

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

sur

**la Conférence des Parlements de la Communauté européenne
qui se tiendra à Rome, du 27 au 30 novembre 1990**

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	Pages	
	-	
INTRODUCTION	3	
 I. LES ORIGINES DE LA CONFERENCE		
- Déclaration de M. François MITTERRAND	7	
- Résolution du Parlement européen	7	
 II. L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT		
DE LA CONFERENCE	9	
 III. LES THEMES DE LA CONFERENCE		13
 IV. LES TRAVAUX DE LA DELEGATION DU SENAT POUR		
LES COMMUNAUTES EUROPEENNES		
 A. REUNION DU 20 SEPTEMBRE 1990		
1. Compte-rendu de la réunion	21	
2. Avis adoptés par la Délégation	27	
a) Les orientations relatives à un projet pour		
l'union européenne (M. Michel CALDAGUES, rapporteur)	27	

b) Le principe de subsidiarité (M. Michel PONIATOWSKI, rapporteur)	31
c) La conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie pour l'Union européenne (M. Xavier de VILLEPIN, rapporteur)	33
d) La préparation des Assises des Parlements de la Communauté (M. Claude ESTIER, rapporteur)	35
B. REUNION DU 11 OCTOBRE 1990	
1. Compte-rendu de la réunion	37
2. Avis adopté par la Délégation sur le principe de subsidiarité (M. Michel PONIATOWSKI, rapporteur)	41
C. REUNION DU 25 OCTOBRE 1990	
1. Compte-rendu de la réunion	45
2. Avis adopté par la Délégation sur le rôle d'un Sénat européen ou Chambre de la subsidiarité (M. Michel PONIATOWSKI, rapporteur)	47
V. LISTE DES MEMBRES DU SENAT PARTICIPANT A LA CONFERENCE	51

Mesdames, Messieurs,

Du 27 au 30 novembre 1990, 173 membres des Parlements des douze Etats membres de la Communauté et 85 membres du Parlement européen se rassembleront à Rome pour une Conférence des Parlements de la Communauté européenne.

Cet événement sans précédent répond tout à la fois au foisonnement des réflexions qui se sont récemment fait jour sur le devenir de la Communauté et son contrôle démocratique et à la prise de conscience, par chacun des Parlements des douze Etats membres, des conséquences institutionnelles de la construction européenne et de la nécessité de mieux insérer chaque Parlement national dans le processus communautaire.

Les conférences intergouvernementales qui s'ouvriront au milieu du mois de décembre 1990 vont amener les gouvernements des douze Etats membres à préciser leurs souhaits et leurs intentions sur l'avenir de la Communauté. Les Traités qui en résulteront seront soumis à chacun des Parlements nationaux en vue de leur ratification. Mais la participation parlementaire serait bien formelle, voire dérisoire, si elle ne devait consister qu'à approuver - ou refuser - ces Traités sans possibilité d'en infléchir la moindre modalité.

La Conférence des Parlements de la Communauté européenne devrait fournir l'occasion de l'expression d'une réflexion parlementaire sur l'Union européenne en amont des conférences intergouvernementales ; les idées avancées au cours de cette Conférence pourront ainsi constituer autant de suggestions pour ces conférences des représentants des Etats membres qui, aux termes de l'article 236 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, doivent arrêter les modifications à apporter à ce Traité.

En ce sens, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a, au cours de trois réunions tenues en septembre et octobre derniers, arrêté des avis sur la plupart des points qui seront abordés à Rome du 27 au 30 novembre 1990.

Le présent rapport a pour but de rassembler les divers textes relatifs à l'organisation de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne - qui a longtemps été dénommée "Assises" avant que les Présidents des Parlements des pays de la Communauté européenne et du Parlement européen n'arrêtent son titre officiel lors de leur réunion du 20 septembre 1990 - ainsi que les travaux et avis de la Délégation du Sénat en vue de la participation de notre Assemblée à la Conférence.

L'association des Parlements nationaux au processus communautaire et leur rapprochement du Parlement européen sont une nécessité pour résoudre pleinement le déficit démocratique si souvent dénoncé au sein de la Communauté. La création - à l'initiative des Présidents Alain POHER et Laurent FABIUS - des conférences des organes spécialisés dans les Affaires européennes des Parlements des Etats membres de la Communauté européenne a été un premier pas en ce sens : la réunion de Paris les 16 et 17 novembre 1989, celle de Cork les 10 et 11 mai 1990, enfin celle de Rome les 1er et 2 octobre 1990, ont montré tout l'intérêt de ces réunions tenues chaque semestre dans le pays qui préside le Conseil des Communautés.

L'organisation de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne est un deuxième pas dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Elle peut constituer en effet la première amorce d'une contribution des Parlements des pays européens à la construction communautaire et à l'introduction d'un contrôle démocratique effectif et complet sur les actes de la Communauté.

La proposition formulée par le gouvernement français dans sa déclaration à l'Assemblée nationale le 10 octobre 1990 et les suggestions que l'on trouvera dans les avis de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes - qui, d'une certaine manière en constituent le complément - sont autant de pistes lancées pour l'institutionnalisation d'une participation véritable des Parlements nationaux à la construction européenne.

Tant que la Communauté Economique Européenne ne sera pas devenue une véritable union économique et monétaire, une

véritable union politique et une communauté de défense, le Parlement européen ne pourra pas exercer l'ensemble des pouvoirs attachés à un Parlement et prélevés sur ceux des Parlements nationaux, comme le prévoyaient, en filigrane, les auteurs du Traité de Rome.

Cette complète souveraineté est d'ailleurs indissociable d'un mode de désignation des membres du Parlement leur assurant une représentativité conforme aux traditions démocratiques de nos pays. Pendant la période qui conduira à cette pleine souveraineté - qui risque d'être longue - la démocratie à l'intérieur de la Communauté doit reposer sur le Parlement communautaire et sur chacun des Parlements nationaux.

Elle pourrait aussi reposer sur la création d'une assemblée spécifique, lieu de rencontre des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen, dont la mission serait de préciser et de contrôler l'exercice des compétences qui peuvent ou doivent relever du pouvoir des institutions de la Communauté et les compétences qu'il convient de laisser au pouvoir des Etats : cette assemblée pourrait être le garant politique de la répartition et de l'application de ces compétences ou, selon la terminologie actuellement en cours, le gardien du respect de la nécessaire "subsidiarité", cette garantie ne pouvant être donnée par un organe juridictionnel. Il ne semble pas, non plus, que cette assemblée puisse être l'émanation ou même la transformation du Conseil de Ministres comme on paraît, ici ou là, le proposer comme si on redoutait une assemblée issue des Parlements nationaux.

Dans notre esprit, elle ne serait pas une institution supplémentaire de la Communauté car elle n'interviendrait pas dans le processus législatif ou réglementaire, et devrait seulement apparaître comme le gardien de l'équilibre démocratique entre la Communauté et les Etats ainsi qu'entre les institutions.

Cette notion, si elle était retenue et mise en oeuvre, pourrait être de nature à permettre d'atteindre, à travers une confédération mal définie et fragile, la fédération espérée.

I. LES ORIGINES DE LA CONFERENCE

Extrait de la déclaration de M. François MITTERRAND,

Président du Conseil européen,

devant le Parlement européen, le 25 octobre 1989

"Si, comme je le demande, la conférence intergouvernementale se réunit à la fin de l'année prochaine, pourquoi ne serait-elle pas l'occasion de ce qu'on appellerait "l'aggiornamento" de la Communauté ? Pourquoi le Parlement européen n'organiserait-il pas des assises sur l'avenir de la Communauté, auxquelles participeraient, au côté de votre Assemblée, des délégations des Parlements nationaux et les représentants de la Commission et des gouvernements ? De vastes assises".

Extrait de la résolution adoptée par le Parlement européen,

le 23 novembre 1989

Le Parlement européen "reprend les propositions successives faites par Felipe Gonzales et François Mitterrand, et propose de convoquer une préconférence au début de l'année 1990 à laquelle participeront un nombre égal de représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement, qui élaborera des propositions concrètes pour la réforme nécessaire du Traité ; charge son Président d'inviter la Commission et les gouvernements à cette conférence ; invite ensuite les Parlements des pays membres à des "assises européennes", qui seront une assemblée des Parlements de l'Europe, pour délibérer sur les prochaines étapes de la réalisation de l'Union européenne."

II. L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT DE LA CONFERENCE

Les Présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen - réunis à Rome auprès de la Chambre des Députés, le 20 septembre 1990 - ont décidé de convoquer à Rome, dans la salle de Montecitorio, du 27 au 30 novembre 1990, la "Conférence des Parlements de la Communauté européenne" ; ils ont adopté les décisions suivantes, en ce qui concerne l'organisation et le déroulement des travaux :

I. THEME

La Conférence portera sur le thème suivant :

"L'avenir de la Communauté. Les implications, pour la Communauté européenne et les Etats membres, des propositions relatives à l'Union économique et monétaire et à l'Union politique, et plus particulièrement le rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen".

II. CONVOCATION

Le principe de l'"autoconvocation" ayant recueilli l'unanimité, la formule d'invitation suivante, souscrite par les Présidents des Chambres du Parlement italien et par le Président du Parlement européen, a été retenue :

"Conformément à ce qui a été convenu lors de la réunion des Présidents des Parlements des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen, qui s'est tenue à Rome le 20 septembre 1990, les Parlements des Etats membres de la Communauté et le Parlement européen sont invités à participer, selon les modalités fixées, à la Conférence des Parlements de la Communauté européenne, qui se tiendra à Rome du 27 au 30 novembre 1990.

