

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1989

## RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) :*

*1° sur la proposition de loi de M. Jacques Genton tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,*

*2° sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Lauriu, Charles Lederman, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Jean Bénard-Mousseaux, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 549, 559 et T.A. 76.

Sénat : 115, 246 et 209 (1988-1989).

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	7
<b>A. LE SOUCI D'AMÉLIORER L'INFORMATION DES ASSEMBLÉES SUR LES TRAVAUX DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES</b> .....	7
<b>1. L'importance croissante du droit communautaire</b> ..	8
<b>2. Le renforcement statutaire des délégations</b> .....	8
<i>a) L'augmentation des effectifs (article premier)</i> .....	9
<i>b) La représentation équilibrée des commissions            permanentes (article 2)</i> .....	9
<i>c) La suppression de l'incompatibilité frappant les            membres du Parlement européen (article 3)</i> .....	10
<i>d) L'organisation des travaux (article 3)</i> .....	10
<b>3. L'amélioration de l'information du Parlement        sur les travaux des Communautés européennes</b> ...	11
<i>a) Une mission d'information du Parlement (article 4,            alinéa premier)</i> .....	11
<i>b) Un droit à l'information (article 4, alinéas 2 à 4)</i> .....	11
<i>c) Une meilleure publicité des travaux (article 6)</i> .....	12
<b>B. UNE CONCEPTION EXTENSIVE DU RÔLE DES DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES</b> .....	13

	<u>Pages</u>
1. Les délégations ne sauraient constituer une septième commission permanente .....	14
2. Les délégations doivent se garder de toute atteinte à la séparation des pouvoirs .....	15
3. Les délégations ne sauraient "coordonner" les activités du Parlement et celles des institutions communautaires ... ..	16
4. Les délégations doivent être des organes d'information des commissions et des assemblées .....	17
 <b>II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	 18
 <b>A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES DÉLÉGATIONS ET LA CLARIFICATION DE LEUR MISSION</b> .....	 18
1. Des moyens renforcés .....	18
2. Une mission clarifiée .....	19
3. Le renforcement du droit à l'information .....	19
4. Des renvois au règlement intérieur .....	20
 <b>B. LES DÉLÉGATIONS SONT DES INSTRUMENTS À LA DISPOSITION DES COMMISSIONS ET DU PARLEMENT</b> .....	 20
1. Un instrument au service des commissions .....	20
2. L'information du Parlement .....	21
3. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ....	21
 <b>CONCLUSION</b> .....	 22
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	 23

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa réunion du 8 février dernier, la commission des Lois du Sénat a adopté, sous réserve de deux modifications, la proposition de loi n° 115 (1988-1989), déposé par notre excellent collègue M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

A cette occasion, la commission des Lois a estimé qu'il convenait de renforcer les statuts des délégations parlementaires pour les Communautés européennes afin que le Parlement fut mieux informé des travaux en cours au sein des institutions communautaires, dans la mesure où ceux-ci ont une influence directe sur le droit interne et l'activité législative des assemblées françaises, afin également qu'il fut mieux à même de prendre en compte les impératifs de l'harmonisation européenne à l'occasion de l'examen des projets de loi mettant en oeuvre des textes communautaires ou touchant à des matières qui relèvent de la compétence des Communautés européennes.

Dans cette perspective, la commission des Lois, suivant en cela la proposition de M. Jacques Genton, a retenu quatre modalités de renforcement du statut des délégations :

- l'augmentation de l'effectif de chaque délégation, afin de favoriser une meilleure représentation proportionnelle des groupes politiques et de faciliter la désignation de rapporteurs spécialisés - elle a toutefois souhaité limiter cette augmentation à vingt-quatre membres afin d'éviter toute confusion avec les commissions

permanentes, alors que la proposition de loi initiale envisageait de porter cet effectif à trente-six membres ;

- le principe d'une représentation équilibrée des commissions permanentes au sein de chaque délégation ;

- l'institutionnalisation de la pratique des auditions des ministres et des représentants français au Parlement européen ;

- la publication d'un rapport annuel et de rapports thématiques venant se substituer aux actuels rapports semestriels (1).

Dans sa séance du 11 avril, sur le rapport présenté par le député U.D.F. M. Alain Lamassoure, l'Assemblée nationale a adopté, avec quelques modifications, sous réserve de l'abstention du groupe communiste, une proposition de loi déposée par le président de sa délégation pour les Communautés européennes, le député socialiste M. Charles Josselin, tendant également à modifier les dispositions de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, introduit par la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 qui a institué les délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Votre commission des Lois souscrit pratiquement sans réserve aux adaptations statutaires adoptées par l'Assemblée nationale, qui s'inspirent d'ailleurs très directement de la démarche qu'elle a elle-même suivie ; elle est en revanche plus réservée sur les autres dispositions qui lui paraissent procéder de certaines confusions et au sein desquelles il convient de ne retenir que celles qui contribuent véritablement à améliorer l'information des deux assemblées sur les travaux conduits par les différentes institutions communautaires.

