

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 26 juin 1991.

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

**le rôle des Parlements nationaux
dans la Communauté européenne**

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouet, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authie, 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 Guena, Emmanuel Hamel, Remi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

Communautés européennes - Institutions - Parlement européen - Parlement national - Réforme institutionnelle - Traité CEE - Union politique - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LE RÔLE DU PARLEMENT FRANÇAIS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AU PLAN NATIONAL	5
1. Les interventions sénatoriales	5
2. La réponse du Gouvernement	9
II. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AU PLAN COMMUNAUTAIRE	13
1. Le Congrès	13
2. Le principe de subsidiarité	15
3. L'article 235	17
CONCLUSION	20
ANNEXE I : Présentation des projets de loi qui seront nécessaires pour la transposition des directives européennes d'ici 1993	21
ANNEXE II : Contribution du Gouvernement français à la conférence intergouvernementale sur l'union politique relative au Congrès	37
ANNEXE III : Avis adopté par la délégation sur le rôle d'une chambre de la subsidiarité	39
ANNEXE IV : L'article 235 du Traité de Rome	43
ANNEXE V : Compte rendu intégral du débat du 23 mai 1991 au Sénat	45
ANNEXE VI : Les Parlements face aux nouvelles perspectives pour la Communauté européenne. Document présenté par la Chambre des Communes du Royaume-Uni	57

Mesdames, Messieurs,

C'est le 23 mai dernier que le Sénat a procédé, pour la première fois, à la discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen précis, selon la procédure introduite dans le règlement du Sénat par la résolution du 13 décembre 1990.

Le sujet de ce débat était le rôle des Parlements nationaux dans le développement de la Communauté, sujet de nature à retenir tout particulièrement notre attention au moment où se réunit la conférence intergouvernementale chargée par le Conseil européen d'examiner les *"modalités permettant aux Parlements nationaux de jouer pleinement leur rôle dans le développement de la Communauté"*.

La raison d'être et l'objet de ce rapport sont simplement d'établir une synthèse des idées et des souhaits émis au cours de ce débat auquel participait un représentant de chacun des groupes politiques du Sénat ; d'examiner la réponse que Mme Elisabeth GUIGOU, Ministre délégué aux affaires européennes, a apportée à chacun d'entre eux ; éventuellement, enfin, de poursuivre plus avant le débat en réagissant à la position exprimée ainsi par le Gouvernement.

o

o o

Alors que le débat parlementaire a pour effet naturel de faire ressortir les divergences entre orateurs des différentes tendances de l'échiquier politique, on ne peut que constater la très grande convergence de l'ensemble des interventions lors du débat du 23 mai dernier.

Tous les orateurs, qu'ils siègent à droite ou à gauche dans l'hémicycle du Palais du Luxembourg, ont déploré le dessaisissement progressif des Parlements nationaux et souligné que le Parlement français est moins associé au processus communautaire et à l'exercice du contrôle démocratique de la Communauté que certains Parlements nationaux d'autres Etats membres. Le Ministre des affaires européennes a rejoint ce concert, notant que : "en brisant le lien avec la représentation nationale, l'élection au suffrage direct du Parlement européen a laissé un vide dont nous n'avons peut-être pas mesuré, les uns et les autres, toutes les implications".

Au-delà de ce diagnostic, les Sénateurs qui ont participé au débat, quelle que soit la diversité de leurs appartenances politiques, se sont très largement rejoints dans les thérapeutiques qu'il conviendrait de mettre en oeuvre pour que le malade puisse recouvrer pleinement la santé, c'est-à-dire son rôle d'expression et de contrôle démocratique.

Les diverses propositions avancées au cours du débat peuvent se regrouper autour de deux grands thèmes qui sont :

- d'une part, le rôle que peut jouer le Parlement français dans le développement de la Communauté au plan national, dans le contexte des institutions politiques de notre pays ;

- d'autre part, le rôle qu'il peut jouer, avec les autres Parlements nationaux des Etats membres, au plan communautaire.

I. LE ROLE DU PARLEMENT FRANÇAIS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AU PLAN NATIONAL

1. Les interventions sénatoriales

Les Sénateurs qui ont participé au débat du 23 mai ont été unanimes à demander que le Parlement français puisse "anticiper les grands débats communautaires, être associé à la politique conduite par le Gouvernement à Bruxelles et contrôler les initiatives de celui-ci dans les organismes européens" (1). Ayant "pour fonction d'être l'expression à la fois de la souveraineté nationale et de l'opinion publique"(2) le pouvoir législatif doit être mis en mesure de faire face au "déferlement de directives européennes"(3).

"Anticiper, cela signifie que les prises de position du Gouvernement français à Bruxelles doivent être précédées d'un débat démocratique au sein du Parlement"(1). A cette fin, le Parlement doit "être informé, le plus en amont possible, des orientations communautaires" (4) ; ce n'est qu'ainsi qu'il pourra "exercer un contrôle réel et permanent sur l'origine et les conditions d'élaboration des projets de loi." (3) qui sont directement ou indirectement influencés par les décisions communautaires. Or, en l'état, "le Parlement français n'est jamais associé à l'élaboration des règles communautaires. Tout au plus est-il informé de l'état des négociations communautaires, de leur calendrier et, parfois, des intentions du Gouvernement français. (...) Toutefois, cela ne suffit pas. Il faut aussi permettre l'intervention des Parlements nationaux en amont des décisions communautaires sur la législation. D'autres pays l'ont fait. Ainsi, le Danemark, la Grande-Bretagne, pour ne citer qu'eux, ont mis en place des procédures qui le permettent"(5).

(1) Intervention de M. Xavier de VILLEPIN.

(2) Intervention de M. Ernest CARTIGNY

(3) Intervention de M. Robert VIZET.

(4) Intervention de M. Jean-Pierre BAYLE

(5) Intervention de M. Paul MASSON

Or, *"permettre l'intervention du Parlement français en amont de la décision communautaire, ce n'est pas, comme on le dit parfois, retarder les progrès de la construction communautaire, c'est la rendre plus transparente aux yeux des citoyens français et la rendre plus acceptable et plus réaliste pour le peuple français"*(1).

Il faut, enfin, *"créer une pratique différente, qui permette au Gouvernement de rendre compte devant le Parlement, volontairement ou de manière obligée, des grandes prises de position"* (2).

Plusieurs propositions ont été plus précisément formulées afin de répondre à cette attente générale.

La première, formulée par votre rapporteur, concerne plus particulièrement le problème des directives communautaires. Elle consiste à demander au Gouvernement de *"déposer, deux fois par an, avant chaque session, un rapport contenant trois sortes d'informations : d'abord, dès le stade de la négociation d'une directive, la liste des textes législatifs dont l'élaboration ou la modification serait nécessaire en cas d'adoption de la directive"*. Le but est clair ; il s'agit de permettre au Parlement d'intervenir, en toute connaissance des éléments du problème, le plus tôt possible dans le processus d'élaboration d'une directive. Or, les directives sont généralement rédigées d'une manière si limpide que leurs conséquences n'apparaissent qu'aux yeux d'un expert averti ou prévenu. Donner connaissance au Parlement, dès le dépôt d'une directive, des conséquences qu'elle emporte sur la législation française, c'est lui permettre d'en juger la portée et d'en apprécier les effets. C'est aussi donner aux commissions permanentes le moyen *"de formuler un avis sur elles"*, ainsi que le demandait notre collègue Robert VIZET.

Ce rapport devrait ensuite comporter *"pour chaque directive adoptée, un échéancier d'élaboration des textes de droit interne, législatifs ou réglementaires, nécessaires à la transposition ; enfin, pour les directives dont le délai de transposition est expiré au moment du dépôt du rapport, les textes législatifs ou*

(1) Intervention de M. Paul MASSON.

(2) Intervention de M. Xavier de VILLEPIN.

réglementaires qui ont été publiés pour cette transposition, ainsi que ceux qui ne l'ont pas été et les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas été". La finalité est cette fois double ; elle consiste d'abord à tenter de mettre en place une ébauche de calendrier du travail législatif sur la partie prévisible et obligée de ce dernier qui consiste en la transposition par lois nationales des directives communautaires ; elle consiste ensuite à mettre le Parlement en situation de pouvoir contrôler la bonne transposition de ces directives, que cette dernière se fasse par la voie législative ou par la voie réglementaire. En effet, si le Parlement n'a pas, dans ce dernier cas, à intervenir en tant que législateur, il est pleinement dans sa fonction d'intervenir en tant que contrôleur du Gouvernement.

Peut-on aller plus loin et peut-on mettre en place des procédures permettant au Parlement, à l'instar de ce qui a été mis en place chez certains de nos partenaires, de *"faire connaître son opinion majoritaire"*(1) sur des propositions de directives ?

L'exemple danois a manifestement inspiré notre collègue Robert VIZET lorsqu'il a demandé que **"le Parlement mandate les Ministres lorsqu'ils se rendent à une négociation européenne"**. Sans même évoquer les difficultés à mettre en place une procédure adéquate avec un Parlement bicaméral, on ne peut que noter que cette notion du "mandat" donné par le Parlement aux Ministres, parfaitement adaptée à un régime de type conventionnel, est en contradiction avec les principes qui régissent le fonctionnement des pouvoirs publics sous la Ve République.

Une autre suggestion a été formulée avec précision par notre collègue Michel PONIATOWSKI :

"La difficulté majeure tient au fait que le Sénat ne dispose d'aucune procédure constitutionnelle lui permettant d'exprimer une position collective -c'est-à-dire majoritaire- en séance publique dès lors qu'il ne délibère pas sur un texte législatif.

"Or l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent vraiment faire connaître leur avis sur une proposition de directive de la Commission des

(1) Intervention de M. Paul MASSON.

Communautés que si, comme cela se passe dans les autres pays de la Communauté, ils ont la possibilité de voter un texte exprimant cet avis. Ce texte ne peut être une loi ; il doit être et ne peut être qu'une résolution.

