parlementaires peuvent émettre un avis et voter des résolutions sur tous les projets d'actes communautaires qui relèvent du domaine législatif.

**M. Paul Masson.** A condition qu'on les connaisse !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Personnellement, je ne serais absolument pas choqué que, lors de l'examen de projets de cette nature, que l'Assemblée nationale, le Sénat adoptent une résolution selon laquelle, en vertu d'une juste application du principe de subsidiarité, ce texte ne doit pas donner lieu à réglementation communautaire et que, par conséquent, le représentant de la France au Conseil des ministres européens en demande le retrait.

En ce qui concerne maintenant les mesures communautaires que nous pouvons d'ores et déjà mettre en œuvre, les décisions sont du ressort du Gouvernement et du Parlement. Je suis sûr que nous saurons œuvrer utilement ensemble en ce sens sans attendre la ratification du traité sur l'Union européenne.

Quand le traité de Maastricht entrera en vigueur, nous l'espérons, dans les prochains mois, le problème se posera en termes différents.

Je voudrais maintenant m'assurer que nous sommes bien, les uns et les autres, conscients du fait qu'en dépit des insuffisances juridiques relevées, à juste titre, par la quasi-totalité des orateurs qui se sont succédé à cette tribune, la notion de

subsidiarité a été largement introduit dans le traité sur l'Union européenne à une dose qui n'est pas homéopathique !

Ce traité permet aux institutions, notamment au Parlement français, de veiller à l'application de cette notion. Sur ce sujet, je partage l'excellente interprétation fournie par M. Golliet, notamment.

Non seulement le mot « subsidiarité » est introduit et défini à l'article 3 B, titre II, du traité et à l'article 2 B, titre I<sup>er</sup>, mais le traité pose aussi le principe complémentaire de proportionnalité, en vertu duquel, lorsqu'une action communautaire apparaît utile, elle doit être limitée au strict nécessaire pour parvenir au résultat souhaité.

En outre, le traité prévoit aussi que les politiques nouvelles, notamment en matière d'affaires étrangères, de sécurité commune, d'affaires intérieures et de justice, ne sont pas « communautarisées », mais relèvent de décisions intergouvernementales. Il stipule que le contrôle de leur exécution sera laissé à la discrétion des Etats membres. C'est ainsi que la Cour de justice ne pourra pas intervenir dans ce domaine.

Par ailleurs, plusieurs articles de ce traité excluent expressément la possibilité d'arriver à une harmonisation des législations nationales, ce qui, d'ailleurs, peut paraître surprenant.

Il en est ainsi de l'article 126, relatif à l'éducation, de l'article 127, concernant la formation professionnelle, et de l'article 130, qui traite de la politique industrielle.

Enfin, dans d'autres domaines, le traité précise bien que, si des éléments de politique communautaire existent, la Communauté se contente de contribuer, de compléter, de concourir, d'agir si nécessaire, ce qui montre bien que l'action communautaire ne peut être que résiduelle en l'espèce.

En outre, même si la définition du principe de subsidiarité donnée par l'article 3 B du traité revêt un caractère par trop général, rien n'empêchera la Cour de justice, si elle le souhaite, de l'utiliser pour sanctionner et annuler des actes communautaires qui empièteraient sur les pouvoirs des Etats membres, par une audace jurisprudentielle qui reste toujours possible.

En France, en 1971, le Conseil d'Etat avait fait preuve d'une singulière audace jurisprudentielle en se faisant juge du degré d'utilité publique d'un ouvrage qui avait donné lieu à déclaration d'utilité publique - arrêt Ville Nouvelle Est. Par conséquent, sur ce point, je partage tout à fait le jugement de M. Cartigny.

Certains répliquent à une telle attitude : attention au gouvernement des juges ! Je ne pense pas que l'on puisse, en l'espèce, faire ce reproche à la Cour de justice. Je constate, avec vous, que jusqu'à présent la jurisprudence de la Cour de justice a plutôt joué dans le sens d'un renforcement de la compétence communautaire. Ainsi, la manière dont est rédigé le traité sur l'Union européenne sur ce point ne peut qu'avoir des effets heureux en incitant la Cour de justice, si elle en a l'audace, à accomplir le mouvement inverse et à défendre les compétences nationales.