III. COMPOSITION

La Conférence accueillera 258 participants, répartis comme suit : 173 membres des Assemblées parlementaires des Etats membres de la Communauté européenne et 85 parlementaires européens (la proportion étant d'environ deux tiers, un tiers), selon le tableau reproduit ci-dessous.

Le nombre des parlementaires de chaque pays sera égal à un tiers de la représentation de ces pays au sein du Parlement européen (avec quelques arrondissements) et seront désignés sur la base des procédures propres aux différentes Assemblées.

Les parlementaires européens seront répartis en proportion de l'importance numérique des groupes politiques respectifs.

	DELEGATIONS NATIONALES 173 sièges	DELEGATIONS PARLEMENT EUROPEN 85 sièges
Belgique	8	
Danemark	7	
République fédérale d'Allemagne	26	
Grèce	8	
Espagne	20	
France	26	
Irlande	7	
Italie	26	
Luxembourg	3	
Pays-Bas	8	
Portugal	8	
Royaume-Uni	26	
TOTAL	173	85
TOTAL DES MEMBRES DE LA CONFERENCE		258

IV. DUREE

- 27 novembre : l'après-midi (de 16 à 20 heures)
- 28 novembre : toute la journée (de 10 à 13 heures et de 16 à 19 heures)
- 29 novembre : toute la journée (de 10 à 13 heures et de 16 à 20 heures)
- 30 novembre : le matin (de 9 h 30 jusqu'à la clôture)

V. PARTICIPATION AUX TRAVAUX D'AUTRES PERSONNES

Le Président du Conseil et le Président de la Commission des Communautés européennes seront invités à intervenir dans le débat, selon les règles communes à tout autre intervention, leur discours devant s'insérer dans le cours des travaux.

La participation de tout autre personne a été exclue, même en qualité d'"observateur".

VI. DEROULEMENT DES TRAVAUX

a) Ouverture des travaux

La Conférence sera ouverte par trois allocutions des Présidents des deux Chambres du Parlement italien et du Président du Parlement européen.

b) Présidence

La présidence sera assurée par les Présidents des deux Chambres du Parlement italien et par le Président du Parlement européen, assistés par les Présidents des Assemblées des autres Etats de la Communauté qui participent à la Conférence.

c) Temps de parole

Partant du principe que 20 heures environ seront disponibles au total pour les travaux, en réservant 5 heures à la phase d'ouverture, aux deux interventions des non-parlementaires et à la phase finale (examen et adoption du document final), 15 heures restent disponibles pour les débats. Ces heures sont réparties comme suit : 10 heures (représentant deux tiers du total) sont destinées aux membres des Parlements des Etats membres ; 5 heures (représentant un tiers du total) sont destinées aux députés du Parlement européen. Sur les 10 heures réservées aux membres des Parlements nationaux, 2 heures (120 minutes) seront réparties de façon égale entre les douze délégations, à raison de 10 minutes pour chaque délégation ; 8 heures (480 minutes) seront réparties en proportion de l'importance numérique de chaque délégation, selon le tableau suivant :

MINUTES A LA DISPOSITION DES DELEGATIONS NATIONALES				MINUTES A LA DISPOSITION DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPEEN
ETATS	MINUTES REPARTIES DE FACON EGALE	MINUTES REPARTIES PROPORTIONNELLEMENT	TOTAL	
BELGIQUE	10	22,2	32,2	
DANEMARK	10	14,8	24,8	
RF D'ALLEMAGNE	10	75	85	
GRECE	10	22,2	32,2	
ESPAGNE	10	55,5	65,5	
FRANCE	10	75	85	
IRLANDE	10	13,8	23,8	
ITALIE	10	75	85	
LUXEMBOURG	10	5,5	15,5	
PAYS-BAS	10	23,1	33,1	
PORTUGAL	10	22,2	32,2	
ROYAUME-UNI	10	75	85	
TOTAL	120	479,3	599,3	

Le temps maximum prévu pour chaque intervention - y compris celles du Président du Conseil et du Président de la Commission des Communautés européennes - est fixé à 10 minutes.

d) Comité de rédaction

Il sera constitué un comité de rédaction, présidé par le Président de la Chambre des Représentants du Parlement belge et Président de la Commission des affaires européennes, M. Nothomb, et composé des présidents des organismes parlementaires spécialisés dans les problèmes communautaires, qui participent à la conférence, ainsi que de cinq parlementaires européens ; il sera chargé de suivre les travaux et d'élaborer un projet de déclaration finale.

Ce comité se réunira à l'issue de la première journée et déposera son texte pour 18 heures, le deuxième jour.

e) Clôture des travaux

Le projet de déclaration finale sera traduit et distribué au début de la troisième journée. D'éventuels amendements, signés par 5 parlementaires au moins, devront être déposés pour 18 heures, le troisième jour.

Le vote, à la majorité absolue des participants, interviendra le quatrième jour.

La déclaration finale aura une portée exclusivement politique, eu égard au caractère extraordinaire de la Conférence.

VII. PUBLICITE DES TRAVAUX

La Conférence sera ouverte au public et aux médias, de manière à ce que ses travaux bénéficient de la publicité la plus large possible.

VIII. REGLEMENT

Le règlement de la conférence est constitué principalement par les décisions prises par les Présidents lors de la réunion du 20 septembre. Pour les questions éventuelles qui n'auraient pas été expressément envisagées dans le cadre de ces décisions, leur règlement relève de la présidence de la Conférence, compte tenu éventuellement du règlement du Parlement européen, dans la mesure où ce dernier est applicable.

IX. DOCUMENTATION

Les documents de travail, les notes ou les propositions, qui constitueront la documentation politique de base pour les discussions, pourront être déposés auprès de la présidence de la Conférence d'ici la fin du mois d'octobre.

Cette documentation sera complétée par des notes techniques comprenant : le texte des décisions adoptées par les Présidents lors de la réunion du 20 septembre, la liste de tous les participants, une note informative sur l'organisation des 21 Assemblées des différents Etats membres et du Parlement européen et le texte du règlement du Parlement européen.

III. LES THEMES DE LA CONFERENCE

Après avoir amplement débattu les aspects préparatoires ayant trait au déroulement de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne, dans le cadre des décisions prises à Rome le 20 septembre 1990 par les Présidents des Parlements des pays de la Communauté européenne et du Parlement européen, les représentants des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen, réunis à Rome les 1er et 2 octobre 1990, se sont penchés sur le thème du débat de la Conférence : "L'avenir de la Communauté. Les implications pour la Communauté européenne et les Etats membres des propositions relatives à l'Union économique et monétaire et à l'Union politique, en accordant une attention particulière au rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen".

La Conférence a adopté les conclusions suivantes :

A. Elle recommande que le débat sur le thème de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne soit organisé par séances ayant pour objet les quatre sujets identifiés ci-dessous :

1. Les nouveaux objectifs de la Communauté :

● L'Union économique et monétaire

● L'Union politique

2. Le renforcement de la légitimité démocratique :

● Renforcement à l'intérieur des institutions

● Renforcement dans les relations entre la Communauté et les Etats membres

3. La répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres

4. Les relations avec d'autres pays et institutions d'Europe

B. Elle recommande aux Parlements qui souhaitent faire parvenir -pour le 31 octobre 1990, délai fixé par la réunion des Présidents des Parlements des pays de la Communauté européenne et du Parlement européen du 20 septembre dernier- des contributions écrites à la préparation de la Conférence des Parlements de la

Communauté européenne, de tenir compte de la répartition dans les quatre sujets énumérés au paragraphe A. ci-dessus et à propos desquels le Comité de rédaction spécialement prévu a proposé les questions qui figurent dans la liste ci-jointe en appendice et complétée par les questions supplémentaires indiquées par les participants à la Conférence.

C. Elle invite les Présidents des organes spécialisés des Parlements nationaux et le Parlement européen à se réunir à Rome le 12 novembre prochain, pour examiner les documents parvenus en vue de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne, en faisant état de toutes les positions qui y seraient représentées.

**Liste des questions ouvertes et ayant trait aux sujets de base
dont on estime qu'elles méritent d'être approfondies**

(Cette liste comporte les points qui, sous forme de questions ouvertes, peuvent éventuellement entrer dans les quatre sujets de base identifiés ; l'agencement de ces points dans la liste ne reflète aucunement un ordre de priorité, mais il a une valeur purement indicative).

I. LES NOUVEAUX OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE

a) L'union économique et monétaire

a.1.) Calendrier des étapes pour la réalisation de l'Union économique et monétaire ;

a.2.) Convergence des politiques économiques et budgétaires ;

a.3.) Formes de financement de la Communauté et harmonisation fiscale ;

a.4.) Contrôle démocratique sur les nouvelles institutions monétaires.

b) L'Union politique

b.1.) Sécurité et politique extérieure ;

b.2.) Politique sociale ;

b.3.) Politique régionale ;

b.4.) Environnement ;

b.5.) Culture.