"Le recours à la résolution paraît le meilleur substitut à la perte du pouvoir législatif. La résolution ne diffère, en effet, de la loi qu'en deux points : elle émane d'une seule assemblée ; elle n'a pas de force obligatoire, mais a seulement une valeur indicative.

"Le Conseil constitutionnel a interdit aux assemblées parlementaires de la V^e République de voter des résolutions sur des sujets généraux.

"Si l'on veut que l'Assemblée nationale et le Sénat participent pleinement au processus communautaire, il faut modifier la Constitution afin de leur permettre d'adopter des résolutions portant sur des propositions de législation communautaire.

"Cette procédure devrait être conçue pour permettre l'examen de la législation communautaire, et celle-ci exclusivement. Le débat en séance plénière qui conduirait au vote d'une résolution ne pourrait porter que sur des propositions de législation communautaire qui sont du domaine de la loi, au sens de la Constitution de 1958 ; toute résolution débordant du champ de la proposition communautaire ou sortant du domaine de la loi devrait être déclarée irrecevable.

"Il s'agit, par cette procédure, de remédier à la perte du pouvoir législatif résultant de la construction communautaire qui aboutit à un vide juridique, c'est-à-dire à un vide démocratique."

La proposition de M. Michel PONIATOWSKI nécessite, il l'indique lui-même, une modification de la Constitution. Est-elle pour autant en contradiction avec les principes ou les modalités de fonctionnement du régime de la V^e République ? Aucunement. Faut-il rappeler que rien, dans le texte de la Constitution de 1958, n'interdit explicitement le vote de résolutions par les Assemblées et que cette limitation ne résulte que d'une décision du Conseil Constitutionnel prise au tout début de la V^e République, à un moment où il importait surtout d'asseoir l'exécutif et de brider le législatif ? Et faut-il souligner que l'Assemblée nationale et le Sénat doivent être les seules assemblées des douze pays de la Communauté à se voir ainsi privées de ce moyen d'expression habituel des Parlements ?

2. La réponse du Gouvernement

Le ministre délégué aux affaires européennes a tout d'abord rappelé les informations communiquées actuellement par le Gouvernement :

"Il vous est communiqué régulièrement, par l'intermédiaire de la délégation, les ordres du jour, notes de cadrage et *comptes rendus des conseils des ministres*. Il y a donc une information *a posteriori*. Est par ailleurs mis à votre disposition l'ensemble des contributions déposées sur la table des conférences intergouvernementales (...) Nous nous efforçons, en outre, de transmettre tous documents utiles préparatoires aux décisions finales du conseil des ministres, qu'il s'agisse des positions communes, des amendements du Parlement européen notamment."

Puis, Mme Elisabeth GUIGOU a abordé la question, plus politique, des positions gouvernementales sur ces documents communautaires :

"Bien entendu, si votre assemblée souhaite **un commentaire politique** sur ces documents, je dirai à nouveau comme je l'ai déjà dit aux mois d'octobre et de novembre derniers que je suis disponible pour les auditions que votre délégation ou les commissions permanentes voudront organiser".

L'esprit d'ouverture du ministre est évident et cette affirmation confirme ses précédentes déclarations devant la délégation. Sans doute faut-il s'en féliciter, mais ne doit-on pas souhaiter que cette procédure assez lourde et difficile -en raison notamment du calendrier de travail et des déplacements incessants du ministre des affaires européennes- soit accompagnée, pour les questions plus techniques ou d'une moindre importance politique, d'une procédure plus légère permettant au Sénat d'obtenir par écrit des commentaires gouvernementaux sur certains textes communautaires ?

Puis, en réponse à la demande du dépôt devant le Parlement d'un rapport relatif aux relations entre directives et droit interne, le ministre fit la déclarations suivante :

"Je suis prête à apporter une réponse positive à votre question. **Je vous transmets aujourd'hui même un dossier préparé par mes services sur l'ensemble des directives dont la transposition exige le dépôt d'un projet de loi.** (...)

"Ce que vous demandez, Monsieur Genton, représente, vous l'avez indiqué vous-même, un gros travail, puisque vous avez l'ambition d'aller jusqu'au niveau du règlement d'administration et que vous demandez un échéancier qui est par nature un peu aléatoire, puisqu'il dépend de la programmation des travaux parlementaires, laquelle doit prendre en compte de nombreuses contraintes.

"Puisque le travail ne nous fait pas peur, je vous proposerai, pour ma part, une démarche pragmatique. Si vous voulez bien examiner le dossier que je vous communique aujourd'hui et si vous souhaitez **que nous réfléchissions ensemble à la meilleure méthode permettant de procéder de manière régulière à l'actualisation des données qui vous auront été transmises aujourd'hui**, je serai à votre disposition."

On trouvera, en annexe de ce rapport, le dossier intitulé *"présentation des projets de loi qui seront nécessaires pour la transposition des directives européennes d'ici à 1993"* qui fut alors transmis à la délégation pour les Communautés européennes. Et l'on ne formulera ici que trois remarques à cet égard :

- la première est que ce dossier contient des informations qui, jusqu'ici, n'avaient pas été portées à la connaissance du Sénat et qu'il contribue donc à améliorer l'information de la Haute Assemblée ;

- la seconde est qu'il ne répond que partiellement aux demandes formulées par votre rapporteur, car il ne fournit aucune indication de calendrier et ignore la transposition des directives par la voie réglementaire ;

- la troisième est que le ministre ayant proposé une réflexion commune afin de parfaire ce document, de le compléter et de le mettre à jour, la délégation va s'employer, dans les mois à venir, à ce travail en liaison avec les services du ministère des affaires européennes.

Si le Gouvernement s'est montré très ouvert en ce qui concerne l'information du Parlement sur les travaux communautaires, il n'a pas montré la même compréhension pour l'aspiration, très généralement exprimée par les sénateurs, d'un débat public, en amont de l'adoption des directives, permettant au Parlement de faire connaître en temps utile son sentiment.

Mme GUIGOU a simplement feint de comprendre -car peut-elle vraiment l'avoir cru ?- que les sénateurs regrettaient que la transposition des directives en droit interne se fasse sans l'intervention du législateur :

"Lorsqu'une directive de la Communauté exige une transposition en droit interne et que celle-ci concerne le domaine législatif, le Parlement français intervient toujours par l'examen d'un projet de loi que le Gouvernement lui présente. Il n'y a pas d'exception à cette règle.

"Très souvent, il est vrai aussi que les directives communautaires n'exigent pas de transposition, soit que les règles juridiques communautaires soient conformes à la législation française, soit que la législation française soit elle-même en avance sur le droit communautaire.

"Par conséquent, je ne crois pas qu'il soit fondé de craindre que les lois communautaires ne s'imposent à la représentation nationale sans que celle-ci ait un droit de regard dans le domaine législatif."

Or les sénateurs n'avaient jamais contesté que le Parlement intervint dans la transposition dès lors que celle-ci touche au domaine législatif. Ils avaient simplement noté que le pouvoir du législateur était alors conditionné, subordonné, contraint et qu'il pouvait même -si la directive, au mépris du traité de Rome, était extrêmement détaillée- être réduit à celui d'un greffier prenant acte, dans le droit interne, de dispositions arrêtées à Bruxelles. Et ils avaient réclamé qu'un débat puisse avoir lieu en amont de la décision communautaire.

Cette demande a-t-elle été entendue ? Elle ne fut en tout cas aucunement exaucée. A moins qu'une phrase prononcée par le ministre ne puisse être interprétée comme la promesse d'une réflexion gouvernementale à ce sujet et la volonté de trouver une solution ; elle annonce que le Gouvernement "cherche le moyen de rendre plus

riches au jour le jour (...) ses relations avec le Parlement en matière communautaire". Encore cette phrase est-elle bien imprécise et Mme GUIGOU prit-elle le soin de préciser que cette recherche se situait *"dans le cadre constitutionnel existant"*, ce qui a pour effet d'écartier l'intéressante proposition formulée par notre collègue Michel PONIATOWSKI.

Il n'en demeure pas moins que la recherche d'une procédure permettant l'expression du Parlement sur les directives en amont de leur adoption est la clé d'un rôle effectif du Parlement français en matière communautaire.

° °

°

II. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ AU PLAN COMMUNAUTAIRE

Nombreux ont été les orateurs qui ont réclamé une intervention des Parlements nationaux au niveau communautaire, estimant que l'affirmation de ces derniers au seul niveau national ne pouvait suffire à combler le vide démocratique ni à remédier au dessaisissement progressif dont ils sont victimes.

On notera toutefois qu'aucune des propositions avancées ne conduit à placer les Parlements nationaux en rivaux du Parlement européen en leur confiant, par exemple, une possibilité d'intervention dans le processus législatif communautaire. Bien au contraire, les diverses interventions se sont toutes placées sous le signe de la formule avancée par notre collègue Jean-Pierre BAYLE et reprise ensuite par le ministre : *"entre Parlement européen et Parlements nationaux, c'est la complémentarité qu'il faut rechercher, et non la concurrence."*

Trois grands thèmes ont été abordés dans ce cadre : le Congrès, le principe de subsidiarité, enfin l'article 235 du Traité de Rome.

1. Le Congrès

Votre rapporteur s'est inquiété de ce *"Congrès qui réunirait les députés au Parlement européen et les délégations des Parlements nationaux pour un dialogue devant le Conseil européen"* et il a interrogé le ministre : *"le Gouvernement français défend-il toujours cette proposition ? A-t-il l'espoir de l'intégrer dans le texte final du Traité ? En fait-il une condition de la réussite de la négociation ?"*

Ce Congrès "permettrait de réfléchir, d'informer et, surtout, d'atteindre, en commun, les objectifs essentiels que sont l'Union économique et monétaire et l'Union politique" (1) ; il "fournirait l'occasion de discuter notamment de la nouvelle donne européenne, à la lumière des avancées réalisées par les conférences sur l'Union politique et l'Union économique et monétaire"(2).

