

N° 411

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles de Législation du Suffrage Universel du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires en vue de la création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Pierre MARCILHACY.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Lion Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Yves Estève, *vice-présidents* ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, *secrétaires* ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Robert Lacoste, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (6 législ.) 838, 985 ; et in-8° 174

Sénat : 363 (1978-1979)

Communautés européennes. - Contrôle parlementaire - Délégation parlementaire pour les Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
1 – Les problèmes soulevés par la sixième directive européenne en matière de T.V.A.	4
2 – Des obstacles qui ne peuvent être surmontés	6
a) le risque d'institution d'une nouvelle commission permanente	6
b) une information filtrée	6
c) des risques d'interférence dans les procédures communautaires	6
d) une initiative prématurée	7
TABLEAU COMPARATIF	8

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui est soumis à notre examen trouve son origine dans une proposition de loi déposée à l'Assemblée Nationale par M. Jean FOYER, lequel a estimé qu'après l'élection de l'Assemblée des Communautés Européennes au suffrage universel, l'information du Parlement français sur l'évolution de la construction européenne risquait d'être insuffisante : en effet, il n'y aura plus de délégués de l'Assemblée Nationale et du Sénat à l'Assemblée des Communautés et la source privilégiée d'information qu'ils constituent sera tarie. Cet argument a certes sa valeur, mais il ne peut, à lui seul, justifier la création d'une délégation parlementaire, d'autant que l'institution d'une telle délégation se heurte à des obstacles tels que votre Commission n'a pas cru pouvoir en retenir le principe.

1. LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA SIXIÈME DIRECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE T.V.A.

M. FOYER, puis M. KRIEG dans son rapport, tirent argument des circonstances qui ont marqué, devant l'Assemblée Nationale, le débat sur l'application de la sixième directive européenne en matière de T.V.A. Ils expliquent que la réaction négative de l'Assemblée Nationale – au moins dans un premier temps – résultait d'un manque d'information sur la construction européenne ; mais ce n'était pas le seul argument puisque dans le deuxième alinéa de son rapport écrit, M. KRIEG, citant M. FOYER, indique que l'Assemblée Nationale, en votant l'exception d'irrecevabilité, « entendait par là marquer sa volonté de ne pas voir limiter de manière détournée par certaines formes d'actes communautaires le pouvoir du Parlement français tel qu'il est défini par la Constitution. »

Que penser de ces arguments sur lesquels nous devons nous arrêter quelque peu puisqu'ils sont largement développés dans l'exposé des motifs de la proposition de M. FOYER et dans le rapport de M. KRIEG ?

Tout d'abord, l'information de l'Assemblée Nationale était-elle insuffisante ? Oui, sans doute, mais non pas à un point tel qu'il y ait eu lieu de crier au scandale. Il y avait, en effet, plus de dix-huit mois que la sixième directive avait été adoptée par le Conseil des Communautés et toute personne intéressée avait eu le loisir d'en connaître largement. Par ailleurs, le projet de loi avait été déposé le 15 septembre, pour être discuté le 30 novembre, soit un délai de deux mois et demi pendant lequel il était possible de rassembler toutes les informations nécessaires. Dans beaucoup de cas, et sur des textes au moins aussi importants, le Sénat aimerait disposer de délais aussi longs.

En second lieu, que penser de l'argument relatif à la limitation des pouvoirs des parlements nationaux ? Certes, la sixième directive était complexe et fort détaillée pour un texte qui, en vertu de l'article 189 du Traité de Rome, doit se borner à indiquer le résultat à atteindre. Mais, en matière fiscale, les textes doivent, tout en étant précis, prendre en compte des situations fort diverses, ce qui les rend nécessairement compliqués. En tout état de cause, le Parlement pouvait amender le texte proposé pour ce qui concernait les moyens, puisque les Etats membres ne sont liés que par les résultats à atteindre, et la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale avait à cet effet déposé un certain nombre d'amendements.