II. LE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

a) Renforcement à l'intérieur des institutions communautaires

a.1.) Rôle constituant du Parlement européen ;

a.2.) Pouvoir d'initiative et de décision en matière législative au Parlement européen ;

a.3.) Pouvoir d'investiture de la Commission par le Parlement européen ;

a.4.) Transparence des décisions du Conseil ;

a.5.) Citoyenneté européenne ;

a.6.) Elargissement des compétences exécutives de la Commission et "contrôle" de ses compétences législatives ;

b) Renforcement dans les relations entre la Communauté et les Etats membres

b.1.) Rôle des Parlements nationaux ;

b.2.) Institutionnalisation de la coopération entre les Parlements de la Communauté ;

b.3.) Institutionnalisation d'un secrétariat permanent pour les organes spécialisés dans les affaires communautaires ;

b.4.) Information des Parlements nationaux sur l'activité de la Commission et du Parlement européen ;

b.5.) Adaptation du système interne au droit communautaire et contrôles y afférents ;

b.6.) Rôle de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes dans l'application du droit communautaire.

III. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA COMMUNAUTE ET LES ETATS MEMBRES

1. Efficience et efficacité ;

2. Définition du principe de subsidiarité ;

3. Répartition des compétences aux niveaux européen, national et régional ;

IV. LES RELATIONS AVEC D'AUTRES PAYS ET INSTITUTIONS D'EUROPE

1. Relations avec l'A.E.L.E. ;

2. Relations avec la C.S.C.E. ;
3. Relations avec l'Europe centrale et de l'Est ;
4. Relations avec l'U.E.O. ;
5. Relations avec le Conseil de l'Europe ;
6. Adhésion ou association de nouveaux Etats ;
7. Les frontières de la Communauté.

*

* * *

Les propositions suivantes, modificatives ou additives, ont été avancées au cours de l'examen du document qui précède.

I. LES NOUVEAUX OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE

a) L'Union économique et monétaire et la cohésion économique et sociale (*Belgique, Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce*).

a.1.) Calendrier et conditions pour la réalisation de l'Union économique et monétaire (*Pays-Bas*).

a.3.) Formes de financement de la Communauté (*Danemark*).

a.5.) Elargissement du vote à la majorité (*Allemagne, Luxembourg*).

a.6.) La cohésion économique et sociale (*Portugal, Grèce*).

a.7.) Politique régionale (*Grèce* : en conséquence, supprimer le point b.3. suivant).

a.8.) Environnement (*Grèce* : en conséquence, supprimer le point b.4. suivant).

b.1.bis) Renforcement de la coopération politique (*Italie*).

b.2.) Politique sociale et de l'éducation (*Portugal*).

II. LE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

a.1.) Le rôle constituant du Parlement européen est-il admissible ? (*France, Danemark*).

a.1.bis) Révision des Traités C.E.E. ou conclusion de nouveaux Traités ? (*Italie*).

a.2.bis) Pouvoir de co-décision (*Italie*).

a.3.) Le pouvoir d'investiture de la Commission par le Parlement est-il admissible ? (*France, Danemark*).

a.4.) Transparence du processus décisionnel des institutions communautaires (*Pays-Bas, Danemark*).

a.6.) Elargissement des compétences exécutives de la Commission et contrôle de ses compétences législatives et exécutives (*Parlement européen, Italie, Allemagne*).

a.7.) Information sur l'activité des institutions communautaires (*Italie*).

b.1.) Rôle européen des Parlements nationaux (*Belgique*).

b.1.bis) Transformation du Conseil en Chambre des Etats/Conseil de l'Union (*Italie*).

b.2. Supprimer le point b.2. (*Italie*).

b.2.) Institution du Sénat européen (*France, Portugal*).

b.3. Supprimer le point b.3. (*Italie, Royaume-Uni*).

b.3. Le secrétariat des organes spécialisés dans les affaires communautaires est assuré par les secrétariats des Parlements de la "troïka" et par celui du Parlement européen (*Parlement européen*).

b.3. Réserver à la quatrième conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires l'approfondissement de la question des relations entre les organes spécialisés, le Parlement européen et les autres institutions de la Communauté (*Royaume-Uni*).

b.5.) Adaptation du système interne au droit communautaire et contrôles et sanctions y afférents (*Pays-Bas*).

III. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA COMMUNAUTE ET LES ETATS MEMBRES

III. LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTES ET DES ETATS MEMBRES (*Espagne, Belgique*).

2. Mise en oeuvre du principe de subsidiarité (*Allemagne, Pays-Bas*).

3. Répartition des compétences au niveau européen et national (*France*).

4. Rapport entre les niveaux européen, national et régional (*Italie*).

IV. LES RELATIONS AVEC D'AUTRES PAYS ET INSTITUTIONS D'EUROPE

IV. LES RELATIONS AVEC D'AUTRES PAYS ET INSTITUTIONS INTERNATIONALES (*Allemagne, Danemark et Luxembourg*).

8. Formuler de nouveau les points 1. à 7. du IV comme suit (*Parlement européen*) :

1. Adhésion ou association de nouveaux Etats ;

2. Relations avec l'A.E.L.E. ;

3. Relations avec le Conseil de l'Europe ;

4. Relations avec l'Europe centrale et de l'Est ;

5. Relations avec la C.S.C.E. ;

6. Relations avec l'U.E.O..

9. Relations avec l'O.T.A.N. (*Allemagne, Danemark, Portugal, Luxembourg, Pays-Bas*).

10. Relations avec les pays en voie de développement (*Pays-Bas*).

11. Question des compétences des institutions communautaires en matière de relations extérieures (*Pays-Bas*).

IV. LES TRAVAUX DE LA DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

A. LA REUNION DU 20 SEPTEMBRE 1990

Compte rendu de la réunion

Le Président Jacques Genton a tout d'abord rappelé les circonstances qui sont à l'origine des quatre avis de la délégation du Sénat sur l'avenir de l'Union européenne. Il a souligné que ces avis permettront aux représentants de la délégation du Sénat de s'exprimer à l'occasion des prochaines rencontres interparlementaires qui auront lieu à Rome les 1er et 2 octobre prochain, dans la perspective des Assises qui se tiendront également à Rome dans la seconde quinzaine de novembre.

M. Michel Caldaguès a ensuite présenté un projet d'avis sur les orientations relatives à un projet pour l'Union européenne.

Après avoir souligné qu'il n'appartenait pas aux parlements nationaux de se comporter en censeur du Parlement européen, M. Michel Caldaguès a, en premier lieu, regretté que la résolution du Parlement européen prise sur la base du rapport de M. Emilio Colombo n'ait traité qu'incidemment de l'environnement extra-communautaire. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité d'élargir les réflexions de la Communauté à une esquisse institutionnelle des stades progressifs d'association à celle-ci des pays de l'Europe de l'Est et de l'Association Européenne de Libre Echange.

M. Michel Caldaguès a ensuite analysé les incidences ponctuelles des réformes en cours sur les prérogatives actuelles des parlements nationaux.

Il a notamment émis des réserves sur les compétences accrues qui pourraient être accordées à la Cour de Justice. Il a marqué son étonnement au regard de l'attribution de pouvoirs consultatifs à un comité des collectivités locales et régionales. Il s'est interrogé sur la possibilité pour l'Union de fixer ses recettes budgétaires en tant qu'elles sont constituées par une partie des impôts levés au niveau national.

M. Michel Caldaguès a enfin abordé le problème posé par la participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire et il a souligné que le Parlement européen

n'avait, dans sa résolution, traité cette question qu'avec un maximum de discrétion.

Constatant la nécessité d'une information a priori des parlements nationaux, il a proposé que soit créée une institution représentative de ceux-ci -un "Sénat européen"-, à caractère consultatif, auprès des institutions européennes. Il a insisté sur le fait que cette vocation ne pouvait lui être contestée par ceux-là même qui voulaient la reconnaître aux collectivités territoriales.

M. Jacques Genton a souligné l'importance des problèmes posés par l'association des parlements nationaux à la construction européenne et la responsabilité qui incombe, en cette matière, aux gouvernements. Il a également indiqué que la Communauté ne devait pas rester repliée sur elle-même et qu'elle devait associer le Conseil de l'Europe, l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) et la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.) pour le rapprochement des pays européens extérieurs à la Communauté.

M. Yves Guéna, constatant que le rapport de M. Michel Caldaguès posait les questions fondamentales pour l'avenir de la Communauté, a exprimé son sentiment sur l'exaspération que ressentaient les parlements nationaux. Selon lui, la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés doit avoir une limite et la légitimité démocratique s'exerce toujours, pour l'heure, dans le cadre national. Il a enfin manifesté son soutien à l'idée de création d'un Sénat européen.

M. Ernest Cartigny s'est prononcé pour une association, à terme, des autres pays de l'Europe centrale dans la Communauté, mais a estimé que cette démarche ne devait pas distraire de la tâche essentielle qui est l'approfondissement de celle-ci. Il ne considère pas comme choquante la consultation par les institutions européennes des organismes régionaux et il a manifesté sa préférence pour des assises régulières pour l'information des parlements nationaux plutôt que pour un Sénat européen.

M. Michel Poniatoski a considéré, de son côté, que l'institution d'un Sénat européen répondrait actuellement aux deux déficits à combler qui sont, d'une part, le déficit de l'Union à l'égard des citoyens et, d'autre part, le déficit de l'Union à l'égard des Etats.