S'il est en effet hautement souhaitable de renforcer les moyens d'information des assemblées, notamment en facilitant l'accès des délégations, en temps utile, aux projets de textes communautaires et la transmission aux commissions parlementaires compétentes des rapports et conclusions que ces délégations auront élaborés à partir des informations et documents dont elles auront disposé, il est en revanche mal venu de conférer à ces délégations le pouvoir de contrôler l'action du Gouvernement français dans l'élaboration des normes communautaires -ce rôle incombe au Parlement tout entier-, pas plus qu'il n'est de bonne politique

---

(1) - Voir Sénat n° 209 (1988-1989).

législative de confier à un seul organisme le monopole de la coordination entre le droit interne et les impératifs communautaires alors que ce sont les commissions elles-mêmes, chacune dans son domaine de compétences, qui doivent intégrer la dimension communautaire dans leurs préoccupations et leurs travaux.

Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes sont des instruments précieux au service des assemblées et plus particulièrement des commissions ; elles doivent faciliter leur travail et leur fournir tout document, toute analyse, voire toute conclusion utiles, afin que le Parlement soit à même de se manifester en amont du processus d'élaboration, avant l'adoption des normes communautaires et qu'il puisse ensuite, en aval, assurer une bonne mise en oeuvre de ces normes à l'occasion de l'examen et de l'adoption des projets de textes législatifs.

## **I. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Dans la mesure où votre commission des Lois a déjà eu l'occasion, lors de l'examen de la proposition de loi de M. Jacques Genton, de rappeler les conditions dans lesquelles les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont été instituées ainsi que leur statut et leurs activités, elle n'a pas jugé utile de reprendre ici ces éléments ; votre rapporteur vous invite, sur ce point, à vous reporter au rapport qu'il a déjà présenté, le 7 février dernier (1).

### **A. LE SOUCI D'AMÉLIORER L'INFORMATION DES ASSEMBLÉES SUR LES TRAVAUX DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Le texte qui vous est soumis se fonde sur l'importance croissante du droit communautaire pour justifier un renforcement

---

(1) n° 209 (1988-1989) précité

statutaire des délégations et un élargissement du droit à l'information du Parlement sur les travaux conduits par les instances européennes.

## **1. L'importance croissante du droit communautaire**

Ainsi que l'a justement rappelé le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le député Alain Lamassoure, les règles d'origine communautaire ont pris une part croissante dans les droits internes des Etats membres et "l'influence européenne" se fait de plus en plus sentir dans l'élaboration des législations nationales.

Dès lors, il apparaît nécessaire de renforcer la vigilance des parlementaires nationaux à l'égard de ce droit dont l'élaboration leur échappe en assurant, d'une part, le plus en amont possible du processus de décision communautaire, une véritable information des parlementaires nationaux et, d'autre part, en respectant, en aval, une meilleure cohérence entre les législations nationales et le droit communautaire .

Ces préoccupations ont d'ores et déjà animé votre commission des Lois lorsqu'à l'occasion de l'examen de la proposition de M. Jacques Genton, elle a estimé opportun de renforcer les effectifs et la représentativité des délégations parlementaires pour les Communautés européennes et d'améliorer les conditions de l'information des assemblées sur ces questions. Le texte adopté par l'Assemblée nationale, lorsqu'il poursuit précisément dans cette voie, ne peut, pour l'essentiel, que rencontrer son approbation.

## **2. Le renforcement statutaire des délégations**

Le texte soumis à votre examen propose d'accroître les moyens des délégations pour les Communautés européennes et d'institutionnaliser certaines pratiques qui résultent d'ailleurs le plus souvent d'un règlement intérieur qu'elles établissent librement.

*a) L'augmentation des effectifs (article premier)*

La proposition de loi propose un doublement des effectifs des deux délégations qui se trouveraient ainsi comprendre trente-six membres chacune. Cette augmentation des effectifs, qui figure également dans la proposition de loi de M. Jacques Genton, devrait permettre aux délégations de renforcer le nombre de leurs rapporteurs spécialisés et favoriser un meilleur examen des textes transmis aux délégations.

Votre commission des Lois comprend et approuve ces soucis mais elle s'interroge sur l'importance de l'effectif envisagé qui tend à rapprocher le nombre des membres des délégations de l'effectif des commissions permanentes.

Dans la mesure où aucune des autres délégations parlementaires n'excède dix-huit membres, lorsqu'elles sont constituées au sein de chaque assemblée, et vingt-huit, lorsqu'elles réunissent des députés et des sénateurs, votre commission des Lois vous propose, pour éviter toute ambiguïté, de fixer à vingt-quatre le nombre des membres de chacune des deux délégations.