Dès lors que, comme c'est son devoir, le Parlement français reste vigilant, aucune directive ne peut, conformément au Traité de Rome, limiter ses prérogatives quant aux moyens à mettre en œuvre. Le texte relatif à

l'harmonisation de la T.V.A. n'était d'ailleurs pas frappé d'un vice rédhibitoire tel que, repoussé sous la forme d'un projet de loi, il ne puisse huit jours plus tard être voté sous la forme d'une lettre rectificative à un projet de loi de finances !...

Il est inutile d'insister davantage sur ces péripéties d'ordre conjoncturel qui, on l'aura compris, n'influent en rien sur l'opinion de votre commission des lois : celle-ci estime en effet que l'information du Parlement français peut être assurée par d'autres moyens que la création de délégations parlementaires.

2. DES OBSTACLES QUI NE PEUVENT ÊTRE SURMONTÉS.

a) *le risque d'institution d'une nouvelle commission permanente.*

La première difficulté est d'ordre constitutionnel. Certes, dans son rapport, M. KRIEG affirme qu'il ne s'agit pas de constituer une nouvelle commission permanente ; mais ces délégations auront un champ d'activité tellement vaste qu'elles auront à la limite plus de pouvoirs que chacune des six commissions permanentes. En effet, elles « traitent des questions dont elles sont informées » – on remarquera l'ambiguïté des termes – et leurs avis, ou leurs conclusions, sont déposés sur le Bureau des Assemblées et publiés. A moins que les réflexions de ces délégations ne soient purement formelles et totalement dépourvues d'effet, elles prendront, même si M. KRIEG s'en défend, le caractère des propositions de résolution prohibées par le Conseil constitutionnel. On ne voit pas comment des avis portant sur des textes ne tendraient pas à orienter, sinon contrôler, l'action gouvernementale.

b) *une information filtrée*

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale prévoit que les délégations auront, sinon l'exclusivité, au moins la priorité des informations relatives à l'évolution des communautés européennes. On ne peut accepter qu'il y ait seulement dix-huit sénateurs ou dix-huit députés qui bénéficient de ces informations ; tous les parlementaires doivent être informés de la même façon.

Par ailleurs, l'intervention des délégations risque d'entraîner un tri politique, et donc une exploitation orientée, des informations communiquées. Ainsi qu'il a été dit plus haut, il est du devoir des parlementaires d'être constamment vigilants. C'est directement, et non pas par l'intermédiaire d'une délégation, qu'ils doivent recevoir leurs informations.

c) *des risques d'interférence dans les procédures communautaires*

Les conclusions ou avis formulés par les délégations auront nécessairement un rapport avec les négociations en cours ; même si celles-ci sont déjà à un stade avancé, le risque d'interférence est évident ; à moins que l'intervention des délégations ait un objet tellement limité que ce serait alors leur raison d'être qui serait remise en cause.

S'il s'agit de contrôler l'exécutif européen avant qu'il ne prenne des décisions, c'est à l'Assemblée des Communautés nouvellement élue que ce rôle revient. Affirmer, comme le fait M. FOYER, « que l'Assemblée des Communautés pourrait ainsi moins apparaître comme l'instrument du contrôle démocratique des institutions communautaires que comme la caution de leur pouvoir » relève du procès d'intention. En tout état de cause, c'est jeter la suspicion sur la capacité des représentants à l'Assemblée, y compris les représentants français, à exercer pleinement les prérogatives attachées à leur mandat. Le Traité de Rome utilise l'expression « représentants des peuples » et votre rapporteur, à l'occasion du débat précédant l'adoption de la loi sur l'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des Communautés, en avait tiré argument pour faire adopter le système de la représentation proportionnelle. Même si ce n'est qu'une coïncidence, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale semble vouloir mettre sous tutelle les représentants nouvellement désignés par le suffrage universel.

d) une initiative prématurée

Avant de porter un jugement sur l'aptitude de l'Assemblée des Communautés à contrôler les instances communautaires, il convient d'attendre qu'elle ait commencé à fonctionner. C'est en fonction de son activité, et d'ici quelque temps seulement, qu'il sera possible de décider sereinement s'il convient ou non de créer un organisme nouveau.