La réponse du ministre montra que le Gouvernement partage les préoccupations ainsi exprimées :

"Il nous semble nécessaire d'envisager, dans les domaines importants où la coopération entre les Etats membres est appelée à se développer, que s'instaurent des formes de collaboration entre les élus nationaux et les députés européens afin que ceux-ci fassent connaître, en commun, leurs avis sur les orientations principales de l'Union politique, économique et monétaire. (...) Nous pensons que c'est par une association des parlementaires nationaux aux principes d'action de la future union que se créeront, en réalité, une pédagogie réciproque, des liens réciproques et une influence réciproque entre les élus européens et nationaux des douze Etats membres. (...)

Vous savez que plusieurs de nos partenaires, au sein de la conférence intergouvernementale, marquent des réserves à l'égard de nos propositions. Ils craignent, en particulier, l'apparition d'une nouvelle institution dont la présence, selon eux, risquerait d'alourdir les procédures en vigueur. Bien entendu, nous continuons à défendre notre proposition. Il faut, en effet, faire prévaloir notre objectif."

Et le ministre de reprendre un peu plus tard dans le débat : "*nous défendons cette idée avec persévérance.*"

En effet, quelques jours plus tard, le Gouvernement français déposait devant la conférence intergouvernementale sur l'union politique une contribution relative au Congrès dont on trouvera le texte en annexe.

(1) Intervention de M. Ernest CARTIGNY.

(2) Intervention de M. Jean-Pierre BAYLE.

Qu'il nous soit permis d'ajouter qu'il nous paraît singulier que cette proposition d'un Congrès rassemblant des délégations des Parlements nationaux fasse l'objet de telles réserves chez certains de nos partenaires au moment même où le président de la Commission des Communautés propose la création d'une Assemblée des régions, avec une pondération selon l'importance des pays, qui, trois ou quatre fois par an, se réunirait pour auditionner la Commission et le Conseil de ministres.

2. Le principe de subsidiarité

L'intervention des Parlements nationaux dans le mécanisme permettant d'assurer le respect du principe de subsidiarité a été le second thème développé lors du débat du 23 mai.

Votre rapporteur interrogea le Gouvernement en ces termes :

"L'article 3 B du projet de traité énonce le principe de subsidiarité selon lequel la Communauté intervient dans la mesure où les objectifs qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés à l'échelon communautaire qu'à celui des Etats membres.

"Mais aucun mécanisme n'apparaît dans le projet de traité pour faire respecter ce principe. Comment le Gouvernement français entend-il faire assurer le respect de ce principe de subsidiarité? Prévoit-il, en ce domaine, une intervention des parlements nationaux ?

"Nous avons, nous-mêmes, fait des propositions précises en ce sens, avec la création d'une chambre de subsidiarité. Ici ou là, on nous a brocardés, mais j'ai noté, lors de la conférence de Rome, que plusieurs parlementaires, britanniques notamment, l'avaient accueillie favorablement. Quel est le sentiment du Gouvernement à cet égard ?"

M. Michel PONIATOWSKI, rapporteur devant la délégation pour les Communautés européennes d'un avis sur ce sujet, devait revenir sur le sujet :

"L'application et le respect du principe de subsidiarité ne peuvent être laissés à une instance juridique de fonctionnaires, telle la Cour de justice. Ils doivent être confiés à une instance politique dans laquelle les parlements nationaux doivent avoir une place. Nous avons ainsi proposé la création d'une chambre de subsidiarité, composée de députés européens et de parlementaires nationaux, qui serait un organe de régulation de la Communauté au même titre que la Cour de justice.

"Juge et garant de la subsidiarité, cette chambre aurait des effectifs limités et se réunirait deux ou trois fois par an pour une session de quelques jours.

"Cette chambre ne ferait pas partie du système législatif de la Communauté et, de ce fait, ne serait pas en concurrence avec le Parlement européen. Ceux de ses membres qui seraient issus des parlements nationaux devraient rendre compte à leur assemblée nationale, après chaque session, des délibérations de la chambre de subsidiarité "

Enfin, M. Paul MASSON devait, lui aussi, aller dans le même sens :

"La législation communautaire doit se limiter aux domaines où une action de la Communauté est plus efficace qu'une action de chacun des Etats membres. Or, il faut une intervention politique dans la délimitation des compétences, car celle-ci ne peut être laissée à un organe juridique. En outre, puisque l'extension de la législation communautaire a pour effet de dessaisir les parlements nationaux, il faut une intervention des parlements nationaux dans cette délimitation. Notre délégation a fait des propositions en ce sens. Certes, d'autres systèmes sont concevables, dont certains ont été évoqués ici ou là. Quoi qu'il en soit, il est urgent d'y songer."

Le ministre des Affaires européennes s'est montré sensible à cette argumentation :

"Il est en effet normal que le respect du principe de subsidiarité puisse faire l'objet d'un contrôle politique, et nous souhaitons que les parlements nationaux y soient associés.

"Je pense qu'en proposant l'initiative du Congrès nous avons d'une certaine façon rencontré vos préoccupations. Celui-ci devrait être pour nous le lieu par excellence de vérification politique du principe de subsidiarité."

C'est en effet par le truchement du Congrès - ou d'une émanation de ce dernier - que l'on pourrait trouver un moyen d'associer les Parlements nationaux au respect du principe de subsidiarité. On trouvera en annexe les propositions formulées en ce sens par la délégation.

3. L'article 235

C'est votre rapporteur qui a développé le dernier thème de l'action des Parlements nationaux au plan communautaire, dans le cadre de l'article 235 du Traité de Rome :

"Qu'est-ce que l'article 235 ? C'est celui qui permet à la Communauté d'agir dans des domaines où le traité n'a pas prévu son intervention, c'est-à-dire, pour être très clair, d'étendre son champ d'intervention, ses compétences, au-delà du domaine explicitement délimité par le traité.

"Comment la Communauté peut-elle ainsi élargir son domaine de compétence ? Le projet de traité nous le dit : la Commission le propose, le Parlement européen donne un avis conforme, le Conseil statue à l'unanimité. Conseil, Commission, Parlement européen : mais oui, mes chers collègues, vous l'avez tous remarqué, seuls sont omis les parlements nationaux.

"Lorsque nous examinons le fonctionnement d'une véritable fédération - je prendrai l'exemple des Etats-Unis - nous voyons que les compétences entre la fédération et les Etats fédérés sont réparties par une Constitution et que la modification de cette délimitation exige le consentement et du Parlement fédéral et des parlements des Etats fédérés. Or nous ne sommes pas encore dans une fédération, mais le transfert des compétences peut se faire au détriment des parlements nationaux sans l'aval de ceux-ci.

"Certes, les gouvernements des Etats membres ont, eux, le pouvoir d'empêcher ces transferts, mais les parlements nationaux n'ont rien à y voir. Autant dire que l'on aboutit, une fois de plus, à un transfert de pouvoir des législatifs des Etats membres vers les exécutifs de ces mêmes Etats membres, d'où ma question : le Gouvernement français est-il disposé à inclure dans cet article 235 une intervention des parlements nationaux, que ce soit à l'unanimité ou à une

certaine règle de majorité, les deux tiers d'entre eux ou les trois quarts, c'est une modalité à débattre ? Le Gouvernement est-il prêt, au moins, à inclure une intervention des parlements nationaux dans ces transferts ?"

C'est sur ce point, il faut le dire, que la réponse du ministre des Affaires européennes a été la plus décevante.

"Votre cinquième question était relative à l'aval que les gouvernements des Etats membres sont tenus de demander à leur Parlement pour les matières relevant de l'article 235 révisé du Traité.

"Il ne faut pas se méprendre à ce sujet. L'article 235 ne peut être assimilé à l'article 236, qui porte expressément sur les cas de révision du Traité et dont l'invocation entraîne une ratification par les parlements nationaux."

Cette réponse laisse perplexe. Madame GUIGOU a-t-elle réellement mal entendu la question qui lui était posée ou a-t-elle voulu éviter d'y répondre en en changeant le contenu et, par là même, la portée et la signification ? Il n'était nullement dans l'idée de votre rapporteur d'exiger, pour l'application de l'article 235, que chaque Gouvernement demande à son Parlement l'autorisation d'utiliser cet article lorsqu'il apparaît nécessaire de recourir à des moyens d'action nouveaux non explicitement prévus par le Traité. Cela reviendrait en effet à assimiler la procédure de l'article 235 à celle de l'article 236. Ce que votre rapporteur suggérerait - après d'ailleurs, la Chambre des Communes au Royaume-Uni - c'est que les Parlements nationaux puissent être consultés, qu'ils puissent faire connaître leur avis et que celui-ci - d'une manière ou d'une autre - soit pris en compte. Pourquoi seul le Parlement européen serait-il appelé à donner un "avis conforme" alors que ce sont les Parlements nationaux qui, du fait de cette procédure, sont dessaisis ? Et l'on reste stupéfait d'entendre Madame GUIGOU déclarer qu'elle estime *"qu'il ne serait pas opportun d'introduire l'intervention des parlements nationaux dans cet article du Traité, qui a de surcroît pour effet de permettre l'adoption de textes communautaires d'application directe."*

Il nous semblerait plutôt que c'est au contraire lorsqu'une procédure permet l'adoption de textes communautaires d'application directe, c'est-à-dire sans aucune intervention du législateur national, qu'il est plus utile encore d'y introduire, en amont, les Parlements nationaux !

Sans doute le ministre n'a-t-il pas totalement ignoré cet aspect puisqu'il a envisagé *"dans les cas où des moyens d'action nouveaux pour la Communauté seraient définis, une procédure interne d'information du Parlement"*, mais on peut craindre que cette proposition pleine de réticences soit bien loin de ce que le législateur national est en droit d'exiger.

A l'évidence un dialogue supplémentaire serait souhaitable sur ce point entre le Gouvernement et le Sénat afin de dissiper ce qui peut - espérons le - n'être qu'un malentendu.

CONCLUSION

Si ce débat a montré une grande communauté de pensée entre le Sénat et le Gouvernement, il a fait apparaître aussi la nécessité de poursuivre le dialogue sur deux points :

- la recherche d'une procédure permettant au Parlement français d'intervenir en amont de l'adoption des directives communautaires ;

- les modalités d'une association des Parlements nationaux à l'utilisation de l'article 235 du Traité de Rome.