*b) La représentation équilibrée des commissions permanentes (article 2)*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale reprend exactement les termes de la proposition de loi de M. Genton lorsqu'il prévoit que la composition des délégations parlementaires doit être établie en fonction de deux critères :

- une représentation proportionnelle des groupes ;
- une représentation équilibrée des commissions permanentes.

Ainsi qu'elle l'a précisé à l'occasion de l'examen de la proposition de M. Genton, votre commission des Lois est favorable à une représentation plus équilibrée des commissions permanentes au sein des délégations, afin d'assurer une meilleure liaison, au sein de chaque assemblée, entre les commissions et la délégation.

*c) La suppression de l'incompatibilité frappant les membres du Parlement européen (article 3)*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale supprime le paragraphe III de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui dispose que les députés et les sénateurs élus à l'Assemblée des Communautés européennes ne peuvent faire partie de l'une ou l'autre des délégations.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale, estimant que cette disposition portait "la marque du climat de méfiance à l'égard du Parlement européen, dans lequel a été adoptée la loi du 6 juillet 1979", a proposé la suppression de cette incompatibilité et fait valoir que la limitation du cumul des mandats restreignait considérablement le nombre de députés ou de sénateurs siégeant au Parlement européen et qu'il n'y avait donc plus lieu de craindre que la participation aux travaux des délégations leur fut en fait réservée.

Votre commission des Lois a suivi une démarche différente ; elle s'est interrogée sur l'opportunité du maintien de la faculté de cumuler un mandat parlementaire européen et un mandat parlementaire national et a souhaité que cette question puisse être prochainement évoquée, dans la mesure où il lui apparaît matériellement difficile d'exercer véritablement ces deux fonctions en même temps sans que l'un des deux mandats se trouve négligé.

*d) L'organisation des travaux (article 3)*

L'Assemblée nationale a estimé nécessaire d'inscrire dans la loi plusieurs dispositions qui figurent aujourd'hui dans le règlement intérieur de chacune des délégations. C'est ainsi que le texte prévoit que chaque délégation décide d'organiser, par les moyens de son choix, la publicité de ses travaux et que les deux délégations peuvent tenir des réunions conjointes.

L'article 11 du règlement intérieur de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes prévoit d'ores et déjà que **des réunions communes** peuvent être tenues avec la délégation de l'Assemblée nationale. Votre commission des Lois ne voit pas d'objection à ce que cette disposition soit introduite dans la loi, sous réserve qu'il soit clairement acquis que les délégations conservent pleinement leur autonomie et que ces réunions ne sont destinées qu'à parfaire leur information respective.

S'agissant de la publicité des travaux des délégations, votre commission des Lois s'est montrée plus réservée ; elle a estimé préférable que chaque délégation, conformément au Règlement de l'assemblée dans laquelle elle siège, fixe dans son règlement intérieur les conditions de publicité de ses travaux.

### **3. L'amélioration de l'information du Parlement sur les travaux des Communautés européennes**

Reprenant plusieurs éléments de la proposition de loi de M. Jacques Genton, le texte adopté par l'Assemblée nationale précise la mission d'information du Parlement qui incombe aux délégations, renforce le droit à l'information qui leur est reconnu et définit les conditions d'une meilleure publicité de leurs travaux.

#### *a) Une mission d'information du Parlement (article 4, alinéa premier)*

L'Assemblée nationale a complété le premier alinéa du paragraphe IV de l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958 afin d'y faire figurer l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986.

Cette modification, pour être plus symbolique que strictement nécessaire sur le terrain juridique, a reçu l'approbation de votre commission ; celle-ci s'est en revanche interrogée sur la suppression de la référence aux "textes subséquents" qui ne lui paraît pas justifiée et qui risque de limiter le champ d'application du droit à l'information des délégations.

#### *b) Un droit à l'information (article 4, alinéas 2 à 4)*

La loi du 6 juillet 1979 consacre deux paragraphes aux modalités d'information des délégations par le Gouvernement. Elle prévoit ainsi que le Gouvernement doit leur communiquer, dès réception, "tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés européennes ainsi que tout renseignement utile sur les négociations en cours" ; elle dispose que le Gouvernement leur communique en outre les projets de directive et de règlement et les autres actes communautaires dès lors que ceux-ci portent sur des matières qui relèvent du domaine de la loi.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne remet pas en cause l'économie de ce dispositif, mais il en élargit la portée. Il prévoit en effet que **tous les projets de textes communautaires, qu'ils relèvent en droit interne du domaine législatif ou du domaine réglementaire, doivent être communiqués aux délégations** ; il dispose en outre que **cette communication doit intervenir plus tôt, c'est-à-dire dès la transmission des projets au Conseil des Communautés européennes et non plus seulement à compter de la date de leur examen pour adoption par ce Conseil.**