En attendant, il importera, bien entendu, que le Gouvernement français transmette au Parlement toutes les informations en sa possession. Rien n'empêche par ailleurs les deux assemblées d'étoffer leurs services spécialisés ou ceux de leurs commissions permanentes, afin que l'activité des instances communautaires soit fidèlement et complètement portée à la connaissance des députés, des sénateurs et du Parlement tout entier.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Lois vous demande de repousser l'article unique de la proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Proposition de la Commission
<p data-bbox="334 159 478 181" style="text-align: center;">Article unique</p> <p data-bbox="214 209 598 293">Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires un article 6 bis ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="214 318 598 419">« 6 bis. - I. Il est constitué, dans chacune des deux Assemblées du Parlement français, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Chacune de ces délégations compte 18 membres.</p> <p data-bbox="214 444 598 546">« II. Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux Assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.</p> <p data-bbox="214 570 598 632">« La délégation de l'Assemblée Nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.</p>	<p data-bbox="855 159 981 181" style="text-align: center;">Article unique</p> <p data-bbox="728 207 944 229">Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="728 297 1069 345">« Art. 6 bis - I Il est constitué... du Parlement, une délégation...</p> <p data-bbox="728 377 1114 417">membres. ... compte 15</p> <p data-bbox="728 441 938 463">« II. Sans modification.</p>	<p data-bbox="1373 159 1498 181" style="text-align: center;">Article unique</p> <p data-bbox="1245 203 1387 225">Rejet de l'article</p>

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Proposition de la Commission
<p>« La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette Assemblée.</p> <p>« Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.</p> <p>« III. Les députés ou les sénateurs élus à l'Assemblée des Communautés européennes ne peuvent faire partie de l'une ou de l'autre délégation.</p> <p>« IV. Les délégations ont pour mission d'informer leurs Assemblées respectives sur tous les aspects de l'évolution de la construction communautaire.</p> <p>« A cet effet, le Gouvernement leur communique, sans retard, tous les documents établis par les différentes institutions ou organes des Communautés européennes.</p>	<p>« III. Sans modification.</p> <p>« IV. Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission d'informer leurs Assemblées respectives des activités exercées, en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957 et des textes subséquents, par les institutions des Communautés européennes.</p> <p>« A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès réception, tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés européennes, ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours.</p>	

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Proposition de la Commission
<p>« En vue de l'accomplissement de leur mission, les délégations peuvent exercer les prérogatives prévues à l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.</p> <p>« V. Les délégations sont informées par le Gouvernement de tout projet d'acte devant faire l'objet d'une délibération du Conseil des Communautés européennes.</p> <p>« Elles peuvent être consultées ou rendre des avis de leur propre initiative sur tous les projets d'actes communautaires.</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p> <p>« V. Le Gouvernement communique aux délégations parlementaires pour les Communautés européennes les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le Conseil des Communautés européennes.</p> <p>« V bis. Les délégations traitent des questions qui se rapportent aux informations et communications qui sont mentionnées aux paragraphes IV et V sans préjudice des attributions des Commissions parlementaires compétentes.</p>	<p></p>

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la Commission
<p data-bbox="260 164 647 223">« Elles sont consultées sur tout projet d'acte communautaire impliquant une adaptation de la législation nationale.</p> <p data-bbox="260 250 647 289">« Leurs avis sont déposés sur le Bureau de leurs Assemblées respectives et publiés.</p> <p data-bbox="260 335 647 381">« VI. Les délégations définissent leur règlement intérieur.</p>	<p data-bbox="782 164 1168 223">« Leurs conclusions sont déposées sur le bureau de leurs Assemblées respectives et publiées.</p> <p data-bbox="782 250 1168 309">« Les délégations présentent à leurs Assemblées respectives un rapport semestriel d'information.</p> <p data-bbox="782 335 1014 361">« VI. Sans modification. »</p>	