Quant aux autres institutions, le Gouvernement pense qu'elles doivent aussi contribuer à une bonne application de ce principe de subsidiarité lors de la mise en œuvre du traité sur l'Union européenne. On s'est orienté, au Conseil d'Edimbourg, ce qui a été accepté par le Parlement européen, vers la recherche d'un accord des trois institutions sur un texte commun. On a imaginé une procédure juridique assez étrange d'accord interinstitutionnel.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Masson lorsqu'il s'interroge sur la portée que cet accord peut avoir. Nous devons tout faire pour donner une vraie substance à cet accord, si

celui-ci doit être conclu. Nous pouvons utiliser deux des procédures qui ont été envisagées, soit au moment de la signature du traité dans une déclaration annexe, à savoir la conférence des Parlements, soit au moment du Conseil d'Edimbourg, c'est-à-dire la publication annuelle du programme législatif de la Commission.

Je constate avec vous que, depuis le sommet d'Edimbourg, le zèle des institutions communautaires pour instaurer de vraies procédures vérifiant la subsidiarité s'est relativement ralenti, pour ne pas dire assoupi. Nous nous efforcerons de le réveiller.

**M. Paul Masson.** Ah !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** L'obligation faite à la Commission de soumettre, chaque année, son programme législatif aux parlements nationaux constituera sans doute un moyen efficace de contrôle *a priori* des risques d'inflation législative. De même, la réunion d'une conférence du Parlement européen et des parlements nationaux à un intervalle régulier restant à définir permettrait d'engager un contrôle *a posteriori*.

La question de M. Poniatowski va bien au-delà. Le traité sur l'Union européenne, qui a eu le mérite de poser la question de la subsidiarité, n'a apporté qu'un début de réponse. La rédaction de ce traité, enrichi des ajouts que nous avons envisagés – je viens de les évoquer – n'est pas pleinement satisfaisante.

En ce qui concerne l'après-Maastricht et les traités ultérieurs, je m'exprimerai à titre personnel, car le Gouvernement n'a pas eu le temps d'en délibérer.

Je pense que le rendez-vous institutionnel prévu par le traité de Maastricht pour 1996 sera très substantiel et que nous ne pourrions pas faire l'économie d'une mise à jour approfondie des institutions communautaires. Nous devons les adapter à l'élargissement en cours ou prévisible.

Ainsi, des institutions qui avaient été conçues initialement pour faire fonctionner un modeste accord commercial entre six partenaires et qui peinent aujourd'hui à faire jouer une vraie communauté économique à Douze apparaîtront assez inadaptées pour assurer une véritable union politique à seize, à vingt ou à plus.

Je considère également que ce rendez-vous institutionnel sera l'occasion d'aborder la question que vous avez soulevée, monsieur le président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, mesdames, messieurs les sénateurs, sur le point de savoir s'il faut préciser la liste des compétences communautaires. Je ne prends partie, à ce stade, ni sur le principe d'une liste ni sur son contenu. Je formulerai simplement deux observations.

Tout d'abord, lorsque je lis le traité sur l'Union européenne, ce qui n'est pas un exercice facile, je constate l'hétérogénéité des rédactions entre les articles qui datent de 1957 et ceux qui ont été rédigés récemment.

C'est ainsi que des compétences considérables données à la Communauté, par exemple en matière de politique commerciale commune, tiennent une ligne ou deux dans le traité, alors que des compétences relativement limitées de la Communauté, par exemple en matière de culture ou d'environnement, occupent une demi-page ou une page entière.

Cette hétérogénéité ne peut que compliquer l'application politique et juridique. Très rapidement, le besoin d'une homogénéisation des rédactions apparaîtra.

Mais si l'on réfléchit à ce que serait la bonne liste des compétences communautaires, ce qui devra être fait, le problème sera très difficile car l'on va s'apercevoir que, d'une certaine façon – pardonnez-moi l'exagération – on a bâti la Communauté à l'envers.