M. Jean-Pierre Bayle a exprimé la crainte qu'un Sénat européen ne contribue à accentuer le désaisissement des parlements nationaux.

La délégation a ensuite entendu M. Michel Poniatoski sur le projet d'avis relatif au principe de subsidiarité.

M. Michel Poniatoski, rapporteur, a tout d'abord insisté sur l'obscurité de ce principe qui, en fait, porte sur la définition de la compétence la plus efficace dans le gouvernement de l'Europe.

De son point de vue, contrairement à l'évolution passée, les compétences de la future Union européenne ne devraient être fixées ni par la Cour, ni par la Commission, mais par les gouvernements et les Parlements nationaux qui sont démocratiquement responsables. Il s'agit donc d'encadrer les pouvoirs d'action nouveaux que l'article 235 du Traité de Rome ouvre au Conseil de ministres et de donner une base légale plus précise à la jurisprudence de la Cour de Justice.

S'il faut certes éviter de bloquer l'évolution de la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats, il faut également se méfier d'une conception conquérante de la subsidiarité et il convient de fixer dans la clarté les attributions de chacun. En conclusion, il a signalé que l'institution d'un Sénat européen permettrait tout à la fois de répondre aux deux déficits de l'Union et de mettre en place un garant de l'évolution de la répartition des compétences.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur l'autorité qui pourrait apprécier les transferts de compétences entre les Etats nationaux et la Communauté et il a souhaité que des précisions soient fournies sur les solutions retenues dans les différentes fédérations existantes et notamment en Suisse et en Allemagne.

M. Ernest Cartigny a regretté que le projet d'avis rejette la conception de la subsidiarité qui est qualifiée de "conquérante" et a insisté sur la nécessité d'une interprétation de la subsidiarité qui soit dynamique et respectueuse des compétences communautaires.

M. Yves Guéna a souligné que les problèmes de répartition des compétences devaient être réglés par les gouvernements et les parlements et non par la Cour de Justice des Communautés.

M. Maurice Blin a ensuite présenté le projet d'avis de M. Xavier de Villepin, empêché, sur la conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie pour l'Union européenne.

M. Maurice Blin, au nom de M. Xavier de Villepin, a indiqué qu'en matière de politique étrangère commune, les

événements internationaux récents conduisaient, certes, à souhaiter un renforcement des compétences de la Communauté, mais qu'ils montraient également la nécessité d'intégrer dans cette réflexion l'avenir des différentes institutions concernées, qu'il s'agisse de l'Union de l'Europe occidentale, de l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord ou de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe.

Il a également montré comment, en matière sociale, d'environnement, de recherche, de culture ou d'éducation, le problème essentiel restait celui de la définition, de l'application et du contrôle du principe de subsidiarité.

Enfin, pour ce qui est des aspects institutionnels, le rapporteur s'est montré favorable aux diverses propositions tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen ; en revanche, il s'est étonné de la proposition de création d'un organe consultatif des collectivités régionales alors même que le Parlement européen a rejeté l'idée de créer un tel organe - "un Sénat européen" - pour l'association des parlements nationaux à la construction européenne.

Au cours du débat qui a suivi la présentation de ce projet d'avis, MM. Michel Poniowski, Michel Caldaguès, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin ont souligné qu'une évolution de la Communauté fondée sur un schéma centralisateur et homogénéisateur ne correspondait pas à la diversité historique, culturelle et économique de la Communauté. M. Michel Caldaguès a notamment insisté sur le fait que la création d'un Sénat européen consultatif permettrait de garantir l'application du principe de subsidiarité.

Enfin, M. Jean-Pierre Bayle, au nom de M. Claude Estier, empêché, a présenté le projet d'avis de la délégation sur la préparation des Assises des Parlements de la Communauté.

Il a d'abord rappelé le double objet des Assises qui, en novembre prochain, vont rassembler les Parlements des Etats membres et le Parlement européen dans une réflexion commune sur l'avenir des institutions communautaires, à savoir d'une part la résorption du déficit démocratique dans le fonctionnement de la Communauté et d'autre part la fixation des orientations générales de l'Union européenne en vue de la conférence intergouvernementale qui commencera ses travaux en décembre 1990. Les idées avancées au cours des Assises constitueront autant de suggestions pour la conférence intergouvernementale qui, aux termes mêmes du Traité, doit arrêter les modifications à apporter à ce dernier.

Enfin, il a estimé que la meilleure composition pour les Assises consisterait à rassembler 262 parlementaires des Etats

membres et 131 membres du Parlement européen, ce qui permettrait d'assurer une juste représentation des principaux courants d'opinion parlementaire sans pour autant gonfler à l'excès l'assemblée des Assises.

Après y avoir apporté quelques amendements résultant de ces débats, la délégation a adopté à la majorité les avis portant sur :

- les orientations relatives à un projet pour l'Union européenne,

- le principe de subsidiarité,

- la conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie pour l'Union européenne,

et à l'unanimité l'avis relatif à la préparation des Assises des Parlements de la Communauté.

LES ORIENTATIONS RELATIVES À UN PROJET POUR
L'UNION EUROPÉENNE

**Avis adopté par la délégation le 20 septembre 1990 sur le rapport de
M. Michel CALDAGUÈS**

Telles qu'elles viennent d'être résumées, les conclusions du rapport COLOMBO conduisent à formuler les commentaires suivants, que l'on fera précéder d'observations liminaires constituant une proposition de cadrage de la discussion :

OBSERVATIONS LIMINAIRES

Il ne semble pas qu'il appartienne aux Parlements nationaux de se comporter en "réviseurs" des travaux du Parlement européen. Ce scrupule conduit à proposer de ne pas interférer plus qu'il ne convient dans les conclusions du rapport COLOMBO visant les rapports internes entre les différentes institutions de la Communauté.

L'attitude de principe ainsi définie autorise néanmoins à se prononcer en faveur du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, évolution en l'absence de laquelle il n'y aurait pas de résorption satisfaisante du déficit démocratique actuellement constaté. On observera simplement que ce renforcement ne suffirait pas, comme certains croient pouvoir l'affirmer, à résoudre le problème des frustrations ressenties par les Parlements nationaux.

Ces observations étant faites, la Délégation est en revanche fondée à se préoccuper activement de ceux des aspects du rapport COLOMBO qui intéressent :

- l'environnement extra-communautaire,
- les incidences de la résolution votée sur les prérogatives ponctuelles des Parlements nationaux,
- la participation des Parlements nationaux au processus des décisions communautaires.

L'ENVIRONNEMENT EXTRA-COMMUNAUTAIRE

Il est frappant de constater combien le rapport COLOMBO reste discret sur ce sujet, c'est-à-dire plus précisément sur les rapports à établir entre la Communauté et les pays de l'Europe de l'Est en voie d'accession à la démocratie. Certes, l'un des considérants de la résolution reconnaît que "les événements récents survenus en Europe centrale et en Europe de l'Est... accroissent les responsabilités

internationales de la Communauté des Douze", mais cette affirmation ne débouche pas sur des conséquences concrètes.

Cette réserve s'explique sans doute par la conviction généralement répandue selon laquelle l'approfondissement de la Communauté et son élargissement ne sauraient aller de pair, le second ne pouvant avoir que des conséquences désastreuses sur le premier.

La Délégation du Sénat estime cependant que les organes communautaires ne s'enfermeraient pas nécessairement dans ce dilemme s'ils entreprenaient à tout le moins d'élargir leurs réflexions à une esquisse institutionnelle des stades progressifs d'association à la Communauté qui pourraient être proposés à ces partenaires européens comme à ceux qui ont déjà demandé à adhérer à la Communauté.

Faute de s'être engagé dans cette voie, le rapport COLOMBO s'est exposé au reproche de se cantonner dans une vision quelque peu introvertie de l'avenir communautaire. Peut-être même risque-t-il ainsi d'accréditer chez les pays concernés l'image d'un chauvinisme, voire d'un égoïsme communautaire.

Au surplus, la nature ayant horreur du vide, ce relatif "enfermement" de l'Europe des Douze ne risque-t-il pas de laisser le champ libre, comme on le constate déjà, à d'autres réflexions sur l'organisation de l'espace européen telles que celles déjà engagées par des institutions telles que le Conseil de l'Europe ou l'OTAN, et cela de manière parfois très concurrentielle à l'égard de la Communauté...

LES INCIDENCES SUR LES PREROGATIVES PONCTUELLES DES PARLEMENTS NATIONAUX

Sans entrer ici dans le vif du débat, la Délégation estime utile de s'interroger, voire de formuler des réserves sur les points suivants, tels qu'ils sont abordés dans la résolution votée à la suite du rapport COLOMBO :

- a) Election du Parlement européen sur la base "d'une procédure électorale uniforme, égale, secrète et libre"

Les problèmes posés par cette uniformité devront être appréciés en fonction des incidences constitutionnelles internes.