A notre connaissance, seuls le Parlement britannique et le Parlement français ont, à ce jour, engagé une réflexion globale sur le rôle des Parlements nationaux dans le développement de la Communauté. Qu'il nous soit permis de souhaiter que les propositions avancées dans ces Parlements soient portées à la connaissance des autres Parlements des Etats membres de la Communauté ; que ces derniers se consacrent à leur tour à cette réflexion et fassent connaître leurs idées et leurs souhaits ; enfin que l'ensemble de ces travaux fasse l'objet d'un examen commun par des délégations des vingt assembles des douze Etats.

C'est en effet par une réflexion commune, par un échange des expériences, des aspirations et des volontés de chacun que le vide démocratique des institutions communautaires pourra se combler.

**PRESENTATION DES PROJETS DE LOI QUI SERONT
NECESSAIRES POUR LA TRANSPOSITION DES
DIRECTIVES EUROPEENNES D'ICI A 1993.**

REMARQUE METHODOLOGIQUE

N'ont été prises en compte dans la conception de ce tableau que les directives déjà adoptées par le Conseil (ex : Directive n° 90/314) ainsi que celles officiellement proposées par la Commission et déposée par elle sur la table du Conseil (ex : Proposition de directive COM(89)265).

Secteurs	Nombre de projets de loi nécessaires à la transposition des directives, ou propositions de directives, européennes							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Agriculture	→							
Consommateurs	→							
Culture	→							
Domaine Financier	→	→	→	→	→	→		
Droit des sociétés	→	→	→	→				
Environnement	→	→	→	→				
Europe des citoyens	→	→	→	→	→	→		
Marchés publics	→	→						
Propriété industrielle	→	→						
Social/Santé	→	→						
Télécommunications	→							

→ Projets de loi qui seront certainement nécessaires

AGRICULTURE

1/

Directive n°90/423 du 26/6/1990 modifiant la directive 85/511 établissant des mesures communautaires luttant contre la fièvre aphteuse, 64/432 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échange intracommunautaire d'animaux des espèces bovines et porcines et 72/462 concernant des problèmes sanitaires lors de l'importation d'animaux des espèces bovines et porcines, de viande fraîche ou de produit à base de viande en provenance des pays tiers.

-> Nécessite la modification du Code Rural

2/

Directive n°90/676 modifiant la directive 81/851 concernant le rapprochement des dispositions des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires.

Directive n°90/677 du 13/12/1990 modifiant la directive 81/851 concernant le rapprochement des dispositions des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires immunologiques.

-> Nécessite la modification du Code de la Santé Publique

CONSOMMATEURS

1/

Proposition de directive COM(90)322 du 17/9/1990 relative aux clauses abusives dans les contrats.

-> Nécessite un projet de loi

2/

Proposition de directive COM(90)482 du 10/12/1990 relative à la responsabilité des prestataires de services.

-> Nécessite un projet de loi

CULTURE

1/

Directive n°89/552 du 3/10/1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. "Télévision sans frontières".

-> Nécessite la modification de la loi du 30/9/1986 relative à la liberté de communication

DOMAINE FINANCIER

1/

Deuxième directive n°90/618 du 8/11/1990 sur l'assurance sur la vie

-> Nécessite un projet de loi

2/

Deuxième directive n°90/232 du 14/5/1990 sur la responsabilité civile automobile

-> Nécessite un projet de loi

3/

Deuxième directive de coordination bancaire n°89/646 du 15/12/1989 ayant pour objet de mettre en place un agrément unique des contrôles de l'Etat membre d'origine pour les établissements de crédit.

-> Nécessite la modification de la loi bancaire

4/

Proposition de troisième directive COM(91)57 du 17/4/1991 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie et modifiant les directives 79/267 et 90/619.

-> Nécessite une modification du code des assurances

5/

Proposition de troisième directive COM(90)348 du 10/7/1990 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239 et 88/357 du 10/7/1990.

-> Nécessite une modification du code des assurances

6/

Proposition de modification d'une directive du conseil COM(88)778 et COM(89)629 du 23/1/1990 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières.

-> Nécessite une modification du code des assurances

DROIT DES SOCIETES

1/

Proposition de cinquième directive du conseil COM(90)629 du 31/12/1990 concernant la structure des sociétés anonymes ainsi que les pouvoirs et les obligations de leurs organes.

-> Nécessite une modification de la loi de juillet 1966 fixant le droit des sociétés sur le régime du droit de vote

2/

Directive n°89/666 du 21/12/1989 ("Onzième directive") concernant la publicité des succursales créées dans un Etat membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre Etat.

-> Nécessite un projet de loi

3/

Directive n°90/604 du 8/11/1990 modifiant la directive n° 78/660 ("Quatrième directive") sur les comptes annuels et la directive n°83/349 ("Septième directive") sur les comptes consolidés en ce qui concerne les dérogations en faveur des petites et moyennes sociétés ainsi que la publication des comptes en écus.

-> Nécessite un projet de loi

4/

Directive n°90/605 du 8/11/1990 modifiant la directive n° 78/660 ("Quatrième directive") sur les comptes annuels et la directive n°83/349 ("Septième directive") sur les comptes consolidés en ce qui concerne leurs champs d'application.

-> Nécessite un projet de loi

ENVIRONNEMENT

1/

Directive n°90/220 du 23/4/1990 sur le disséminement volontaire des organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

-> Nécessite la modification de la loi de 1976 sur les installations classées

2/

Directive n°79/923 du 30/10/1979 sur la qualité requise des eaux conchylicoles.

Directive n°78/659 du 18/7/1978 sur la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées et améliorées pour être aptes à la vie des poissons.

Directive n°76/160 du 8/12/1975 relative à la qualité des eaux de baignade.

Directive n°79/869 du 9/10/1979 relative aux méthodes de mesure et fréquence de échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire.

Directive n°80/68 du 17/12/1979 relative à la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses.

Proposition de directive COM(88)708 du 22/12/1988 modifiée par **COM(89)544** du 5/2/1990 relative à la protection des eaux douces, côtières et marines contre la pollution par les nitrates à partir de sources diffuses.

-> Transposition dans le cadre du projet de loi sur l'eau

3/

Proposition de directive COM(89)282 SYN217 du 15/9/1989 sur la responsabilité civile des dommages créés par les déchets.

-> Nécessite un projet de loi

4/

Proposition de directive COM(90)415 SYN305 du 10/10/1990 sur le contrôle du mouvement des déchets dangereux.

-> Nécessite un projet de loi

EUROPE DES CITOYENS

1/ et 2/

Directive n°89/48 du 21/12/1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

-> Nécessite la modification de la loi du 7/5/1946 sur les géomètres experts

-> Nécessite la modification de l'ordonnance du 19/9/1945 sur les experts comptables

3/

Directive n°86/653 du 18/12/1986 relative à la coordination des droits des Etats membres concernant les agents commerciaux indépendants.

-> Projet de loi relatif aux agents commerciaux et à leurs mandants

4/

Proposition de directive COM(89)524 du 17/10/1989 relative au droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence.

-> Nécessite une réforme de la Constitution

5/

Proposition de directive COM(90)314 SYN287 du 13/9/1989 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

-> Nécessite une modification de la loi "Informatique et Liberté" de 1978

6/

Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes

-> Projet de loi réformant l'article 5bis du Code de la Fonction Publique afin de lever la condition de nationalité

MARCHES PUBLICS

1/

Directive n°89/665 du 21/12/1989 relative à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux...

-> Nécessite un projet de loi

2/

Directive n°90/531 du 17/9/1990 relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

-> Nécessite un projet de loi

PROPRIETE INDUSTRIELLE

1/

Proposition de directive COM(90)509/2 du 12/12/1990 sur la protection des programmes d'ordinateurs.

-> Nécessite un projet de loi

2/

Proposition de directive COM(88)496 du 21/10/1988 sur la protection juridique des inventions biotechnologiques.

-> Nécessite un projet de loi

SOCIAL/SANTE

1/

Directive n°89/391 du 12/6/1989 concernant la mise en oeuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Directive n°89/392 du 14/6/1989 et **directive n°89/686** du 21/12/1989 relatives respectivement à la conception des machines et à celles des équipements de protection individuelle.

Directive n°89/655 du 30/11/1989 et **directive n°89/656** du 30/11/1989 relatives respectivement à l'utilisation par les travailleurs des équipements de protection individuelle.

Directive n°88/379 du 3/5/1988 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangeureuses.

-> Transposition dans le cadre du projet de loi modifiant le Code du Travail et le Code de la Santé Publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels.

2/

Directive n°89/341 du 3/5/1989 modifiant les directives 65/65, 75/318 et 75/319 relative aux médicaments et spécialités pharmaceutiques.

Directive n°89/343 du 3/5/1989 modifiant les directives 65/65 et 75/319 relative aux médicaments radiopharmaceutiques.

Directive n°89/381 du 14/6/1989 modifiant les directives 65/65 et 75/319 relative aux médicaments dérivés du sang et du plasma humain.

-> Nécessite une modification du Code de la Santé Publique

TELECOMMUNICATIONS

1/

Proposition de directive COM(90)314 SYN288 du 13/9/1990 concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dans le contexte des réseaux de télécommunications numériques publics, et en particulier du réseau numérique à intégration de services (RNIS) et des réseaux numériques mobiles publics.

-> Nécessite un projet de loi

ANNEXE N° 2

CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS À LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE SUR L'UNION POLITIQUE RELATIVE AU CONGRÈS

Le Parlement européen se réunit trois fois par an en formation de Conférence des Parlements.

La Conférence est composée par moitié de membres du Parlement européen et de délégués désignés par les Parlements nationaux ou les Assemblées régionales des États membres.

La Conférence des Parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union politique en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune et les affaires intérieures et de coopération judiciaire. La Conférence peut être consultée sur les conditions politiques d'application du principe de subsidiarité.