Reprenant par ailleurs certaines suggestions de la proposition de M. Jacques Genton, le texte qui vous est soumis prévoit également que **les délégations peuvent demander l'audition des ministres et associer à leur travaux, sans voix délibérative, les membres français du Parlement européen.**

Cette dernière disposition, qui figure déjà dans les règlements intérieurs des délégations, doit permettre de mieux affirmer le droit à l'information de ces organismes et votre commission vous propose d'y souscrire. Il paraît en revanche **plus délicat de faire figurer dans la loi, parmi les personnes que les délégations peuvent auditionner, les représentants des institutions des Communautés** ; une telle disposition, qui reprend une pratique déjà courante des délégations, trouverait mieux sa place dans leur règlement intérieur que dans une loi nationale qui peut difficilement s'imposer à des ressortissants étrangers non résidents.

Sous cette réserve, votre commission des Lois s'est montrée favorable aux améliorations ainsi apportées.

*c) Une meilleure publicité des travaux (article 6)*

La proposition de M. Jacques Genton, comme le texte adopté par l'Assemblée nationale, s'efforcent d'améliorer les conditions de publicité des travaux des délégations parlementaires.

La loi de 1979 prévoit que les délégations traitent les informations et communications dont elles disposent et qu'elles établissent des rapports et des conclusions qu'elles transmettent aux commissions parlementaires compétentes. Ces documents, qui sont donc destinés aux seules commissions parlementaires, n'ont pas le caractère de documents parlementaires, portant un numéro d'enregistrement, annoncés en séance et diffusés à l'extérieur, contrairement aux rapports semestriels d'information qui sont publiés, annoncés en séance et diffusés à l'extérieur de l'assemblée.

Le texte qui vous est soumis propose de maintenir le principe de rapports assortis, le cas échéant, de conclusions destinées aux commissions parlementaires compétentes et de laisser aux délégations la faculté de déposer ces rapports sur le bureau de leur assemblée respective afin qu'ils soient publiés comme rapport d'information.

Ce dispositif n'est pas vraiment conforme à l'esprit des modalités retenues par votre commission des Lois à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de M. Jacques Genton. Si celle-ci s'est en effet montrée favorable au **principe de rapports thématiques** destinés aux commissions, elle n'a pas entendu que ces documents feraient **systématiquement l'objet d'une publication sous forme de rapports d'information** ; par ailleurs, elle a souhaité **maintenir un rapport annuel** retraçant l'ensemble des activités des institutions communautaires.

## **B. UNE CONCEPTION EXTENSIVE DU RÔLE DES DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Si votre commission des Lois a globalement souscrit aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale lorsqu'elles contribuent à améliorer l'information des assemblées sur les travaux des Communautés, il lui paraît en revanche difficile de suivre les députés dans l'approche qu'ils semblent avoir du rôle des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, dès lors que celle-ci tend à leur attribuer une mission de contrôle du Gouvernement, qui n'appartient qu'aux seules assemblées, et à confier la préoccupation communautaire à leur seule vigilance, alors qu'elle doit être intégrée, pour leurs domaines de compétences, par chacune des commissions parlementaires.

Suivant une approche contestable de la mission des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, l'article 5 du texte adopté par l'Assemblée nationale tend à multiplier leurs interventions. C'est ainsi qu'il met en place, selon une terminologie insuffisamment précise puisqu'elle évoque successivement la "consultation", "l'examen" et "l'émission d'avis", le dispositif suivant :

- les délégations peuvent être consultées par le Gouvernement sur :

- . tout projet d'acte communautaire,
- . tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés européennes ;

- elles peuvent également être consultées par les commissions parlementaires sur tout projet d'acte communautaire ;

- elles peuvent par ailleurs s'autosaisir de tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés ;

- enfin, elles examinent les projets de directives, de règlements et autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du domaine de la loi, avant leur adoption par le Conseil des Communautés européennes.

Ce dispositif appelle plusieurs observations :

### **1. Les délégations ne sauraient constituer une septième commission permanente**

Probablement inspirés par le *Select committee on european legislation* constitué en 1974 au sein de la Chambre des Communes, les députés ont reconnu aux délégations parlementaires pour les Communautés européennes des compétences comparables -voire supérieures- à celles des commissions permanentes, en prévoyant notamment qu'elles formuleraient un avis sur les projets de loi ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés ; or l'article 43 de la Constitution du 4 octobre 1958, précisé sur ce point par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, dispose expressément que le nombre des commissions permanentes est limité à six dans chaque assemblée.