- b) Compétences accrues de la Cour de Justice, notamment en ce qui concerne les délimitations de compétence entre les Etats membres et la Communauté

Cette idée ne peut être retenue en l'état. Les pouvoirs de la Cour de Justice étant déjà démesurément étendus au gré de la marge d'appréciation jurisprudentielle qu'elle s'est réservée.

c) Attribution de pouvoirs consultatifs au Comité des collectivités locales et régionales

Bien que la résolution fasse référence au "respect des structures constitutionnelles de chacun des Etats membres", l'institution d'une participation directe des collectivités locales et territoriales aux mécanismes communautaires ne peut qu'aggraver l'impression de dessaisissement ressentie par les Parlements nationaux. De plus, la Constitution française attribue, en France, au Sénat la représentation des collectivités territoriales.

d) Fixation par l'Union de ses recettes budgétaires constituées par une partie des impôts levés au niveau national

Il y aura lieu d'être plus éclairés sur le degré d'automaticité de cette procédure qui, on l'a déjà vu, met en cause l'une des prérogatives les plus fondamentales des Parlements nationaux.

e) Décentralisation des tâches de la Commission à travers les administrations nationales, régionales ou locales

La formulation assez vague et purement discrétionnaire de ces dessaisissements en cascade risque de faire bon marché du nécessaire contrôle revenant aux organes électifs à chaque échelon.

LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DES DECISIONS COMMUNAUTAIRES

Cette question est traitée avec un maximum de discrétion par la résolution finale du Parlement européen, rédigée dans les termes suivants : "les relations et le dialogue entre le Parlement européen et les Parlements nationaux doivent être renforcés en vue de garantir un contrôle plus efficace aux différents niveaux".

L'une des explications vient sans doute de ce que ce sujet formait la matière essentielle d'un autre rapport, celui de M. DUVERGER. On peut toutefois imaginer que cette prudence répond aussi à d'autres raisons car le Parlement européen ne souhaite sans doute pas voir déboucher l'idée d'un Sénat européen, lancée il y a deux ans, reprise dans son esprit sinon dans sa formulation par le Président POHER puis, selon les cas, fermement soutenue, discrètement évacuée ou carrément combattue par telle ou telle personnalité.

Comment ne pas comprendre que les différentes instances communautaires puissent voir dans l'apparition d'un nouveau rouage de l'Europe des Douze un risque d'atteinte à leurs prérogatives actuelles ou d'entrave à celles qu'elles revendiquent pour l'avenir ?

Il convient donc de dépassionner la question tout en notant avec faveur les propos tenus à la tribune du Sénat le 27 juin dernier par M. le Ministre des Affaires étrangères qui déclarait "je vous accorde qu'il faut associer plus que

nous le faisons maintenant et au plus tôt les Parlements nationaux aux décisions prises à l'échelon communautaire et institutionnaliser leur participation au processus de décision communautaire".

Les Parlements nationaux sont certainement disposés à convenir qu'ils ne sauraient prétendre disputer à quiconque le pouvoir législatif européen, ni même en rendre l'exercice plus complexe par des interférences excessives.

De leur côté, les instances européennes doivent admettre qu'il est nécessaire de pourvoir à l'information "a priori" des Parlements nationaux et de leur ménager la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et leurs avis en temps utile.

Le moyen d'y pourvoir serait une institution représentative des Parlements nationaux ayant vocation consultative auprès du dispositif européen. On voit mal comment cette vocation pourrait leur être contestée puisqu'elle est d'ores et déjà reconnue, comme on l'a vu plus haut, aux collectivités territoriales.

Quant à la dénomination de cette institution, la Délégation pense parmi bien d'autres que celle de Sénat européen serait la mieux appropriée pour différentes raisons :

- évoquant une image familière et proche des réalités, elle aurait la vertu mobilisatrice nécessaire à l'aboutissement d'un tel projet,
- elle ne préjugerait aucunement le contenu des pouvoirs de ce nouvel organe car le terme de Sénat a toujours recouvert dans le temps et dans l'espace des réalités institutionnelles très variées.

On ajoutera que les Assises européennes d'ores et déjà prévues et auxquelles certains proposent de donner une vocation périodique seraient difficilement susceptibles d'associer dans la réalité les Parlements nationaux au processus de décisions communautaire. De telles réunions permettraient certainement d'entendre dire tout le bien que tout le monde pense des Parlements nationaux, mais ceux-ci n'y trouveraient que partiellement une réponse à leurs préoccupations.

En conclusion, la Délégation se prononce pour la création d'un Sénat européen, expression des Parlements nationaux de la Communauté, cette idée allant de pair avec celle de l'extension des pouvoirs du Parlement européen et devant s'accompagner d'une claire répartition des compétences respectives de la Communauté et des Etats membres.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Avis adopté par la délégation le 20 septembre 1990 sur le rapport de M. Michel PONIATOWSKI

Le terme de subsidiarité, inconnu de la langue française, est obscur et peu compréhensible de l'opinion publique. Aussi, l'expression "meilleure répartition des compétences" serait-elle de beaucoup préférable.

Au fil des ans, la compétence communautaire a atteint des domaines qui n'apparaissaient initialement que sous la forme de virtualités dans le texte du Traité de Rome. La Cour de Justice des Communautés a joué un rôle éminent dans ce processus par une jurisprudence qui a permis au Conseil et à la Commission de faire le plus large emploi des pouvoirs d'action dont ils sont dotés.

La compétence communautaire existe donc désormais sous la forme d'un ensemble assez flou de matières régies par la Communauté de façon exclusive ou en concurrence avec les Etats membres, et sans que la ligne de démarcation entre les compétences communautaires et les compétences nationales puisse être considérée comme autre chose que le résultat provisoire des progrès en cours de la construction européenne.

Imprécision et imprévision caractérisent cette situation, faisant naître un trouble, en particulier au sein des Parlements nationaux de la Communauté, où l'on se demande quelles peuvent être les limites de l'avancée des compétences communautaires.

Il convient donc de clarifier les données qui régissent le partage des compétences. Les progrès de la construction communautaire ne peuvent à la longue qu'être affectés par une incertitude qui peut provoquer la suspicion des institutions représentatives de la souveraineté nationale. Dans la perspective du développement de la Communauté, il convient naturellement que l'opération souhaitable de clarification conserve au mode de détermination de la compétence communautaire tout son dynamisme.

La notion de subsidiarité permettrait de parvenir à ce résultat dans la mesure où elle traduit l'idée de ne confier aux institutions communautaires que les compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qui ne pourront pas être réalisées de façon plus satisfaisante par les Etats membres pris isolément.

C'est la conception de la subsidiarité qui apparaît dans le rapport de M. GISCARD d'ESTAING. La résolution énonce que la subsidiarité servirait à "assurer le développement dynamique de l'intégration européenne et la meilleure transparence possible dans la répartition des compétences". C'est aussi cette conception qui apparaît très ponctuellement dans l'article 130 R de l'Acte unique, à

propos des compétences dans le domaine de l'environnement, ainsi que dans le projet SPINELLI de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984.

L'insertion, dans le Traité de Rome, de ce principe de subsidiarité obligerait le Conseil à examiner la mise en oeuvre de ses pouvoirs normatifs et, par contrecoup, la création de compétences communautaires nouvelles, en se référant non plus seulement aux objectifs très vastes énoncés dans le Traité, mais aussi à l'opportunité de gérer telle ou telle matière au niveau communautaire plutôt qu'au niveau national. Cela serait particulièrement utile pour la mise en oeuvre de l'article 235.

La même clause permettrait à la Cour de Justice de censurer des dispositions transférant à la Commission des compétences nouvelles au motif que les tâches concernées pourraient être réalisées de manière aussi satisfaisante par les Etats membres pris isolément.

Il existe une autre conception de la subsidiarité, plus conquérante, selon laquelle l'Union serait tenue de s'acquitter des tâches susceptibles d'être mieux exécutées au niveau communautaire que par les Etats membres isolément. Elle instituerait une obligation d'agir, fort dangereuse du fait de l'indétermination de son étendue.

Il découle de cette analyse que la consécration de la subsidiarité serait utile à condition que la notion soit clairement comprise dans un sens à la fois dynamique pour l'union et respectueux des compétences nationales, et que sa définition et son insertion dans le Traité de Rome soient étudiées soigneusement en conséquence. Il est donc nécessaire que la subsidiarité soit clairement définie, dans son principe comme dans son application, afin d'éviter que sous ce nom des ambiguïtés demeurent au bénéfice des interprétations les plus diverses. Il ne faudrait pas que, sous couvert d'unanimité artificiel, un accord se dégage aujourd'hui qui serait gros de querelles ultérieures.

A cette fin, on peut considérer en première approche qu'il conviendrait d'ajouter au Traité des dispositions permettant :

- d'abord, d'encadrer l'usage que le Conseil des Ministres fait de ses pouvoirs d'action, ainsi que de l'article 235 qui lui permet de créer des pouvoirs d'action nouveaux afin de réaliser un objectif énoncé dans le Traité sans mention des pouvoirs correspondants ;

- ensuite, d'offrir à la Cour de Justice une base légale plus précise pour l'élaboration de la jurisprudence relative à la délimitation des compétences.

- enfin, de garantir le respect de cette meilleure répartition des compétences par l'institution d'un Sénat européen, expression des Parlements nationaux.

LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DANS LE
CADRE DE LA STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Avis adopté par la délégation le 20 septembre 1990 sur le rapport de
M. Xavier de VILLEPIN**

En matière de politique étrangère commune, les événements internationaux récents conduisent, certes, à souhaiter un renforcement des compétences de la Communauté, mais ils montrent également la nécessité d'intégrer dans cette réflexion l'avenir des diverses institutions concernées, qu'il s'agisse de l'Union de l'Europe occidentale, de l'organisation du Traité de l'Atlantique-Nord ou de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe.