Le Président du Conseil européen et le Président de la Commission font rapport à chaque réunion de la Conférence sur l'état de l'Union.

Les dispositions de l'article 139, alinéa 2, s'appliquent en tant que de besoin.

ANNEXE N° 3

LE RÔLE D'UNE 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 États 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 États 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.

ANNEXE N° 4

L'ARTICLE 235 DU TRAITÉ DE ROME

I. TEXTE EN VIGUEUR

Article 235

Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.

II. PROJET DE LA PRÉSIDENTE LUXEMBOURGEOISE

Article 235

1. S'il apparaît que la réalisation d'un des objets de la Communauté appelle une action de la Communauté dans l'un des domaines visés par les articles 3, 3 A et 3 B, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, prend les dispositions appropriées en tenant compte du principe de subsidiarité tel que défini à l'article 3 C.

2. Le Conseil définit, dans les conditions prévues au paragraphe 1, ce qui relève de décisions à prendre à la majorité qualifiée.

COMPTE RENDU INTÉGRAL DU DÉBAT DU 23 MAI 1991 AU SÉNAT

RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

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

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

Le Conseil européen réuni à Rome les 14 et 15 décembre 1990 a demandé à la conférence intergouvernementale sur l'union politique d'examiner les « modalités permettant aux parlements nationaux de jouer pleinement leur rôle dans le développement de la Communauté ».

M. Jacques Genton demande à Mme le ministre délégué aux affaires européennes quelles modalités le Gouvernement entend mettre en œuvre pour permettre au Parlement français d'être pleinement associé aux grandes orientations de l'union qui résultera des deux conférences intergouvernementales ouvertes en décembre 1990. Il lui demande quelles propositions ont été présentées en ce sens au sein des conférences intergouvernementales et l'état des débats qui ont eu lieu à ce sujet. (N° 1 E.)

Mes chers collègues, nous allons procéder pour la première fois à la discussion d'une question orale avec débat portant sur des sujets européens, dans le cadre de la procédure instituée par la résolution du 13 décembre 1990.

Aussi permettez-moi de vous rappeler que, dans un tel débat, ont droit à la parole, outre l'auteur de la question et le ministre compétent, un représentant de chaque groupe et, le cas échéant, un représentant de la délégation pour les Communautés européennes, de la commission permanente compétente et, sous réserve de l'accord de la conférence des présidents, de la commission des affaires étrangères.

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

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

M. Jacques Genton. Monsieur le président, comme le ministre, mes chers collègues, pour cette première question orale portant sur un sujet européen précis, nous avons choisi le thème du rôle des parlements nationaux dans le développement de la Communauté.

Pourquoi ce thème ? Pour trois raisons.

La première, c'est qu'il est au cœur du problème de la démocratisation des institutions communautaires, c'est-à-dire de ce que l'on appelle souvent le déficit démocratique. La démocratisation des institutions communautaires passe, à l'évidence, par l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, nous l'avons souvent rappelé. On me permettra de dire que celui-ci s'y emploie, d'ailleurs, activement. Mais tant qu'on ne sera pas entré dans l'étape fédérale, qui reste encore lointaine, cette démocratisation passe aussi - j'allais dire autant - par une participation plus active des parlements nationaux au développement de la Communauté.

La deuxième raison, c'est que ce thème correspond à l'une des préoccupations que tous les parlementaires des Etats membres ressentent profondément. Les progrès de la Communauté ont, certes, contribué à déplacer géographiquement l'examen des divers sujets de Paris, Londres, Bonn ou Rome à Bruxelles et Strasbourg, mais ils ont aussi - et, là encore, je serais tenté de dire autant - conduit à les déplacer institutionnellement, des législatifs vers les exécutifs, et à dépouiller les parlements nationaux au profit des gouvernements nationaux.

La troisième raison, c'est que les conférences intergouvernementales vont élargir les compétences de la Communauté et, par là même, accentuer ce phénomène. Le Conseil européen en a pris conscience, et c'est pour cela qu'il a demandé

que l'on examine les « modalités permettant aux parlements nationaux de jouer pleinement leur rôle dans le développement de la Communauté ».

Comment affirmer le rôle des parlements nationaux dans le processus communautaire ?

D'abord, par un renforcement de la coopération interparlementaire, c'est-à-dire, en premier lieu, par un rapprochement entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Les commissions du Parlement européen et des parlements nationaux doivent se rencontrer plus fréquemment, échanger leurs points de vue et apprendre à se connaître. Certains domaines fournissent l'occasion d'une coopération particulièrement enrichissante pour les diverses parties ; c'est le cas, par exemple, du contrôle budgétaire. Notre commission des finances a provoqué, à cet égard, des rencontres très fructueuses.

Cette coopération avec le Parlement européen est indispensable, mais - reconnaissons-le - elle ne peut fournir en elle-même une solution définitive à l'affirmation du rôle des parlements nationaux.

Pourquoi ? D'abord, parce qu'il existe un seul Parlement européen et vingt assemblées des douze parlements nationaux et que, pour des raisons de calendrier évidentes, le Parlement européen ne peut consacrer qu'un temps limité à ses rencontres avec chacune de ces vingt assemblées.

Ensuite, parce que l'on doit constater, voire regretter, une certaine tendance hégémonique du Parlement européen dans tout travail en commun avec les parlements nationaux. On a parfois le sentiment que toute rencontre, toute action communautaire, tout texte normatif doivent, aux yeux du Parlement européen, aboutir avant tout à un développement de ses pouvoirs.

Enfin, parce que les parlements nationaux et le Parlement européen ont une vocation différente, et qu'il existe, d'une part, un point de vue communautaire et, d'autre part, des intérêts nationaux, l'un et les autres devant se confronter, mais ne se confondant pas nécessairement et en toute circonstance.

La coopération interparlementaire, c'est aussi une collaboration entre les parlements nationaux. A l'initiative des présidents Alain Poher et Laurent Fabius, une première rencontre des commissions, comités ou délégations chargés des affaires communautaires au sein des douze parlements a eu lieu en novembre 1989, à Paris. L'exercice a été renouvelé en Irlande, puis en Italie en 1990, enfin à Luxembourg, voilà une quinzaine de jours.

Cette collaboration se développe et s'améliore de réunion en réunion. Nous en arrivons à étudier tous ensemble - les vingt assemblées nationales et le Parlement européen - un thème arrêté au préalable. Nous avons entendu à Luxembourg le président en exercice du Conseil des ministres de la Communauté. Il y a là un mécanisme qui prend forme peu à peu et qui - je ne crains pas de le dire - est certainement porteur d'avenir.

Mais l'affirmation véritable des parlements nationaux, leurs fonctions mêmes, ne peuvent s'exprimer pleinement que face à un exécutif et non seulement dans des rencontres interparlementaires.

Or, l'exécutif, dans la Communauté, est un ensemble particulièrement protéiforme. C'est d'abord la Commission, qui détient l'initiative. C'est aussi le Conseil des ministres et le Conseil européen. C'est enfin chaque gouvernement des douze Etats membres du fait de sa participation au Conseil des ministres de la Communauté et de son rôle dans la transposition des directives communautaires en droit interne.

Je vais examiner brièvement chacun de ces points et me permettre de vous poser, madame le ministre, des questions précises.

Prenons, d'abord, la Commission. Son interlocuteur parlementaire normal et privilégié est assurément le Parlement européen. Elle lui fournit donc une large information sur ses projets et sur son action, mais elle n'en fournit guère aux parlements nationaux. Il sera bon qu'elle les informât aussi de ses intentions et qu'elle en prit parfois le pouls avant d'agir.

M. Jacques Delors avait suggéré qu'un commissaire soit spécialisé dans les contacts avec les parlements nationaux. Ma première question est donc simple : le Gouvernement français est-il favorable à cette proposition ? L'appuyez-vous ? Où en est-elle ? Sera-t-elle formalisée dans un texte ou

dépendra-t-elle seulement du bon vouloir du président en exercice de la Commission, ce qui - me semble-t-il - en fragiliserait l'existence ?

Vis-à-vis de chaque gouvernement, c'est-à-dire vis-à-vis de vous, madame le ministre, nous avons besoin également d'informations plus complètes. Des progrès ont été réalisés et nous avons aujourd'hui une meilleure connaissance des positions du Gouvernement français ; je tiens à vous en remercier, au nom de la délégation.

Mais il est un point primordial auquel nous devons tout particulièrement nous attacher, à savoir la transposition des directives communautaires en droit interne, d'où ma deuxième question. Le Gouvernement est-il prêt à déposer deux fois par an, avant chaque session, un rapport contenant trois sortes d'informations : d'abord, dès le stade de la négociation d'une directive, la liste des textes législatifs dont l'élaboration ou la modification serait nécessaire en cas d'adoption de la directive ; ensuite, pour chaque directive adoptée, un échéancier d'élaboration des textes de droit interne, législatifs ou réglementaires, nécessaires à la transposition ; enfin, pour les directives dont le délai de transposition est expiré au moment du dépôt du rapport, les textes législatifs ou réglementaires qui ont été publiés pour cette transposition ainsi que ceux qui ne l'ont pas été et les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas été ?

M. Michel Caldaguès. Très bien !

M. Jacques Genton. Le Gouvernement est-il d'accord pour le dépôt d'un tel rapport devant le Parlement ?

Je me permets, madame le ministre, d'aller au devant de vos éventuelles objections. En effet, ne me dites pas que l'établissement de ce rapport représenterait un travail énorme pour l'administration, car le Premier ministre de l'époque, M. Rocard, a demandé que toutes ces informations soient recueillies par chaque ministère et transmises au S.G.C.I. Ce que je me permets de vous demander, c'est seulement leur communication au Parlement, rien de plus, mais aussi rien de moins.

Si vous me répondez positivement, pourquoi ne pas formaliser cette disposition ? Je suis prêt à déposer, demain - si vous êtes d'accord avec le principe - une proposition de loi disposant que le Gouvernement communique ces informations au Parlement. Je suis sûr que nombre de mes collègues seront tout disposés à la cosigner avec moi.