Dans une décision n° 82-142 du 27 juillet 1982 relative aux délégations parlementaires pour la planification, le Conseil constitutionnel a rappelé cette interdiction de créer de nouvelles commissions permanentes, avant d'admettre que l'institution de délégations parlementaires n'était pas contraire à la Constitution, sous réserve que ces instances fussent privées de tout pouvoir normatif et qu'en aucun cas leurs avis n'eussent force obligatoire. Pour le Conseil constitutionnel, le rôle des délégations

parlementaires est strictement limité : elles ont pour tâche de fournir "des informations et des suggestions".

Dans la mesure où les délégations parlementaires pour les Communautés européennes se trouveraient dotées de pouvoirs comparables à ceux des commissions saisies pour avis et qu'elles recevraient en outre le droit de s'autosaisir et, contrairement à l'article 17 du Règlement du Sénat, de formuler spontanément, sans avoir préalablement recueilli l'approbation de l'assemblée, un avis sur tout projet, proposition, article de loi ou crédit budgétaire ayant trait à l'un des domaines couverts par l'activité des Communautés, il est difficile de ne pas voir dans le texte de l'Assemblée nationale une assimilation des délégations à une septième commission permanente.

## **2. Les délégations doivent se garder de toute atteinte à la séparation des pouvoirs**

A l'occasion de l'examen du projet de loi devenu depuis lors la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979, la question de la constitutionnalité des délégations parlementaires pour les Communautés européennes avait été longuement évoquée ; elle avait conduit à réduire sensiblement la portée du dispositif initialement envisagé par le président Foyer, auteur de la proposition de loi tendant à la création de ces délégations. Il était en effet apparu que, dans la mesure où les avis des délégations tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, confie au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

Le texte qui vous est aujourd'hui soumis ne revient pas à l'idée initiale du président Foyer, mais il prévoit que les délégations "examinent" les projets d'actes communautaires avant leur adoption par le Conseil des Communautés. Certes, le Gouvernement n'est pas lié par cet examen, mais la formulation retenue pourrait laisser à penser que cet examen constituerait en quelque sorte une formalité substantielle qui empêcherait le Gouvernement français de se prononcer en Conseil s'il n'avait pas préalablement soumis le projet de texte aux délégations parlementaires pour les Communautés européennes ; on observera en outre que la portée de cet examen reste indéfinie dans la mesure où, notamment, sa forme n'est pas précisée.

L'Assemblée nationale a par ailleurs prévu que le Gouvernement pourrait consulter les délégations sur tout projet

d'act~~e~~ communautaire et sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés européennes. Ce dispositif paraît difficilement acceptable dès lors qu'il conduit à transformer un organisme parlementaire en conseil du Gouvernement qui pourrait lier ainsi, par avance, les commissions et le Parlement qui auront à connaître de ces textes.

Le texte ainsi adopté par l'Assemblée nationale semble confondre deux objectifs pourtant distincts :

- d'une part, **l'amélioration des conditions d'information des assemblées sur les textes communautaires** ; cette information doit avoir lieu le plus tôt possible au cours de la procédure d'élaboration de ces textes ainsi qu'à l'occasion de leur transposition en droit interne ;

- d'autre part, **la concentration entre les mains d'un organisme *sui generis*, qui est présenté comme l'agent de coordination entre le Parlement français et les instances communautaires, d'une compétence transversale prééminente dès lors qu'un texte touche à une matière entrant dans le champ du domaine d'intervention des Communautés européennes.**

**3. Les délégations ne sauraient "coordonner" les activités du Parlement et celles des institutions communautaires**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale transforme le rôle des délégations parlementaires pour les Communautés européennes ; d'organismes chargés d'une mission d'information des commissions et du Parlement, elles deviendraient en effet responsables de la **"coordination"** des activités du Parlement et de celles des institutions communautaires.

Cet élargissement du rôle des délégations constituerait un **véritable changement de nature** ; il transformerait ces organismes en interlocuteur de référence pour les instances européennes dans les relations qu'elles entretiennent avec les assemblées parlementaires françaises.

Dès lors, cette évolution, qui porte atteinte à **l'autonomie des assemblées**, ne saurait être retenue.

#### **4. Les délégations doivent être des organes d'information des commissions et des assemblées.**

Les confusions qui semblent marquer l'approche de l'Assemblée nationale apparaissent d'autant plus regrettables qu'elles masquent l'objet pourtant fondamental de ces délégations qui est bien d'assurer une information précoce et efficace du Parlement afin qu'il ne se trouve pas tenu de mettre en oeuvre des normes d'origine communautaire dont il n'aurait jamais eu connaissance et auxquelles il devrait se soumettre en vertu des dispositions conjuguées de l'article 55 de la Constitution et du Traité de Rome.