Il convient dès à présent de faciliter la définition et la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté, en gardant à l'esprit que, en l'état actuel du développement de cette dernière, il paraît souhaitable que la définition des options politiques, le droit d'initiative et les fonctions de secrétariat de la coopération politique dépendent du Conseil.

En matière sociale, d'environnement, de recherche et de culture, on peut craindre que le recours au vote à la majorité qualifiée n'aille à l'encontre du principe de subsidiarité, surtout si la politique sociale future de la Communauté devait comprendre un jour les problèmes culturels et d'accès à l'éducation.

Pour ce qui est des dispositions liées aux droits fondamentaux des citoyens, la définition des éléments concourant à une citoyenneté européenne, notamment au regard du droit de vote des élections municipales et des élections du Parlement européen, devrait être menée dans le cadre d'une réflexion sur un stade ultérieur de développement des institutions communautaires.

Enfin, en ce qui concerne les aspects institutionnels, la Délégation est favorable aux diverses propositions tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen (co-décision législative, droit d'initiative, élection du Président de la Commission, renforcement du pouvoir budgétaire et des pouvoirs de contrôle). En revanche, elle s'étonne de la proposition de création d'un organe consultatif des collectivités régionales, alors même qu'est rejetée l'idée de créer un tel organe - "un Sénat européen" - pour l'association des Parlements nationaux à la construction européenne.

En définitive, la principale réserve que peut faire la Délégation du Sénat sur la stratégie retenue par le Parlement européen dans le cadre de la conférence intergouvernementale tient à la conception même de la double légitimité que celui-ci a retenue dans son analyse, à savoir, d'une part celle d'un Parlement représentant les peuples et, d'autre part, celle du Conseil représentant les Etats. N'y aurait-il pas une autre conception de la double légitimité de la démocratie en Europe, qui s'exercerait d'un côté à travers le Parlement européen, et d'un autre côté à travers les Parlements nationaux ?

LA PRÉPARATION DE LA RENCONTRE AVEC LES
PARLEMENTS NATIONAUX SUR L'AVENIR DE LA
COMMUNAUTÉ ("ASSISES")

**Avis adopté par la délégation le 20 septembre 1990 sur le rapport de
M. Claude ESTIER**

Les Assises, qui vont rassembler les Parlements des Etats membres et le Parlement européen dans une réflexion commune sur l'avenir des institutions communautaires, ont le double mérite de permettre un rapprochement entre les Parlements nationaux et le Parlement européen et de donner aux Parlements la possibilité de s'exprimer en amont de la conférence intergouvernementale qui s'ouvrira en décembre 1990. Elles présentent en revanche l'inconvénient d'isoler la réflexion parlementaire de celle que mènent parallèlement les Gouvernements des Etats membres ainsi que la Commission. La formule proposée par le Président de la République française au Parlement européen, en octobre 1989, eût évité cet inconvénient puisqu'elle aurait permis de réunir, aux côtés des délégations des Parlements nationaux et du Parlement européen, des représentants de la Commission et des Gouvernements. Il est regrettable que cette proposition n'ait pas été retenue et il est souhaitable qu'à l'avenir elle préside à la composition des Assises.

Le premier objectif de ces Assises devrait être la recherche d'une résorption du déficit démocratique dans le fonctionnement de la Communauté. A cette fin, il convient d'une part de dégager les moyens de renforcer les pouvoirs du Parlement européen et d'autre part - et ceci devrait constituer un des axes des travaux des Assises - de dégager les moyens d'une participation plus efficace des Parlements nationaux au contrôle des pouvoirs exercés par la Commission et le Conseil de la Communauté.

Le second objectif des Assises devrait consister à mener une réflexion sur les orientations générales de l'Union européenne en vue de la conférence intergouvernementale qui commencera ses travaux en décembre 1990. Les idées avancées au cours du Congrès des Parlements de la Communauté européenne constitueront autant de suggestions pour la conférence des représentants des Etats membres qui, aux termes de l'article 236 du Traité instituant la Communauté économique européenne, doit arrêter les modifications à apporter à ce Traité.

Du point de vue de la composition des Assises, la formule consistant à rassembler 262 parlementaires des Etats membres (dont 41 parlementaires français) et 131 membres du Parlement européen apparaît comme la plus souhaitable dans la mesure où elle rendrait possible une juste représentation des principaux courants d'opinion parlementaire sans pour autant gonfler à l'excès l'assemblée des Assises.

B. LA REUNION DU 11 OCTOBRE 1990

Compte rendu de la réunion

Le Président Jacques Genton a rendu compte de la troisième conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui s'est tenue à Rome les 1er et 2 octobre 1990. Il a rappelé le contenu des précédentes conférences tenues à Paris en novembre 1989 et à Cork (Irlande) en mai 1990.

Il a également rappelé les décisions adoptées par les présidents des Assemblées parlementaires des 12 Etats membres lors de leur réunion à Rome le 20 septembre dernier portant sur la durée, la composition, le contenu et l'organisation des Assises qui réuniront également à Rome, du 27 au 30 novembre prochain, des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen.

Il a indiqué que la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements nationaux a recommandé que les travaux des Assises dont le thème sera : "l'avenir de la Communauté : les implications pour la Communauté européenne et pour les Etats membres des propositions relatives à l'union économique et monétaire et à l'union politique et plus particulièrement le rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen" - soient organisés par séances ayant pour objet les quatre thèmes généraux suivants :

- les nouveaux objectifs de la Communauté,
- le renforcement de la légitimité démocratique,
- les compétences de la Communauté et des Etats membres,
- les relations avec d'autres pays et institutions européennes.

Il a précisé enfin qu'une déclaration finale serait adoptée à la majorité absolue des membres composant la conférence. Le projet de déclaration finale sera élaboré par un comité composé des présidents des organismes spécialisés dans les affaires communautaires et de 5 membres du Parlement européen ; ce comité tiendra une première réunion préparatoire à Rome le 12 novembre prochain.

M. Michel Caldaguès a fait part de son sentiment sur la nécessité de clarifier le contenu des travaux des Assises au regard de l'institutionnalisation des relations des Parlements nationaux avec les organes communautaires.

M. Michel Poniatoski a constaté que deux tendances sont apparues au cours des travaux de la conférence des organes spécialisés de Rome des 1er et 2 octobre 1990 : d'une part, celle défendue par les représentants du Parlement européen et des Parlements belge et italien pour lesquels tous les pouvoirs sont détenus par la Communauté, les compétences nationales étant déléguées aux Etats nationaux par les organes communautaires ; d'autre part, celle soutenue par l'ensemble des autres délégations pour lesquelles les compétences restent détenues par les Etats membres qui délèguent à la Communauté celles qui peuvent être mieux exercées au niveau européen.

M. Yves Guéna a estimé que la proposition faite à l'Assemblée nationale par le ministre des Affaires étrangères de créer une Diète des Parlements nationaux était la moins satisfaisante pour l'association des Parlements nationaux aux travaux communautaires.

M. Jean-Pierre Bayle a rappelé que le rapport de M. Maurice Duverger évoquait le problème du dessaisissement des Parlements nationaux.

La délégation a ensuite entendu M. Michel Poniatoski, rapporteur, sur le principe de subsidiarité. Il a tout d'abord analysé le contenu de la compétence communautaire et rappelé l'imprécision des textes de base ainsi que le rôle éminent joué par la Cour de justice des Communautés dans le processus d'élargissement des pouvoirs d'action du Conseil et de la Commission.

Le rapporteur a alors décrit la proposition avancée par M. Giscard d'Estaing, rapporteur de la commission institutionnelle du Parlement européen, tendant à insérer sous forme d'un article 3 bis du Traité de Rome une définition du principe de subsidiarité qui aurait pour but d'assurer une meilleure transparence dans la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres.

Pour assurer un contrôle politique du principe de la subsidiarité, M. Michel Poniatoski, considère qu'il conviendrait d'ajouter au Traité des dispositions permettant d'encadrer l'usage que le Conseil des ministres fait de ses pouvoirs d'action - notamment ceux de l'article 235 du Traité de Rome - et d'ouvrir à la Cour de justice une base légale plus précise pour l'élaboration de sa jurisprudence relative à la délimitation des compétences.

L'institution d'un Sénat européen permettrait par ailleurs de fournir une garantie politique de la subsidiarité. Emanation des Parlements nationaux, le Sénat européen serait à la

fois le juge de la nature de l'acte et de son affectation, le gardien de la démocratie, et le juge - au regard du principe de subsidiarité - des propositions d'initiative des institutions européennes.

Ne participant pas au processus législatif, le Sénat compléterait la Diète par la garantie de la juste répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres ; il pourrait se réunir 2 ou 3 fois par trimestre alors que la Diète se réunirait 2 ou 3 fois par an pour fournir un avis aux conseils européens.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur la limite des compétences entre la Cour de justice des Communautés et le Sénat européen.