Pour des raisons historiques, on a commencé par introduire des compétences dont on dit aujourd'hui qu'elles font partie de l'acquis communautaire, et qui, ailleurs, dans des constructions fédérales ou confédérales, relèvent de la compétence nationale. A l'inverse, nous n'avons pas placé au niveau communautaire – nous commençons tout juste à le faire avec le traité de Maastricht – des compétences qui, ailleurs, relèvent du sommet : la politique monétaire, la politique étrangère et la politique de défense.

De ce fait, au stade présent de cette construction communautaire originale, complexe, sans équivalent, ni dans l'histoire ni aujourd'hui dans le monde, l'exercice consistant à élaborer une liste est très difficile ; en l'occurrence, moi, en tout cas, je ne sais pas le faire.

Dès lors, il me paraît peut-être plus sage de faire vivre le traité qui est en cours de ratification, puis, dans deux, trois ou quatre ans, au vu de l'expérience, d'envisager de réécrire éventuellement la liste des compétences communautaires, sachant, bien entendu, que cette liste doit en tout état de cause rester limitative.

En effet, le principe inscrit dans le traité de Rome, en son article 4, puis maintenu et précisé dans l'article 3 B du traité sur l'Union européenne, doit demeurer : la compétence d'attribution au niveau communautaire est limitée, la compétence de droit commun restant celle des Etats.

J'ajouterai deux remarques concernant également la préparation des traités futurs.

Tout d'abord, je crois que nous devons réfléchir à nouveau sur la hiérarchie des normes communautaires. C'est un sujet sur lequel le Parlement européen a fait un bon travail. Je pense ici, en particulier, au rapport de M. Jean-Louis Bourlanges, dont, malheureusement, les conclusions n'ont pas été reprises par le Conseil et par les rédacteurs du traité de Maastricht.

Pourtant, il apparaît clairement, notamment au vu des projets de directive que nous évoquions tout à l'heure avec M. Masson, que, si certains textes, aujourd'hui soumis au niveau communautaire, devraient rester de compétence nationale, il ne serait pas absurde, pour d'autres, d'instaurer une norme communautaire relevant d'un niveau technique – en France, nous dirions « du pouvoir réglementaire » – et non pas d'un débat et d'une décision politiques.

Peut-être devrions-nous donc tenter de convaincre nos partenaires d'introduire cette distinction, qui n'existe pas ailleurs – elle a été créée, en France, par la Constitution de la V<sup>e</sup> République et, depuis 1958, elle s'est révélée fort utile – entre, d'une part, la loi, qui fixe les grands principes et relève d'une décision politique, prise par une autorité élue directement responsable devant le peuple, et, d'autre part, le règlement, qui précise les modalités d'application de la loi et qui est de compétence technique ou administrative. En disant cela, je reprends, me semble-t-il, les observations que formulait M. Genton lorsqu'il faisait référence à l'article 41 de notre Constitution.

Par ailleurs, il est un point que je tiens à aborder parce que personne n'en parle, alors qu'il me paraît fondamental : c'est le problème de la sanction juridictionnelle du non-respect du droit communautaire, problème qui se pose dès aujourd'hui, notamment pour l'application de l'Acte unique.

Nous sommes en réalité en face de quelque chose d'un peu extraordinaire : voilà une construction communautaire qui se présente comme un ensemble juridique admirable, lequel doit d'ailleurs beaucoup à la tradition juridique française ; or cette construction est sans juge et sans gendarme. Lorsque le droit communautaire est violé, l'intervention de la Cour de justice est prévue dans certains cas, mais il n'existe aucune possibilité de poursuites pénales.

Tout à l'heure, M. Masson a bien voulu évoquer - et j'y ai été sensible - l'activité de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, que j'ai eu naguère l'honneur de présider. Au sein de cette commission, il y a six mois, nous avons réussi à faire reverser par plusieurs Etats membres - je me garderai de les citer ici; pour des raisons que vous comprendrez - plus de 900 millions d'ECU de trop-perçu qui avaient été préalablement versés en application de la politique agricole commune et en matière de fonds structurels. Certes, le reversement d'un trop-perçu est déjà un début de sanction. Il reste que, si des fonds ont été anormalement accordés, c'est parce que, le plus souvent, il y a eu une véritable fraude et que des gens se sont ainsi enrichis de manière anormale.