Dès lors, il convient d'opérer le partage entre les dispositions qui contribuent à renforcer les moyens des délégations en matière d'information du Parlement, accroissent leurs pouvoirs d'information et facilitent la transmission de ces informations et des analyses qui les accompagnent vers les commissions compétentes, et celles qui transforment ces délégations en interlocuteurs parlementaires exclusifs des instances communautaires et du Gouvernement, dotés, au mépris de l'autonomie des commissions, d'une compétence transversale au sein des assemblées.

Cette dernière tendance, qui consiste à concentrer entre les mains des délégations une compétence exclusive en matière de mise en oeuvre du droit communautaire dans notre droit interne, témoigne d'une conception contestable et sans doute inexacte du travail législatif. Il importe que toutes les commissions parlementaires prennent en compte la dimension communautaire à l'occasion de l'examen des projets de loi qui leur sont soumis. Qu'elles puissent disposer à cet effet d'un organisme chargé de centraliser les éléments d'information qui leur sont utiles dans cette perspective, de les analyser et de les commenter apparaît hautement souhaitable, mais il n'est pas concevable que cette instance se substitue à elles.

## II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Lois du Sénat et l'Assemblée nationale ont eu des préoccupations convergentes à propos du rôle croissant du droit communautaire et de la nécessité d'améliorer l'information des assemblées sur les travaux des Communautés européennes. Les points de divergence apparents qui subsistent semblent finalement tenir plus à quelques approximations dans la formulation des objectifs poursuivis et surtout à des rédactions un peu hâtives qui ouvrent la voie à des interprétations qui vont probablement plus loin que le souhait initial de leurs auteurs, plutôt qu'à de véritables oppositions de fond.

### A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES DÉLÉGATIONS ET LA CLARIFICATION DE LEUR MISSION

Votre commission des Lois s'est efforcée de clarifier la rédaction du texte et d'en supprimer les ambiguïtés avec pour principal souci d'améliorer l'information des assemblées sur les travaux conduits par les instances communautaires.

#### 1. Des moyens renforcés

Reprenant les propositions formulées à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de M. Genton, votre commission des Lois a retenu les deux éléments suivants :

- le renforcement des effectifs des délégations en portant le nombre de leurs membres à vingt-quatre au lieu des dix-huit actuels et des trente-six proposés (*article premier*) ;

- la représentation équilibrée des commissions permanentes au sein de chaque délégation (*article 2*).

En revanche, la commission, pour les motifs indiqués plus haut, a souhaité maintenir l'incompatibilité, pour un député ou un

sénateur, entre le mandat de parlementaire européen et celui de membre de la délégation de son assemblée (*article 3*).

## 2. Une mission clarifiée

A l'*article 4*, votre commission des Lois vous demande d'**écarter la notion de coordination** des activités du Parlement et de celles des institutions communautaires, introduite par l'Assemblée nationale dans la définition de l'objet des délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Elle vous propose en revanche, de **compléter** le paragraphe IV de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui rappelle les principaux textes qui définissent les compétences des institutions communautaires, afin d'ajouter aux traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, l'**acte unique européen** des 17 et 28 février 1986, inséré par l'Assemblée nationale, et les **textes subséquents**, curieusement supprimés par les députés.

## 3. Le renforcement du droit à l'information

L'Assemblée nationale a renforcé le droit à l'information des délégations (*article 4*) ; le texte dispose en effet que :

- le Gouvernement leur communique tout projet de textes et actes communautaires et tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés,

- que ceux-ci portent sur des matières relevant du domaine de la loi ou de celui du règlement ,

- et ce dès leur transmission au Conseil des Communautés et non plus seulement avant leur examen par ce Conseil.

Il ajoute également que le Gouvernement les tient informées des négociations en cours.

Enfin, pour parfaire leur information, le texte prévoit qu'elles peuvent entendre les ministres et des représentants des

institutions des Communautés et associer à leur travaux, sans voix délibérative, des membres français du Parlement européen.

Votre commission vous propose de retenir l'ensemble de ce dispositif prévu aux trois derniers alinéas de l'article 4, sous réserve de **modifications rédactionnelles**, de la **suppression de la référence aux représentants des institutions des Communautés** et du **renvoi dans un article 6 bis nouveau de la disposition relative à l'association de membres français du Parlement européen aux travaux des délégations** dès lors que les modalités doivent en être précisées par le règlement intérieur de chaque délégation.

#### **4. Des renvois au règlement intérieur**

L'Assemblée nationale a souhaité préciser que chaque délégation peut organiser les conditions de publicité de ses travaux et que les deux délégations peuvent tenir des réunions conjointes.

Votre commission des Lois vous propose de reprendre ces dispositions dans un *article 6 bis*, qui compléterait le paragraphe VII de l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958 relatif au règlement intérieur, afin d'indiquer que les **conditions de publicité et les modalités d'organisation des réunions conjointes** soient précisées dans le règlement intérieur de chaque délégation.