M. Claude Estier a demandé des précisions sur la désignation du Sénat, ses compétences et son éventuel droit de veto.

M. Georges Othily a souhaité obtenir des informations sur la valeur de la décision du Sénat sur l'acte communautaire.

M. Jacques Oudin a évoqué les causes du déficit démocratique et du dessaisissement des compétences nationales par les instances communautaires. Il a souhaité que l'on dresse un tableau faisant apparaître les compétences attribuées à la Communauté par le Traité de Rome, celles que lui avait dévolues l'Acte unique, celles qu'elle s'était attribuées sans que cela ressorte des traités et celles qu'elle revendique. Souhaitant que l'on s'inspire des méthodes de contrôle utilisées par les Parlements danois et britannique, il s'est déclaré favorable à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et a jugé qu'un Sénat, émanation des Parlements nationaux, permettrait de porter en partie remède aux défauts que l'on constate actuellement dans le fonctionnement des institutions.

M. Maurice Blin l'a rejoint pour souhaiter l'établissement d'un bilan des excès commis au cours des dix dernières années dans le partage des compétences entre les niveaux communautaire et national.

M. Michel Caldaguès, en accord avec M. Michel Poniowski, a souligné que le Sénat européen souhaité par la délégation ne disposerait pas de pouvoirs législatifs et ne pourrait donc être assimilé à une troisième Chambre européenne ; il a exprimé la crainte que la proposition de création d'une Diète des Parlements nationaux ne soit en réalité qu'un contre-feu à la notion de Sénat européen.

Répondant aux différents intervenants, M. Michel Poniowski a rappelé que si l'objectif devait être la réalisation de

l'Europe, on ne pouvait accepter que celle-ci progresse masquée. C'est pourquoi il convient tout d'abord de rétablir un minimum de démocratie, en s'inspirant éventuellement de l'exemple du Danemark ou de la Grande-Bretagne ; il convient ensuite d'éviter la dépossession résultant de la tendance constante de la Commission, du Conseil et du Parlement européen à aller au-delà de ce qui est nécessaire ; il convient enfin d'établir une clarification afin que l'on sache exactement qui détient quelles compétences. Sans doute faudrait-il même aller jusqu'à renégocier le Traité instituant la Communauté afin d'en redéfinir les objectifs.

Selon M. Michel Poniatowski, le Sénat européen ne devrait pas disposer d'un droit de veto, mais être juge de l'affectation des compétences entre la Communauté et les Etats membres ; doté d'effectifs assez limités, élu par les différentes Assemblées des Etats de la Communauté, le Sénat européen aurait pour mission d'affecter les actes au niveau communautaire ou au niveau national. La Cour de justice serait toujours juge de la légalité des actes, mais elle ne pourrait plus contribuer à l'empiètement des décisions communautaires. Ce système devrait permettre d'éviter les conflits politiques que la confusion actuelle entre compétences nationales et compétences communautaires ne manquera pas de provoquer.

L'avis relatif au principe de subsidiarité a alors été adopté par la délégation à la majorité.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Avis adopté par la délégation le 11 octobre 1990 sur le rapport de M. Michel PONIATOWSKI

Le terme de subsidiarité, inconnu de la langue française, est obscur et peu compréhensible de l'opinion publique. Et pourtant, il n'est plus aujourd'hui un débat sur les institutions communautaires sans que soit invoqué par chaque orateur "le principe de subsidiarité".

Autant il est difficile de définir avec précision ce principe, autant il est simple d'énoncer le problème qu'il sous tend et qui est celui du mode de répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres.

I - LA COMPÉTENCE COMMUNAUTAIRE

La compétence communautaire n'est pas un ensemble prédéterminé avec précision et de manière intangible par le Traité de Rome. Bien au contraire, au fil des ans, elle a atteint des domaines qui n'apparaissaient initialement que sous la forme de virtualités dans le texte du Traité de Rome. La Cour de Justice des Communautés a joué un rôle éminent dans ce processus par une jurisprudence qui a permis au Conseil et à la Commission de faire le plus large emploi des pouvoirs d'action dont ils sont dotés.

La compétence communautaire existe donc désormais sous la forme d'un ensemble assez flou de matières régies par la Communauté de façon exclusive ou en concurrence avec les Etats membres, et sans que la ligne de démarcation entre les compétences communautaires et les compétences nationales puisse être considérée comme autre chose que le résultat provisoire des progrès en cours de la construction européenne.

Imprécision et imprévision caractérisent cette situation, faisant naître un trouble, en particulier au sein des Parlements nationaux de la Communauté, où l'on se demande quelles peuvent être les limites de l'avancée des compétences communautaires. Il convient donc de clarifier les données qui régissent le partage des compétences. Les progrès de la construction communautaire ne peuvent à la longue qu'être affectés par une incertitude qui peut provoquer la suspicion des institutions représentatives de la souveraineté nationale.

Toutefois, tout en rassurant les Etats membres sur les conséquences que la construction communautaire peut comporter pour leur indépendance et leur liberté de manoeuvre, l'opération de clarification doit, dans la perspective du développement de la Communauté, conserver tout son dynamisme au mode de détermination de la compétence communautaire.

C'est là le but que cherchent à atteindre ceux qui invoquent le principe de subsidiarité.

II - LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La notion de subsidiarité devrait permettre de parvenir à ce résultat dans la mesure où elle traduit l'idée de ne confier aux institutions communautaires que les compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qui ne pourront pas être réalisées de façon plus satisfaisante par les Etats membres pris isolément.

C'est ainsi que M. GISCARD d'ESTAING a proposé, lors de la réunion de la commission institutionnelle du Parlement européen du 27 septembre dernier, d'insérer dans le Traité de Rome une définition du principe de subsidiarité qui prendrait la forme de l'article suivant :

Article 3 bis du Traité C.E.E.

"Dans la mise en oeuvre de cette action, la Communauté n'agit que pour mener les tâches dont la réalisation exige son intervention parce que leur dimension ou leurs effets dépassent les frontières des Etats membres ou qui peuvent être entreprises de manière plus efficace par la Communauté que par les Etats membres oeuvrant séparément."

Cette définition devrait, selon le voeu exprimé le 12 juillet dernier par le Parlement européen, "assurer le développement dynamique de l'intégration européenne et la meilleure transparence possible dans la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres".

Cette conception apparaissait déjà ponctuellement dans l'article 130 R de l'Acte unique qui dispose que la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés par le Traité "peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément"; elle figurait également dans le projet SPINELLI de Traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984.

L'insertion, dans le Traité de Rome, de ce principe de subsidiarité obligerait le Conseil à examiner la mise en oeuvre de ses pouvoirs normatifs et, par contrecoup, la création de compétences communautaires nouvelles, en se référant non plus seulement aux objectifs très vastes énoncés dans le Traité, mais aussi à l'opportunité de gérer telle ou telle matière au niveau communautaire plutôt qu'au niveau national. Cela serait particulièrement utile pour la mise en oeuvre de l'article 235 qui permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'agir, alors même que le Traité n'a pas prévu de pouvoirs d'action, dès lors qu'une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté.

La même clause permettrait à la Cour de Justice de censurer des dispositions transférant à la Commission des compétences nouvelles au motif que

les tâches concernées pourraient être réalisées de manière aussi satisfaisante par les Etats membres pris isolément.

Sans doute existe-t-il une autre conception de la subsidiarité, plus conquérante, selon laquelle l'Union serait tenue de s'acquitter des tâches susceptibles d'être mieux exécutées au niveau communautaire que par les Etats membres isolément. Elle instituerait une obligation d'agir, fort dangereuse du fait de l'indétermination de son étendue. Ce n'est pas cette conception qui a été retenue jusqu'ici dans les travaux communautaires.

III - LA POSITION DE LA DÉLÉGATION

Il découle de cette analyse que la consécration de la subsidiarité serait utile à condition que la notion soit clairement comprise dans un sens à la fois dynamique pour l'union et respectueux des compétences nationales, et que sa définition et son insertion dans le Traité de Rome soient étudiées soigneusement en conséquence. Il est donc nécessaire que la subsidiarité soit clairement définie, dans son principe comme dans son application, afin d'éviter que sous ce nom des ambiguïtés demeurent au bénéfice des interprétations les plus diverses. Il ne faudrait pas que, sous couvert d'unanimisme artificiel, un accord se dégage aujourd'hui qui serait gros de querelles ultérieures.

A cette fin, on peut considérer en première approche qu'il conviendrait d'ajouter au Traité des dispositions permettant :

- d'abord, d'encadrer l'usage que le Conseil des Ministres fait de ses pouvoirs d'action, ainsi que de l'article 235 qui lui permet de créer des pouvoirs d'action nouveaux afin de réaliser un objectif énoncé dans le Traité sans mention des pouvoirs correspondants ;

- ensuite, d'offrir à la Cour de Justice une base légale plus précise pour l'élaboration de la jurisprudence relative à la délimitation des compétences.

Toutefois, cette garantie juridictionnelle ne saurait suffire dès lors que l'on veut que le principe démocratique préside pleinement au fonctionnement de la Communauté.

Assurer la démocratie dans la Communauté, c'est d'abord accorder le contrôle des actions communautaires à des institutions élues ; mais c'est aussi permettre aux opinions publiques nationales d'avoir une vision claire des actions communautaires, de leur bien-fondé et de leur combinaison optimale avec les actions nationales.

Pour éclairer les opinions publiques nationales sur ce point, il convient que le partage des compétences entre la Communauté et les Etats membres se fasse au grand jour, à la lueur d'un débat démocratique public et non seulement dans une enceinte juridictionnelle. Ce débat devrait en outre permettre aux Parlements nationaux d'exprimer leur sentiment et de pouvoir vérifier que le partage des compétences se fait dans le respect des compétences nationales.