M. Jean Simonin. Très juste.

M. Jacques Genton. Abordons maintenant les rapports avec le Conseil des ministres et, surtout, le Conseil européen, qui devrait voir ses compétences s'amplifier. Autant il est logique que la Commission voie dans le Parlement européen un interlocuteur privilégié, autant il est normal que le Conseil européen dialogue à la fois avec le Parlement européen et les parlements nationaux.

Le Gouvernement français avait proposé, à cette fin, l'institution d'un congrès qui réunirait les députés au Parlement européen et les délégations des parlements nationaux pour un dialogue devant le Conseil européen. Mais, depuis plusieurs mois, nous n'entendons plus rien à ce sujet.

La déclaration franco-allemande sur la politique européenne de sécurité du 6 février dernier ne fait aucune allusion à ce congrès, alors même qu'une première version de cette déclaration le mentionnait. Je sais bien qu'on a dit que cette première version avait été diffusée par erreur, mais cela ne présage rien de bon, d'autant que, dans le projet de traité examiné par la conférence intergouvernementale, n'apparaît aucune mention du congrès, d'où ma troisième question : le Gouvernement français défend-il toujours cette proposition ? A-t-il l'espoir de l'intégrer dans le texte final du traité ? En fait-il une condition de la réussite de la négociation ?

Après avoir évoqué ce qui ne figure pas dans le projet de traité, passons maintenant à ce qui y figure. On y lit que le rôle des parlements nationaux pourrait faire l'objet d'une déclaration complétant le traité, d'où ma quatrième question : pourquoi une déclaration et pourquoi pas des dispositions incluses dans le traité lui-même ?

Quelles dispositions y inclure ? Il est, à mon sens, deux articles de ce projet de traité où l'on pourrait faire apparaître un véritable rôle des parlements nationaux.

Le premier est l'article 235. Qu'est-ce que l'article 235 ? C'est celui qui permet à la Communauté d'agir dans des domaines où le traité n'a pas prévu son intervention, c'est-à-

dire, pour être très clair, d'étendre son champ d'intervention, ses compétences, au-delà du domaine explicitement délimité par le traité.

Comment la Communauté peut-elle ainsi élargir son domaine de compétence ? Le projet de traité nous le dit : la Commission le propose, le Parlement européen donne un avis conforme, le Conseil statue à l'unanimité. Conseil, Commission, Parlement européen : mais oui, mes chers collègues, vous l'avez tous remarqué - j'en suis convaincu - seuls sont omis les parlements nationaux.

Lorsque nous examinons le fonctionnement d'une véritable fédération - je prendrai l'exemple des Etats-Unis - nous voyons que les compétences entre la fédération et les Etats fédérés sont réparties par une Constitution et que la modification de cette délimitation exige le consentement et du Parlement fédéral et des parlements des Etats fédérés. Or, nous ne sommes pas encore dans une fédération, mais le transfert des compétences peut se faire au détriment des parlements nationaux sans l'aval de ceux-ci.

Certes, les gouvernements des Etats membres ont, eux, le pouvoir d'empêcher ces transferts, mais les parlements nationaux n'ont rien à y voir. Autant dire que l'on aboutit, une fois de plus, à un transfert de pouvoir des législatifs des Etats membres vers les exécutifs de ces mêmes Etats membres, d'où ma cinquième question : le Gouvernement français est-il disposé à inclure dans cet article 235 une intervention des parlements nationaux, que ce soit à l'unanimité ou à une certaine règle de majorité, les deux tiers d'entre eux ou les trois quarts, c'est une modalité à débattre ? Le Gouvernement est-il prêt, au moins, à inclure une intervention des parlements nationaux dans ces transferts ?

M. Michel Caldagua. Très bien !

M. Jacques Genton. Enfin - ce sera mon dernier point - l'article 3 B du projet de traité énonce le principe de subsidiarité selon lequel la Communauté intervient dans la mesure où les objectifs qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés à l'échelon communautaire qu'à celui des Etats membres.

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

Nous avons, nous-mêmes, fait des propositions précises en ce sens, avec la création d'une chambre de subsidiarité. Ici ou là, on nous a brocardés, mais j'ai noté, lors de la conférence de Rome, que plusieurs parlementaires, britanniques notamment, l'avaient accueillie favorablement. Quel est le sentiment du Gouvernement à cet égard ?

Voilà, madame le ministre, les six questions précises que je voulais vous poser aujourd'hui.

J'ajoute que la lecture du projet de traité est, en l'état, totalement décevante pour le sujet qui nous réunit à présent, c'est-à-dire le rôle des parlements nationaux dans le processus communautaire. Cette déception, je veux l'espérer, ne sera que passagère.

Il est bon, en tout état de cause, que nous vous l'exprimions aujourd'hui, c'est-à-dire avant que les négociations soient achevées. C'est, mes chers collègues, l'intérêt tout particulier de cette question orale avec débat sur ce qu'on appelle un sujet européen précis. En effet, il serait regrettable, madame le ministre, que nous ne puissions vous en faire part que trop tard, au moment de l'examen du projet d'autorisation de ratification, avec comme seule alternative l'acceptation d'un texte insatisfaisant ou le refus d'un texte qui, par ailleurs, peut comporter des avancées notables, j'en suis convaincu. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.)*

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

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis 1985 et la signature de l'Acte unique européen, la Communauté européenne progresse « à marche forcée » vers un objectif prioritaire : réaliser le grand marché unique pour le 31 décembre 1992.

Depuis les deux conférences intergouvernementales de Rome, en décembre 1990, elle travaille également, en parallèle, sur deux étapes essentielles que sont la réalisation de l'union économique et monétaire et celle de l'union politique.

Les « révolutions de velours » qu'ont entamées et réussies les peuples de l'Europe centrale et orientale ont imprimé une accélération, heureuse mais brutale, au cours de l'histoire.

Notre devoir apparaissait donc clairement : la Communauté devait connaître, elle aussi, une accélération identique, ne pas perdre le cours de l'histoire, construire l'Europe politique.

Ces événements nous posent, en une même interrogation, le problème de la conception même de l'Europe du XXI^e siècle, et celui de la réapparition des clivages entre les partisans d'une Europe fédérale et ceux d'une Europe des Etats.

La guerre du Golfe, enfin, a démontré la nécessité, pour la Communauté des Douze, d'atteindre le plus vite possible une taille et une dimension politiques.

C'est dire que 1991 est, très probablement, la dernière chance pour l'Europe de s'affirmer, non comme un simple espace, libre mais ouvert à tous les vents et sans volonté, mais comme une puissance fortement charpentée, pour faire cesser cette aberration, ce non-sens qu'est une Europe, géant économique et nain politique.

Ces impulsions vigoureuses supposent que soit amélioré le fonctionnement des institutions européennes, pour construire une Communauté politique et démocratique et pour combler ce qu'on appelle aujourd'hui le « déficit démocratique ».

Les reproches sont connus, qui mettent l'accent sur l'insuffisance des pouvoirs du Parlement européen dans les domaines budgétaire et législatif, sur l'absence de codécision entre le Parlement et le conseil des ministres, sur la marginalisation croissante de la loi applicable aux douze Etats de la Communauté.

Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est le dessaisissement progressif des parlements nationaux. Sans doute est-il difficilement évitable, tant il est vrai que, chaque jour, le droit communautaire s'affirme et s'impose comme le droit de la Communauté des Douze.

Mais ces deux conférences « jumelles » décidées en décembre 1990, qui doivent aller vers l'union économique et monétaire en même temps que vers l'Europe politique, et qui détermineront l'avenir de l'Europe communautaire, ne sauraient se dérouler sans que soient associés à leurs travaux le Parlement français comme, d'ailleurs, l'ensemble des parlements nationaux, et ce pour deux raisons essentielles.

En premier lieu, il s'agit d'éviter que ne se creusent des fossés entre les institutions de la Communauté et l'opinion publique des Douze. Le Parlement a pour fonction d'être l'expression à la fois de la souveraineté nationale et de l'opinion publique.

En un temps où l'on parle de « société dépolitisée », pendant que se dérouleront les débats et les travaux des deux conférences intergouvernementales, l'indifférence aux expressions, aux volontés, aux tendances de l'opinion publique aurait des conséquences désastreuses.

En second lieu, il doit en être ainsi parce que les modalités qui seront mises en œuvre, par le Gouvernement, pour associer les parlements aux travaux des conférences, pourraient représenter un modèle de ce que sera, à l'avenir, la collaboration entre les parlements nationaux et les diverses instances communautaires.

Pourquoi ne pas concevoir ainsi - je rejoins en cela M. Jacques Genton - qu'on réunisse, à échéance fixe et sur un programme à la fois déterminé et en rapport avec la progression même des résultats des deux conférences, un « Congrès » européen ?

Associant des représentants des parlements nationaux, le Parlement de Strasbourg et les délégués qui travaillent au sein de ces conférences, ce « Congrès » permettrait de réfléchir, d'informer et, surtout, d'atteindre, en commun, les objectifs essentiels que sont l'union économique et monétaire et l'union politique.

C'est pourquoi, madame le ministre, nous sommes particulièrement attentifs à la réponse du Gouvernement, sans que notre engagement européen puisse être, en quelque façon, atténué, suspecté ou contesté, mais avec la vigilance redoublée qu'impose la gravité des enjeux de conférences dont dépend l'avenir de la Communauté. *(Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Poniatowski.

M. Michel Poniatowski. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, nous souhaitons tous le développement et l'approfondissement de la Communauté, mais le débat sur cet approfondissement n'a pas abordé des modalités et des détails en oubliant l'essentiel, c'est-à-dire ce que doit être véritablement la construction européenne.

Les Etats membres de la Communauté n'ont pas formé et ne peuvent pas former une fédération dont l'organe central détiendrait tous les pouvoirs et dont les composantes, les Etats fédérés, n'auraient que des parcelles résiduelles de compétences.