Si de tels cas avaient été soumis au droit national, les intéressés auraient été poursuivis et auraient sans doute payé des amendes considérables, voire purgés des peines de prison. Il n'en a pas été ainsi et ils sont restés impunis. Qui plus est, dans un certain nombre de cas, les administrations nationales compétentes ont couvert les fraudes commises par les ressortissants de leur Etat.

**M. Emmanuel Hamel.** C'est beau, l'Europe !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Permettez-moi de rappeler, monsieur le sénateur, qu'en vue de la seule application de l'Acte unique - je ne parle même pas de Maastricht ! - ce sont au total 282 directives qui auront été nécessaires, et ces directives ayant été transposées, avec l'approbation du Parlement français, donc du Sénat, dans notre ordre juridique interne, elles sont désormais autant de lois qui s'imposent aux citoyens français.

Mais si l'on institue 282 lois sans se donner les moyens juridiques et administratifs de sanctionner ceux qui ne les respectent pas, il ne faudra pas s'étonner, dans quelques années, que le système ne fonctionne pas bien.

**M. Maurice Schumann.** Il y a bien eu transposition, mais celle-ci était forcée, monsieur le ministre. Vous avez été parlementaire assez longtemps pour le savoir !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Ce que je sais, c'est que, comme l'Assemblée nationale, le Sénat, dans sa sagesse, a voté la transposition de ces directives. Par conséquent, concrètement, elles s'imposent juridiquement aujourd'hui à nos compatriotes comme à tous les citoyens d'Europe.

Cela étant, je le répète, si aucune sanction n'est prévue pour ceux qui ne les respectent pas, il ne faudra pas s'étonner qu'elles ne s'appliquent pas.

Je l'ai dit, ce problème ne me semble pas suffisamment évoqué dans le débat européen. J'ai d'ailleurs l'intention de faire, dans les mois qui viennent, des propositions, et celles-ci, au reste, iront dans le sens de la subsidiarité.

En effet, face à cette absence de sanction deux voies sont possibles : l'une consiste à dire qu'il faut un « gendarme » et un « juge » communautaires, l'autre à dire que les « gendarmes » et « juges » nationaux doivent pouvoir, au niveau national, garantir la sanction du non-respect du droit communautaire.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez eu raison de souligner que, au-delà de l'aspect juridique, le véritable problème européen est politique et que, si nos concitoyens ont parfois exprimé leur déception devant certains développements de la construction communautaire, c'est parce que, ressentant très fortement le besoin d'Europe, ils ont constaté que l'Europe perdait trop de temps à des brouilles et n'en consacrait pas assez aux questions qui concernent directement leur vie quotidienne.

Il y a la guerre en Yougoslavie : nous avons besoin de l'Europe pour faire face à des tragédies de ce genre et pour prévenir, ailleurs, en Europe centrale et en Europe orientale, de telles tensions.

Les tempêtes monétaires que nous avons dû affronter voilà quelques mois nous ont bien montré que, sans une très forte solidarité européenne, nos économies seront emportées, demain, par des secousses de ce type.

Nous savons bien aussi que, face aux intenses pressions migratoires qui se manifestent non seulement aux frontières méridionales de l'Europe - celles-là nous les percevons depuis longtemps - mais aussi maintenant à ses frontières de l'Est, il faudra une réponse européenne.

Nous sommes actuellement engagés dans des négociations très difficiles, planétaires, à savoir les négociations commerciales multilatérales. Comment pourrions-nous ignorer, là encore, que, tant que la France restera isolée - un contre cent sept était le « score » voilà seulement quelques semaines - elle n'aura aucune chance de défendre les intérêts vitaux de son agriculture, de son industrie et de ses services ?

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement souhaite, de manière pragmatique mais très concrète, ranimer l'Europe sur ces dossiers fondamentaux pour notre avenir et faire en sorte qu'elle s'occupe, enfin, des grands intérêts de la France, et non pas du subsidiaire. (*Applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR, de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. Emmanuel Hamel.** C'est à nous de nous occuper de la France !

**M. le président.** Le débat est clos.

5

#### DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

I. - M. Philippe Marini appelle l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur l'inadaptation actuelle des modalités de prise en charge de la dépendance au regard des besoins croissants résultant du vieillissement rapide de notre population.