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, relatives à **l'association de membres français du Parlement européen aux travaux des délégations**, seraient également reprises dans cet article 6 bis.

## **B. LES DÉLÉGATIONS SONT DES INSTRUMENTS À LA DISPOSITION DES COMMISSIONS ET DU PARLEMENT**

### **1. Un instrument au service des commissions**

Soucieuse d'éviter les ambiguïtés et les écueils qui peuvent résulter de certaines formulations retenues par l'Assemblée nationale, votre commission des Lois vous propose une **nouvelle**

**rédaction de l'article 5** qui précise le rôle des délégations parlementaires pour les Communautés européennes :

- **elles traitent** les informations et communications dont elles sont les destinataires et transmettent leurs analyses, assorties ou non de conclusions, aux commissions compétentes ;

- **elles peuvent être consultées par les commissions sur tout acte communautaire.**

## **2. L'information du Parlement**

Votre commission des Lois vous propose une **nouvelle rédaction de l'article 6** tendant à préciser que les délégations ont un rôle d'information de leur assemblée :

- elles présentent à leur assemblée respective un **rapport annuel d'information** sur les travaux conduits par les différentes institutions des Communautés européennes ;

- elles peuvent demander au Bureau de publier, sous forme de **rapports d'information**, les études spécialisées qu'elles établissent.

## **3. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions**

L'Assemblée nationale a souhaité, dans un *article 7*, que les **délégations** désignées le 12 octobre 1988 à l'Assemblée nationale et le 22 octobre 1986 au Sénat soient **renouvelées** dans le délai d'un mois suivant la promulgation du texte qui vous est soumis. Votre commission vous propose de préciser que ce **délai d'un mois court à compter de l'ouverture de la première session ordinaire** suivant la promulgation du texte.

\*

\* \*

Votre commission des Lois s'est réjouie de constater que **nos deux assemblées étaient animées par un même souci d'améliorer la prise en compte de la dimension communautaire dans leurs travaux.** Elle souhaite pour sa part que cette évolution puisse s'appuyer sur des délégations parlementaires renforcées, qui puissent recevoir les informations et les projets communautaires dès que ceux-ci sont disponibles et transmettre aux commissions compétentes les analyses et conclusions qu'elles auront établies afin d'apporter à ces commissions tous les éléments d'information dont celles-ci ont besoin.

**Sous réserve de ces observations et des modifications qu'elle vous a exposé, votre commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de loi qui vous est soumise.**

# TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Conclusions de la commission sur la proposition de loi n°115 (1988-1989)	Texte adopté par l'Assemblée nationale (proposition de loi n°246 1988-1989)	Propositions de la commission (amendements au texte adopté par l'Assemblée nationale)
<p>Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>L'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié:</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Le paragraphe I de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 6 bis. — I. — Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Chacune de ces délégations compte dix-huit membres.</p>	<p>A. Le paragraphe I est ainsi rédigé:</p> <p>I. — Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Chacune de ces délégations compte <i>vingt-quatre</i> membres."</p>	<p>"I. — Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Chacune de ces délégations compte trente-six membres."</p>	<p>"I. — Il est constitué,...</p> <p style="text-align: right;"><i>...vingt-quatre</i></p> <p>membres."</p>
<p>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>B. Le premier alinéa du paragraphe II est ainsi rédigé :</p> <p>"Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes."</p>	<p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p>Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 6 bis précité est ainsi rédigé :</p> <p>"Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes."</p>	<p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p>Sans modification.</p>

### Texte en vigueur

La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

III. — Les députés ou les sénateurs élus à l'assemblée des Communautés européennes ne peuvent faire partie de l'une ou l'autre délégation.

### Conclusions de la commission sur la proposition de loi n°115 (1988-1989)

### Texte adopté par l'Assemblée nationale (proposition de loi n°246 1988-1989)

### Propositions de la commission (amendements au texte adopté par l'Assemblée nationale)

#### Art. 3

Le paragraphe III de l'article 6 *bis* précité est ainsi rédigé :

"III. — Chaque délégation peut décider d'organiser, par les moyens de son choix, la publicité de ses travaux.

"La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes."

#### Art. 4

Le paragraphe IV de l'article 6 *bis* précité est ainsi rédigé :

#### Art. 3

*Supprimé.*

#### Art. 4

Alinéa sans modification.

### Texte en vigueur

IV. — Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission d'informer leur assemblée respective 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.

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.

### Conclusions de la commission sur la proposition de loi n°115 (1988-1989)

### Texte adopté par l'Assemblée nationale (proposition de loi n°246 1988-1989)

"IV. — Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission d'informer leur assemblée respective des travaux des institutions des Communautés européennes, conduits en application notamment des traités du 18 avril 1951, du 25 mars 1957 et de l'acte unique européen des 17 et 28 février 1986, en vue de coordonner les activités du Parlement et celles des institutions communautaires.