L'histoire de nos pays, le tempérament de nos peuples, leur diversité empêchent la réalisation d'une telle fédération centralisée dans laquelle les parlements nationaux n'auraient qu'à se fondre en devenant des « super conseils généraux ».

L'Europe que nous devons construire et, d'une certaine manière, que nous devons inventer, sera une construction originale, laissant une place réelle à ses composantes, les Etats, ou ne le sera pas. A trop vouloir faire une Europe intégriste, on risque d'aboutir à l'effet inverse.

C'est à partir de cette notion que nous devons réfléchir au rôle des parlements nationaux dans le développement de la Communauté.

Quel doit être ce rôle ? Quel peut être ce rôle ? A mon sens, il doit être double.

Les parlements nationaux doivent intervenir pour délimiter les compétences entre la Communauté et les Etats, mais ils doivent aussi, en amont de la décision, pouvoir examiner les lois qui seront votées par la Communauté et pouvoir faire connaître leur sentiment à leur propos.

Sur le premier point, la délimitation des compétences entre la Communauté et les Etats, je serai bref : le sujet est bien connu.

La délimitation des compétences s'exprime de deux manières : d'une part, par l'article 235 du Traité de Rome, qui permet à la Communauté d'intervenir dans des domaines nouveaux, non explicitement prévus par le Traité et, d'autre part, par le principe de subsidiarité.

Les parlements nationaux doivent intervenir sur ces deux points : pour toute nouvelle action de la Communauté dans un domaine où le Traité ne lui confère pas des pouvoirs d'action et pour le respect du principe de subsidiarité, selon lequel il faut laisser au niveau des Etats membres ce qui peut y être réalisé mieux ou simplement aussi bien qu'au niveau communautaire.

L'application et le respect du principe de subsidiarité ne peuvent être laissés à une instance juridique de fonctionnaires, telle la Cour de justice.

MM. Jacques Genton et Marc Lauriol. Très bien !

M. Michel Poniatowski. Ils doivent être confiés à une instance politique dans laquelle les parlements nationaux doivent avoir une place. Nous avons ainsi proposé la création d'une chambre de subsidiarité, composée de députés européens et de parlementaires nationaux, qui serait un organe de régulation de la Communauté au même titre que la Cour de justice.

Juge et garant de la subsidiarité, cette chambre aurait des effectifs limités et se réunirait deux ou trois fois par an pour une session de quelques jours.

Cette chambre ne ferait pas partie du système législatif de la Communauté et, de ce fait, ne serait pas en concurrence avec le Parlement européen. Ceux de ses membres qui seraient issus des parlements nationaux devraient rendre compte à leur assemblée nationale, après chaque session, des délibérations de la chambre de subsidiarité.

L'autre rôle des parlements nationaux est à inscrire non pas dans les traités, mais dans notre système institutionnel national. Dès lors que la loi est votée par la Communauté, elle ne peut plus l'être par les parlements nationaux. Mais, là où le parlement national voit sa compétence législative atteinte, il devrait compenser cette atteinte grave par un développement de sa fonction de contrôle. Celle-ci est exercée, sous une forme ou sous une autre, dans tous les Etats de la Communauté, sauf en France.

Malheureusement - c'est là notre problème - la fonction de contrôle est celle qui a été la plus étroitement encadrée et limitée par la Constitution de la V^e République.

Dans l'esprit du constituant de 1958, le contrôle du Parlement se résume essentiellement dans la procédure régie par l'article 49 de la Constitution, c'est-à-dire dans la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

Les seules autres techniques de contrôle auxquelles il serait possible de recourir sont le débat sur une déclaration gouvernementale, qui paraît trop vague et trop général pour permettre un examen attentif de la législation européenne, et la question orale avec débat, qui ne peut toutefois pas se conclure par un vote.

La difficulté majeure tient au fait que le Sénat ne dispose d'aucune procédure constitutionnelle lui permettant d'exprimer une position collective - c'est-à-dire majoritaire - en séance publique dès lors qu'il ne délibère pas sur un texte législatif.

Or l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent vraiment faire connaître leur avis sur une proposition de directive de la Commission des Communautés que si, comme cela se passe dans les autres pays de la Communauté, ils ont la possibilité de voter un texte exprimant cet avis. Ce texte ne peut être une loi : il doit être et ne peut être qu'une résolution.

Le recours à la résolution - je rejoins sur ce point M. Genton - paraît le meilleur substitut à la perte du pouvoir législatif. La résolution ne diffère, en effet, de la loi qu'en deux points : elle émane d'une seule assemblée ; elle n'a pas de force obligatoire, mais a seulement une valeur indicative.

Le Conseil constitutionnel a interdit aux assemblées parlementaires de la V^e République de voter des résolutions sur des sujets généraux.

Si l'on veut que l'Assemblée nationale et le Sénat participent pleinement au processus communautaire, il faut modifier la Constitution afin de leur permettre d'adopter des résolutions portant sur des propositions de législation communautaire.

Cette procédure devrait être conçue pour permettre l'examen de la législation communautaire, et celle-ci exclusivement. Le débat en séance plénière qui conduirait au vote d'une résolution ne pourrait porter que sur des propositions de législation communautaire qui sont du domaine de la loi, au sens de la Constitution de 1958 ; toute résolution débordant du champ de la proposition communautaire ou surtout du domaine de la loi devrait être déclarée irrecevable.

Il s'agit, par cette procédure, de remédier à la perte du pouvoir législatif résultant de la construction communautaire qui aboutit à un vide juridique, c'est-à-dire à un vide démocratique.

Certains hésiteront à l'idée de modifier la Constitution. Rappelons-nous pourtant que la Constitution a été révisée en 1962 afin d'affirmer les pouvoirs du Président de la République et en 1974 pour accroître le rôle du Conseil constitutionnel.

L'exercice de la démocratie étendue aux problèmes européens est-il un sujet moins important ?

Est-il illégitime de songer, en 1991, à réviser la Constitution afin de permettre au Parlement de recouvrir une partie du pouvoir que le constituant lui avait accordé et que seul le développement de la construction communautaire lui a, depuis lors, confisqué ? Il ne s'agit, en définitive, que de résoudre un problème qui n'existait pas en 1958 et qui ne pouvait donc être pris en compte.

Je serais très étonné, mais aussi heureux, si, dès aujourd'hui, vous me donniez votre approbation sur cette proposition, madame le ministre. Je souhaite néanmoins que vous y réfléchissiez et que vous en fassiez part aux autorités du pouvoir exécutif qui ont compétence pour engager une révision constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, notre groupe partage les idées exprimées par M. Genton sur le rôle des parlements nationaux. Ceux-ci doivent anticiper les grands débats communautaires, être associés à la politique conduite par le Gouvernement à Bruxelles et contrôler les initiatives de celui-ci dans les organismes européens.

Anticiper, cela signifie que les prises de position du Gouvernement français à Bruxelles doivent être précédées d'un débat démocratique au sein du Parlement. Peut-être, comme

l'a souligné M. Poniatowski, cela remet-il en cause l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958, qui ne donne au Parlement qu'un pouvoir de ratification de certains traités et non de tous les accords internationaux ; pourtant, cela paraît de plus en plus nécessaire et conforme à l'évolution des institutions européennes.

Un débat démocratique sur l'Europe doit être ouvert en permanence, jusqu'à l'échéance du 31 décembre 1992 et, à mon avis, bien au-delà. Nous souffrons de ce vide qui crée une inquiétude dans l'opinion, une inquiétude fondée essentiellement sur une méconnaissance des mécanismes européens et des grands objectifs de l'Europe.

M. Michel Caldaguès. Bien sûr !

M. Xavier de Villepin. Associer le Parlement aux grands choix, cela signifie que, sur les grandes questions qui structureront l'Europe d'ici à la fin du siècle, le pouvoir exécutif, quel qu'il soit et quelle qu'en soit la tendance politique, ne pourra décider seul. Les présidents de commissions, les délégations parlementaires, les parlementaires eux-mêmes doivent être associés au Gouvernement de notre pays pour ces grands choix. Si nous ne progressons pas en ce sens, le mécontentement va encore grandir.

MM. Jacques Genton et Marc Lauriol. Très bien !

M. Xavier de Villepin. L'ensemble des parlements nationaux des pays d'Europe ont mis au point des procédures de contrôle satisfaisantes, qui permettent de vérifier que les positions prises par les gouvernements respectifs à Bruxelles sont conformes aux souhaits des représentations nationales. Nous n'avons pas de telles procédures.

Il faut donc créer une pratique différente, qui permette au Gouvernement de rendre compte devant le Parlement, volontairement ou de manière obligée, des grandes prises de position. Dans cette période d'accélération de l'achèvement du Marché unique, cette procédure devrait être systématique.

La procédure des questions orales portant sur un sujet européen instaurée par le Sénat va dans le sens de cette préoccupation. Pour l'amélioration des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, une meilleure association du Parlement français à la construction de l'Europe doit être recherchée.

Il me paraît maintenant nécessaire d'évoquer les grands thèmes en instance de discussion à l'échelon européen.

L'union économique et monétaire semble devoir évoluer - je dis bien « semble », parce que rien n'est certain en ce domaine - vers un premier accord entre les pays d'Europe les plus avancés économiquement et vers l'acceptation du système européen des banques centrales dont nous souhaiterions une mise en place plus rapide, deux sujets qui font l'objet de deux conférences intergouvernementales.

Le Parlement devrait être tenu au courant par le Gouvernement français du déroulement de ces conférences. Compte tenu de l'ampleur du projet d'union politique et d'union économique et monétaire dont découleront inévitablement d'autres initiatives, notamment dans le domaine de l'harmonisation fiscale, il est nécessaire que les parlementaires français soient informés et associés aux décisions prises par le Gouvernement, mais aussi qu'ils puissent les contrôler.

A propos de ces deux grandes conférences, nous en apprenons davantage par la presse que par le Gouvernement ! Or, il ne serait pas concevable que la politique européenne de la France puisse être conduite dans les bureaux, sous la seule autorité de l'exécutif.