Le groupe de travail constitué au sein de la commission des affaires sociales du Sénat a constaté, à l'occasion des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, une attente sociale très forte à l'égard de ce problème. Des engagements de l'Etat sont vivement souhaités par les différentes parties prenantes : les collectivités locales, au premier rang desquelles figurent les départements, les régimes de protection sociale, les associations, les bénévoles, les travailleurs sociaux et les professions de santé. Les personnes âgées et leurs familles souhaitent, quant à elles, un dispositif plus protecteur permettant le maintien à domicile aussi longtemps que possible.

En outre, trois autres raisons militent en faveur d'une amélioration urgente du régime actuel : premièrement, les dérivés de l'allocation compensatrice, qui, pour les deux tiers, est attribuée à des personnes âgées alors qu'elle a été conçue pour les handicapés et dont le coût progresse rapidement, sans commune mesure avec l'évolution des ressources des départements ; deuxièmement, les limites quantitatives, qualitatives et financières de l'hébergement en établissement, sachant, par exemple, qu'en région parisienne les frais laissés à la charge des familles pour l'accueil d'une personne âgée très dépendante avoisinent 13 000 francs par mois, soit une charge très élevée pour les classes moyennes, qui ne bénéficient ni de l'aide sociale ni de ressources autres que professionnelles ; enfin, l'absence de réelle coordination entre les différents intervenants avec un cloisonnement excessif entre le sanitaire et le social.



Des réflexions engagées dans le groupe de travail quatre orientations se sont dégagées.

En premier lieu, il paraît nécessaire de mettre en place une prestation spécifique pour les personnes âgées dépendantes qui viendrait se substituer à l'allocation compensatrice mais avec des modalités distinctes, c'est-à-dire sans plafond de ressources mais avec application des règles de l'obligation alimentaire pour les descendants au premier degré et du recouvrement sur succession, des prestations en nature et un financement départemental, complété par une dotation de l'Etat tenant compte de la proportion de population âgée et du potentiel fiscal.

En deuxième lieu, il convient de développer la souscription de contrats d'assurance dépendance afin de permettre à terme d'offrir une véritable alternative aux familles concernées.

En troisième lieu, il faut que le département se voie reconnaître le rôle de coordonnateur des actions en faveur des personnes âgées dépendantes, notamment à travers l'intervention d'une commission départementale réunissant tous les intervenants, en particulier les financeurs, et par le relais de structures de proximité – équipes médico-sociales, comités locaux d'aide aux personnes âgées, services polyvalents d'aide au maintien à domicile.

Enfin, le système de tarification en hébergement doit être révisé de façon à assurer la neutralité financière des choix relatifs au placement des personnes âgées dépendantes. A cette fin, le groupe de travail suggère la constitution d'une commission chargée de proposer des solutions aux aberrations réglementaires et tarifaires actuelles.

M. Philippe Marini souhaite connaître les réactions du Gouvernement à ces propositions et ses intentions à l'égard de ce dossier très important. (N° 8.)

II. – M. Jean Chérioux attire l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur l'opportunité de développer, afin de mieux « responsabiliser » nos concitoyens, la souscription de contrats d'assurance contre les risques liés à l'état de dépendance. En effet, le problème de la dépendance connaît une ampleur croissante en raison du vieillissement de notre population et plus particulièrement de l'augmentation du nombre de personnes très âgées, puisque près de quatre millions ont plus de soixante-quinze ans et un million plus de quatre-vingt-cinq ans.

Il convient donc d'inciter nos concitoyens à se couvrir face à ce risque social. Si de plus en plus de contrats à caractère facultatif sont proposés aux particuliers, notamment par la mutualité sociale agricole et les régimes de retraite complémentaire, le nombre de contrats signés apparaît encore modeste – moins de 100 000 – eu égard à l'évolution des dépenses générées par le problème de la dépendance dans notre pays.

Ces formules d'assurance dépendance présentent l'intérêt de préparer la relève de l'allocation de dépendance qui est proposée par le groupe de travail sénatorial et d'offrir une véritable alternative entre couverture individuelle et couverture collective mettant en jeu les règles de l'obligation alimentaire et du recouvrement sur succession. Il est toutefois précisé qu'un tel dispositif n'exclut pas l'intervention financière de l'aide sociale au profit de ceux qui ne pourraient supporter le poids des cotisations d'assurance. Les familles pourront ainsi choisir librement entre ces différentes possibilités, notamment au regard de leurs effets patrimoniaux.