"A cet effet, le Gouvernement leur communique dès réception tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés européennes, en particulier les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes. Il les tient informées des négociations en cours.

"Les délégations peuvent demander l'audition des ministres ainsi que des représentants des institutions des Communautés.

Elles peuvent associer à leurs travaux les représentants français du Parlement européen, sans voix délibérative."

### Propositions de la commission (amendements au texte adopté par l'Assemblée nationale)

"IV. Les...

... des travaux conduits par les institutions des Communautés européennes en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'acte unique européen des 17 et 28 février 1986 et des textes subséquents.

"A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés européennes. Le Gouvernement les tient en outre informés des négociations en cours.

"Les délégations peuvent demander à entendre les ministres.

*Alinéa supprimé.*

Texte en vigueur

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.

Conclusions de la commission sur la proposition de loi n°115 (1988-1989)

C. Il est ajouté au paragraphe V un second alinéa ainsi rédigé:

"Les délégations entendent les ministres et les représentants français au Parlement européen en tant que de besoin".

Texte adopté par l'Assemblée nationale (proposition de loi n°246 1988-1989)

Art. 5

Le paragraphe V de l'article 6 bis précité est ainsi rédigé :

"V.— Les délégations peuvent être consultées par le Gouvernement sur tout projet d'acte communautaire ainsi que sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés.

"Elles peuvent également être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout projet d'acte communautaire .

"Elles examinent 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 adoption par le Conseil des Communautés européennes.

"Elles peuvent émettre un avis sur tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés.

Propositions de la commission (amendements au texte adopté par l'Assemblée nationale)

Art. 5

Alinéa sans modification.

*"V.—Les délégations traitent les informations et communications mentionnées au paragraphe IV et transmettent leurs analyses, assorties ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes.*

*"Les délégations peuvent en outre être consultées par les commissions parlementaires sur tout acte ou tout projet d'acte communautaire."*

*Alinéa supprimé.*

*Alinéa supprimé.*

**Texte en vigueur**

VI. — Les délégations traitent les informations et communications mentionnées aux paragraphes IV et V et soumettent leurs conclusions aux commissions parlementaires compétentes.

Les délégations présentent à leur assemblée respective un rapport semestriel d'information.

VII. — Les délégations définissent leur règlement intérieur.

**Conclusions de la commission sur la proposition de loi n°115 (1988-1989)**

D. Le paragraphe VI est ainsi rédigé :

VI. — "Les délégations traitent les informations et communications mentionnées aux paragraphes IV et V et soumettent leurs conclusions et leurs rapports aux commissions parlementaires compétentes."

"Les délégations présentent à leur assemblée respective un rapport annuel et des rapports d'information."

**Texte adopté par l'Assemblée nationale (proposition de loi n°246 1988-1989)**

**Art. 6**

Le paragraphe VI de l'article 6 bis précité est ainsi rédigé :

VI. — "Les délégations transmettent des rapports, assortis ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes. Elles peuvent décider de les déposer sur le Bureau de leur assemblée respective afin qu'ils soient publiés comme rapports d'information".

**Propositions de la commission (amendements au texte adopté par l'Assemblée nationale)**

**Art. 6**

Alinéa sans modification.

VI. — "*Les délégations présentent à leur assemblée respective un rapport annuel d'information sur les travaux conduits par les différentes institutions des Communautés européennes. Elles peuvent en outre déposer des rapports spécialisés sur le Bureau de leur assemblée respective qui peut décider de les publier comme rapports d'information.*"

Art. 6 bis additionnel après l'art. 6.

*Le paragraphe VII de l'article 6 bis précité est ainsi complété:*

*"Chaque délégation peut y fixer les conditions de la publicité de ses travaux, définir les modalités d'association à ses travaux, avec voix consultative, des membres français du Parlement européen et prévoir de tenir des réunions communes avec la délégation de l'autre assemblée".*

**Texte en vigueur**

**Conclusions de la commission  
sur la proposition de loi n°115  
(1988-1989)**

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale (proposition de loi  
n°246 1988-1989)**

**Propositions de la commission  
(amendements au texte adopté  
par l'Assemblée nationale)**

Art.7 (nouveau).

Dans le délai d'un mois suivant la promulgation de la présente loi, il est procédé, par dérogation aux deuxième et troisième alinéas du paragraphe II de l'article 6 bis, à la désignation de la délégation de chaque assemblée.

Les délégations désignées le 12 octobre 1988 à l'Assemblée nationale et le 26 octobre 1986 au Sénat demeurent en fonctions jusqu'à l'installation des nouvelles délégations.

Art.7.

*Dans le délai d'un mois à compter de l'ouverture de la première session ordinaire suivant la promulgation de la présente loi...*

) ...assemblée.

Alinéa sans modification.