Ces exigences seraient pleinement satisfaites par l'institution d'un Sénat européen qui serait le garant politique de la subsidiarité.

Ce Sénat pourrait également recevoir la mission de compléter le contrôle exercé par le Parlement européen en veillant à ce que la répartition des tâches entre la Communauté et les Etats nationaux n'aboutisse pas à laisser certaines actions sans contrôle démocratique.

N'ayant pas vocation à participer au pouvoir législatif communautaire, le Sénat européen serait en conséquence tout à la fois le garant politique de la subsidiarité et le gardien du contrôle démocratique de toute décision à l'intérieur de la Communauté.

C. LA REUNION DU 25 OCTOBRE 1990

Compte rendu de la réunion

La délégation a examiné le projet d'avis de M. Michel Poniatoski, rapporteur, sur le rôle d'un Sénat européen dans l'application du principe de subsidiarité.

Afin d'expliciter ce rôle, dans la perspective déjà retenue par la délégation, le rapporteur a décrit l'architecture institutionnelle finale de la Communauté qui pourrait être :

- au sommet de l'édifice, pour les grandes orientations, le Conseil européen et son pendant, la Diète européenne ;

- pour le fonctionnement législatif de la Communauté, le Conseil des ministres et le Parlement européen ;

- pour le fonctionnement exécutif de la Communauté, la Commission dont le Président pourrait être élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen ;

- comme juge de l'application des lois, la Cour de Justice ;

- comme juge et garant de la subsidiarité, le Sénat européen.

Cette architecture permettrait la mise en place d'un dispositif clair et mettrait fin au flou actuel qui caractérise les institutions communautaires ; elle préparerait l'étape ultérieure qui consisterait en un véritable système fédératif.

M. Guy Cabanel ayant demandé si le Sénat européen, garant de la subsidiarité, ne devait pas être élu par tous ceux qui sont concernés par la subsidiarité, et donc notamment par les régions, le rapporteur lui a répondu que l'on pourrait concevoir une élection par les régions s'il s'agissait d'un Sénat européen à compétence législative, mais qu'il n'était question, dans ses propositions, que de créer un organe chargé de garantir la bonne application du principe de subsidiarité.

M. Robert Pontillon, faisant valoir qu'il n'était pas sûr que l'on remédie au déficit démocratique en multipliant les institutions, a proposé de confier plutôt le contrôle de la subsidiarité à la Diète européenne.

Le président Jacques GENTON a alors rappelé les termes de la proposition de création d'un "Congrès ou Diète" formulée par le gouvernement devant l'Assemblée nationale le 10 octobre 1990.

M. Xavier de Villepin, craignant également que l'on instaure un système trop lourd, s'est prononcé dans le même sens que M. Robert Pontillon.

M. Jean-Pierre Bayle, soulignant qu'un Sénat a généralement, à l'époque contemporaine, un rôle législatif, a suggéré que le contrôle de la subsidiarité soit effectué par une émanation de la Diète.

M. Michel Poniatowski, mettant l'accent sur la nécessité de trouver un équilibre entre législatif et exécutif au sein des institutions communautaires, a retenu cette suggestion et a proposé que cette émanation de la Diète soit appelée "Chambre de la subsidiarité".

L'avis, ainsi modifié, a alors été adopté par la délégation à l'unanimité.

LE RÔLE D'UN SÉNAT EUROPÉEN
OU CHAMBRE DE LA SUBSIDIARITÉ

Avis adopté par la délégation le 25 octobre 1990
sur rapport de M. Michel PONIATOWSKI

L'idée de mettre en place un Sénat européen a fait l'objet de très nombreuses propositions, provenant des horizons les plus divers, qui semblent recouvrir des réalités différentes et poursuivre des finalités divergentes.

Avant toute chose, il convient sans doute de se demander si la dénomination "Sénat européen" - appellation tout à la fois flatteuse et de nature à frapper les esprits et attirer l'attention - n'est pas de nature à induire en erreur sur l'organe que nous appelons de nos vœux.

Il ne s'agit pas, en effet, dans l'esprit de la Délégation du Sénat, de créer une seconde Chambre participant à la fonction normative communautaire. Il s'agit tout simplement de **donner aux Parlements nationaux la possibilité et le moyen de veiller, aux côtés du Parlement européen, à ce que la démocratie soit totalement appliquée dans les institutions communautaires.**

Or, la démocratie au sein de la Communauté, c'est d'abord le contrôle de toutes les actions des exécutifs communautaires ou nationaux par des institutions élues ; c'est aussi la mise en place d'un système clair de répartition des compétences entre la Communauté et les Etats-membres en vue d'atteindre la combinaison optimale des actions communautaires avec les actions nationales.

I - LES MISSIONS

1) La garantie de l'application du principe de subsidiarité

Le Sénat européen serait d'abord le garant du principe de subsidiarité. Il apporterait ainsi toute la clarté sur la répartition des compétences entre Communauté et Etats-membres. Il n'aurait aucun droit de veto, mais devrait - cas d'espèce par cas d'espèce - affecter la responsabilité d'une norme au niveau communautaire ou au niveau national.

La Cour de Justice continuerait d'être juge de la bonne application du droit communautaire, mais ne serait pas compétente pour répartir les compétences entre le niveau communautaire ou le niveau national puisque cette délimitation serait confiée au Sénat européen.

2) La recevabilité des initiatives du Parlement européen au regard de la subsidiarité

Il est normal que le Parlement européen se voit, comme tout législatif, reconnaître le droit de prendre l'initiative d'une norme communautaire. Il convient, cependant, de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer que les normes ainsi proposées rentrent bien dans la compétence de la Communauté. Elles seraient donc soumises à cet effet au Sénat européen, qui n'aurait aucunement à délibérer sur la norme elle-même, mais qui devrait se prononcer sur sa recevabilité au regard du principe de subsidiarité.

3) La garantie du contrôle démocratique sur tout acte dans la Communauté

Dès lors qu'il y a répartition des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national, il est nécessaire que l'on puisse s'assurer que le contrôle démocratique dévolu au Parlement européen et le contrôle démocratique exercé par chaque Parlement national dans chacun des Etats membres se complètent de manière telle qu'aucune action d'un exécutif communautaire ou national n'échappe à l'examen et à la critique des élus. Le Sénat européen aurait, en conséquence, pour mission de veiller, en collaboration avec le Parlement européen, à ce que la répartition des tâches entre la Communauté et les Etats nationaux n'aboutisse pas à laisser certaines actions sans contrôle démocratique.

II - LA PLACE DU SÉNAT EUROPÉEN DANS LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Le Sénat européen ne ferait pas partie du système législatif de la Communauté et, de ce fait, ne serait pas en concurrence avec le Parlement européen. Il ne ferait pas davantage partie des instances délibérant des grandes orientations de la Communauté et ne serait donc pas non plus en concurrence avec la Diète proposée par le Gouvernement français (1). Il ferait partie, au même titre que la Cour de Justice, des organes de régulation de la Communauté. **Dès lors, l'appellation de Chambre de la subsidiarité paraît être meilleure que celle de Sénat européen.**

(1) Le Gouvernement français a, le 10 octobre 1990, proposé la création d'un Congrès ou Diète "qui, deux ou trois fois l'an, réunirait les députés au Parlement européen et les délégations des Parlements nationaux. Le Conseil européen définirait les choix essentiels dans le domaine économique et monétaire. L'organe parlementaire de l'Union s'exprimerait sur ces choix et les sanctionnerait. De même, le Conseil européen ferait, à intervalles réguliers, le bilan des politiques étrangère et de sécurité communes. Il arrêterait les orientations fondamentales pour le futur. L'organe parlementaire de l'Union serait appelé à s'exprimer."

L'architecture institutionnelle finale de la Communauté pourrait donc être :

- au sommet de l'édifice, pour les grandes orientations, le Conseil européen et son pendant, la Diète européenne ;

- pour le fonctionnement législatif de la Communauté, le Conseil des Ministres et le Parlement européen ;

- pour le fonctionnement exécutif de la Communauté, la Commission dont le Président pourrait être élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen ;

- comme juge de l'application des lois, la Cour de Justice ;

- comme juge et garant de la subsidiarité, la Chambre de subsidiarité désignée en son sein par la Diète européenne.

La Chambre de subsidiarité devrait comporter des effectifs limités. Compte tenu des missions très précises qui lui seraient imparties, elle ne devrait se réunir que deux ou trois fois par an, chaque fois pour une session de deux ou trois jours environ. Ceux de ses membres qui seraient issus des Parlements nationaux devraient, selon une procédure définie par chaque Etat, rendre compte aux assemblées nationales, après chaque session, des délibérations de la Chambre de subsidiarité.

**V. LISTE DES MEMBRES DU SENAT PARTICIPANT A LA
CONFERENCE**

M. Alain POHER, Président du Sénat

**M. Jacques GENTON, Président de la Délégation pour les
Communautés européennes**

**M. Marcel LUCOTTE, Président du Groupe de l'Union des
Républicains et Indépendants**

M. Claude ESTIER, Président du Groupe socialiste

**M. Jean FRANÇOIS-PONCET, Président de la commission des
Affaires économiques et du Plan**

M. Jean-Pierre BAYLE

M. Yves GUÉNA

M. Paul MASSON

M. Michel PONIATOWSKI

M. René TRÉGOUËT