M. Jean Chérioux demande à Mme le ministre d'Etat s'il ne conviendrait pas d'envisager, afin de faciliter l'essor des contrats d'assurance dépendance, des incitations fiscales comme la déductibilité de primes dans le calcul de l'impôt sur le revenu ou une option dans le cadre de la mise en place des fonds de pension. (N° 9.)

III. – M. André Jourdain rappelle à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, que le Sénat, conscient des difficultés que notre pays va rencontrer rapidement avec la dépendance des personnes âgées, a adopté à l'unanimité, en décembre 1990, malgré l'opposition du gouvernement Rocard, une proposition de loi visant à la création d'une allocation dépendance. Le Gouvernement promettait alors la sortie imminente d'un projet de loi traitant de la dépendance en général. Ce n'est qu'en fin de législature que le gouvernement Bérégovoy a adopté un texte en toute hâte, texte bâclé, permettant une nouvelle fois à l'Etat de fuir ses responsabilités et de faire supporter le prix de sa politique aux collectivités locales.

L'assemblée des présidents des conseils généraux a toutefois mené sa propre réflexion à partir de l'expérience vécue quotidiennement dans l'ensemble des départements.

De ce constat il ressort que les conseils généraux sont les mieux à même de conduire sur le terrain des actions pratiques et efficaces permettant de développer le maintien à domicile, d'éviter les placements traumatisants et coûteux et de proposer un projet médico-social personnalisé.

Quatre priorités peuvent alors être retenues : assurer un financement spécifique de la dépendance des personnes âgées ; permettre une meilleure coordination des différents intervenants au niveau local ; développer la solidarité familiale et mieux aider les aidants ; donner aux départements les moyens financiers d'assurer la mise en œuvre d'une politique efficace au service des personnes âgées dépendantes.

Il souhaite savoir si Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, partage ces orientations et quelles mesures elle entend prendre pour relever le défi du vieillissement et de la dépendance des personnes âgées. (N° 10.)

IV. – M. Claude Huriet rappelle à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, que les perspectives démographiques révèlent un accroissement important du nombre de personnes pouvant être concernées par le risque de dépendance, accompagné d'une diminution du nombre de personnes valides susceptibles de prendre en charge ces dernières.

La gravité de cette question, dans le cadre de perspectives économiques déjà fragilisées par le problème des retraites, appelle, de la part du Gouvernement, une réponse claire sur la reconnaissance du risque « dépendance », afin d'offrir aux familles les moyens leur permettant de financer les lourdes charges afférentes à cette situation.

Il lui indique que, quelles que soient les formes retenues, ces besoins ne pourront être satisfaits que par de nouveaux prélèvements sociaux à un moment où chacun s'accorde à reconnaître leur niveau déjà trop important.

Il lui demande, en conséquence, quelles mesures le Gouvernement envisage de prendre en faveur des personnes âgées dépendantes et notamment s'il envisage la création d'un fonds de la dépendance, géré par une caisse d'assurance maladie et vieillesse, bénéficiant du produit d'une cotisation dépendance pesant sur les actifs et les retraités valides. (N° 11.)

V. – M. Jacques Machet rappelle à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, que le nombre croissant de personnes âgées dépendantes dans notre société confère à leurs besoins une dimension nouvelle, et que, face à ce constat, il est impératif de prévoir dès maintenant les structures permettant aux personnes âgées et à leur famille de mieux vivre cette dépendance qui, lorsqu'elle est trop importante pour permettre le maintien à domicile, devient un réel problème, voire un véritable drame.

Il lui rappelle, en outre, que la prise en charge de la dépendance en France est à la fois insuffisante, inégale et incohérente et que, de plus, le système de soins aux personnes âgées dépendantes apparaît globalement peu efficace.

Il lui demande, en conséquence, si le Gouvernement envisage de mettre en application une véritable politique des personnes âgées permettant le développement du maintien à domicile et de l'alternative à l'hospitalisation, l'adaptation des structures d'accueil lorsque le maintien à domicile n'est plus possible, ainsi que le décloisonnement du sanitaire et du social.

En outre, il lui demande si le Gouvernement estime que la prise en charge des personnes âgées dépendantes doit passer par la reconnaissance de la dépendance comme un risque social géré en tant que tel par les organismes de sécurité sociale. (N° 12.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

6

#### DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean Pépin une proposition de loi tendant à instituer une garantie de paiement au profit du locateur d'ouvrage dans les marchés privés de travaux.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 278, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de MM. Michel Poniatowski, Marcel Lucotte, Bernard Barbier, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Roger Chinaud, Jean Clouet, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Michel Crucis, Jean Delaneau, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Michel Miroudot, Jean Pépin, Henri de Raincourt, Henri Revel, Bernard Seillier, Jean-Pierre Tizon et François Trucy une proposition de loi tendant à créer un fonds de garantie pour indemniser les victimes d'accidents d'origine médicale.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 286, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

7

#### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la République de l'Inde relatif au partenariat et au développement.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-72 et distribuée.

8

#### DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Alain Lambert un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la proposition de loi de MM. Jean Arthuis, Henri Collard, Alain Lambert, Philippe Adnot, René Ballayer, Claude Belot, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Jean Cluzel, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Paul Girod, Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Jacques Mossion, Jacques Oudin, Jacques Sourdille, René Trégouët, François Trucy et Jacques Valade tendant à améliorer la fiscalité du logement (n° 269 rectifié, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 280 et distribué.

J'ai reçu de M. François Blaizot un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur la proposition de résolution (n° 205, 1992-1993), présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Michel Poniatowski sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière (n° E-3).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 281 et distribué.

J'ai reçu de M. Emmanuel Hamel un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Venezuela en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu (n° 197, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 282 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Guyomard un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Bulgarie (n° 198, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 283 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Golliet un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Lituanie (n° 244, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 284 et distribué.

J'ai reçu de M. Etienne Dailly un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de MM. Jean Chérioux, Henri Belcour, Jacques Bérard, *Amédée Bouquerel*, *Jean-Eric Bousch*, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Gérard César, Jean Chamant, Maurice Couve de Murville, Charles de Cuttoli, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, *Franz Dubosq*, Philippe François, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, *Mme Marie-Fanny Gournay*, MM. Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Yves Guéna, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Maurice Lombard, Michel Maurice-Bokanowski, *Jean Natali*, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Pluchet,

*Claude Prouvoyeur*, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Michel Rufin, Maurice Schumann, Jean Simonin, Louis Souvet, René Trégouët et Serge Vinçon, tendant à créer une faculté nouvelle de participation des salariés au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société anonyme (n° 332, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 285 et distribué.

9

### DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

**M. le président.** J'ai reçu de M. Charles Metzinger un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur la situation de la sidérurgie en Europe.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 277 et distribué.

J'ai reçu de M. Henri Goetschy un rapport d'information fait, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, à la suite d'une mission effectuée dans les terres australes, en application des dispositions du second alinéa de l'article 22 du règlement du Sénat.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 279 et distribué.

10

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 29 avril 1993, à quatorze heures quarante-cinq :

Questions d'actualité au Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

### MODIFICATION AUX LISTES DES MEMBRES DES GROUPES

GRUPE DE L'UNION DES RÉPUBLICAINS ET DES INDÉPENDANTS

Remplacer la dénomination de ce groupe par la nouvelle dénomination suivante :

GRUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS

### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION PERMANENTE

Dans sa séance du mercredi 28 avril 1993, le Sénat a nommé : M. Maurice Ulrich membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Camille Cabana, démissionnaire.

### QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Financement du circuit automobile  
de Magny-Cours (Nièvre)*

**9. - 28 avril 1993. - M. Maurice Lombard** demande à **M. le ministre du budget, porte-parole du Gouvernement**, de bien vouloir lui indiquer quelles ont été, au cours des années passées et jusqu'à ce jour, les participations de l'Etat et d'organismes parapublics (Caisse des dépôts et consignations...) dans le financement du circuit automobile de Magny-Cours (Nièvre).