Nous avons tout à gagner qu'un grand débat national s'engage. Faute de cette discussion et de cette concertation, l'opinion française risque d'éprouver des difficultés pour suivre les évolutions très rapides qui s'annoncent ; or elles inquiètent certains de nos compatriotes et peuvent parfois les intriguer. Cette absence de débat risquerait d'accréditer l'idée selon laquelle on procéderait à des transferts de souveraineté qui ne seraient pas acceptés ou pas acceptables.

Madame le ministre, nous n'avons pas trouvé dans le programme du Premier ministre le grand souffle que nous attendions à propos de l'Europe. Certes, on nous a rappelé l'importance de l'échéance de 1993. Mais l'Europe à construire ne pourra se limiter seulement à l'industrie électronique ou à l'automobile.

M. Louis Jung. Très juste !

M. Xavier de Villepin. Les enjeux en sont beaucoup plus vastes !

Dans les textes importants que le Parlement devra étudier dans les prochaines semaines, les accords de Schengen ne sont même pas mentionnés ! Il faut une autre vision, une plus grande clarté, il faut avoir le courage d'aborder les vrais débats de l'avenir. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.D.E., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Bayle.

M. Jean-Pierre Bayle. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, lorsque la Haute Assemblée avait adopté, le 13 décembre 1990, la proposition de résolution relative aux questions orales avec débat portant sur un sujet européen, il était clair, dans notre esprit, que l'Europe, communautaire et non communautaire, vivait des moments d'une exceptionnelle intensité. D'où la nécessité accrue pour nous, parlementaires, d'être entendus dans ce processus qui pouvait sembler parfois nous échapper.

Nous avons tous exprimé, à plusieurs reprises et aujourd'hui encore à cette tribune, le besoin fondamental d'un contrôle démocratique accru au niveau européen.

Ces séances de questions portant sur des sujets européens contribueront à pallier le déficit démocratique dénoncé ici et là.

Le sujet choisi aujourd'hui est d'une extrême importance. En effet, les conférences intergouvernementales sur l'union politique et l'union économique et monétaire seront bientôt en mesure de conclure, avant la fin de l'année, souhaitons-le.

Il est nécessaire d'aborder maintenant, avant qu'il ne soit trop tard, la question qui intéresse tous les parlementaires dans les perspectives dégagées par les conférences intergouvernementales, surtout par la conférence relative à l'union politique : quelle place, quel rôle pour le Parlement français et pour les parlements nationaux ?

Selon nous, les gouvernements ont besoin, lors des négociations européennes, de l'appui de parlements forts, donc bien informés. D'ailleurs, les opinions publiques ne comprendraient pas qu'au moment où s'esquisse la construction d'une Europe démocratique les représentations nationales en soient exclues.

Il est naturel que le Parlement européen trouve toute sa place dans les futures institutions européennes. Il est donc normal que ses pouvoirs soient réellement accrus.

Mais, dans le même temps, il est nécessaire de mieux définir l'exécutif européen, avec la reconnaissance pleine du rôle actuel du Conseil européen, qui est le véritable moteur politique de la Communauté européenne.

Toutefois, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises et le dirons encore, le Parlement européen doit avoir un rôle plus actif dans la procédure législative proprement dite, mais aussi dans la désignation et le contrôle des travaux de la commission.

M. Jacques Genton. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Bayle. Nous affirmons aussi qu'il est nécessaire d'associer davantage les parlementaires nationaux à l'exercice du contrôle démocratique. Cela doit se faire sans concurrence avec le Parlement européen et sans renoncer à nos droits. Complémentarité, oui ; concurrence, non !

M. William Chervy. Très bien !

M. Jean-Pierre Bayle. M. Genton disait : « Apprendre à nous connaître ». Certes, mais pour apprendre à travailler ensemble. Or ce n'est pas toujours un exercice extrêmement facile. On l'a vu à Rome, lors des dernières assises interparlementaires !

Cette conférence des parlements de la Communauté européenne, réunie à Rome en novembre 1990, a proposé « l'organisation de conférences des parlements de la Communauté européenne lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des conférences intergouvernementales ».

Il s'agit là d'un minimum. A plusieurs reprises, nous avons proposé la tenue d'un congrès, réunissant des représentants des parlements nationaux du Parlement européen. Mais la dénomination - congrès, assises parlementaires ou conférence - est moins importante que la réalité d'une telle réunion, qui fournirait l'occasion de discuter notamment de la

nouvelle donne européenne, à la lumière des avancées réalisées par les conférences sur l'union politique et l'union économique et monétaire.

Pouvez-vous nous confirmer, madame le ministre, que, malgré les réserves de certains de nos partenaires de la Communauté, le Gouvernement continuera à œuvrer en ce sens ? En effet, il ne faudrait pas que, par manque d'information et de débat au sein des parlements nationaux, on débouche demain sur un blocage du processus même de la construction européenne.

Dans cette entreprise, votre responsabilité est grande, madame le ministre. Notre information, celle de notre délégation pour les Communautés européennes dépendent en grande partie de vous. D'importants progrès ont été réalisés ces derniers mois ; je tiens à vous en remercier.

Notre Parlement ne considère pas la poursuite de la construction européenne comme un processus tendant à lui enlever ses droits et ses responsabilités. Il s'agit d'une œuvre commune, dans laquelle nous avons, nous aussi, beaucoup à apporter.

Etre informés, le plus en amont possible, des orientations communautaires, nous aidera à nous acquitter de cette tâche exaltante qu'est la construction d'une Europe unie, solidaire et démocratique.

Le Président de la République l'a affirmé très récemment encore : « Une France plus forte en Europe, c'est ce que nous pouvons faire de mieux pour la nation, ce que nous pouvons faire de mieux pour nos enfants, ce que nous pouvons faire de mieux pour réduire les inégalités sociales. »

C'est l'objectif de 1993. Nous nous inscrivons résolument dans cette perspective et nous vous assurons, madame le ministre, de notre total soutien. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E., de l'union centriste et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis quelques jours les discours du pouvoir marquent une évolution sur l'appréciation de la construction européenne et sur les conditions de cette construction.

Après avoir fait adopter par le Parlement l'Acte unique européen, contre l'avis du seul groupe communiste, le Président de la République, M. Mitterrand, accompagné ensuite par M. Michel Rocard, a présenté la mise en place de l'Europe comme la solution à tous les maux : dès 1993, tout serait réglé comme par magie !

Depuis quelques jours, avec l'arrivée de Mme Cresson à la tête du Gouvernement, la tonalité est quelque peu différente : on vante toujours les mérites de l'Europe ; mais attention, il y a un danger : si la France ne renforce pas son industrie et son économie d'ici à 1993, la catastrophe nous guette...

Comme M. André Lajoinie l'a rappelé devant les députés, après la déclaration du nouveau Premier ministre, les parlementaires communistes sont d'accord pour ramener la France au niveau de l'Allemagne sur le plan industriel ; mais, pour cela, il faut agir vite et fort, prendre des mesures contre la spéculation financière et les exportations de capitaux.

Pour que la France joue son rôle dans l'Europe à venir, il faut donc qu'elle se redresse sur le plan économique et industriel. Mais il est nécessaire - c'est d'ailleurs le pendant obligatoire à cette première condition - que notre peuple soit partie prenante de cette construction européenne, qu'il dispose d'un moyen de contrôle sur ce qui se décide à Bruxelles.

Or, nous touchons ici au point précis du débat d'aujourd'hui : la représentation nationale, c'est-à-dire l'expression de la souveraineté populaire - j'évoque bien entendu le Parlement - est écartée de plus en plus des pouvoirs de décision à l'échelon européen.

Face à cette situation, les communistes proposent que le Parlement mandate les ministres lorsqu'ils se rendent à une négociation européenne. Le Parlement devra être informé tout au long de celle-ci.

Mais l'atténuation du rôle du Parlement, pour ne pas dire la mise à l'écart de ce dernier, ne concerne pas seulement son intervention par rapport aux instances européennes. En effet, ce qui est grave pour la démocratie, c'est l'intervention

croissante des instances européennes au sein même de notre fonctionnement législatif. Fin 1990, un bilan établissait que, sur 230 lois présentées depuis la signature de l'Acte unique européen, 102 ont été élaborées par les technocrates de Bruxelles. Ainsi, 45 p. 100 des lois présentées ont été élaborées en dehors de toute volonté nationale.

C'est M. Jacques Delors lui-même qui déclarait que bientôt « 80 p. 100 du droit français serait d'origine communautaire ».

Nombreux sont en effet les textes qui permettent un ajustement de notre législation aux normes européennes. Ces textes sont, la plupart du temps, la simple transcription de directives européennes, communication de la Commission européenne, ou de décisions de la Cour de justice.

Récemment, nous avons eu un débat ici même sur un texte qui était le résultat direct d'une jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : il s'agissait du projet de loi ouvrant la fonction publique aux ressortissants de la Communauté.

C'est une jurisprudence, contraire d'ailleurs au traité de Rome lui-même, qui s'impose à notre pays. Mais qui sont ces juges ? De quelles prérogatives sont-ils donc investis ?

Un gouvernement qui élabore une loi a une légitimité résultant du suffrage universel, ce qui n'est pas le cas pour ceux qui élaborent une jurisprudence européenne ou rédigent des directives européennes.

La volonté de la Communauté de Bruxelles d'imposer les lois de la concurrence, sous l'impulsion de lord Brittan, est également mise en œuvre en dehors de tout contrôle populaire. La modification du statut de Renault est d'ailleurs tout à fait symbolique de cette volonté d'imposer à la France une orientation contraire à ses intérêts.

Les parlementaires communistes ont été les seuls, voilà un an, à s'opposer au nouveau statut en soulignant que l'alliance avec Volvo permettrait l'entrée du « loup dans la bergerie », autrement dit de l'automobile japonaise dans notre pays. Le récent accord entre Volvo et Mitsubishi n'a pu que confirmer, hélas ! nos craintes.

Maintenant, c'est le monopole d'Air France, la mise en cause du service public de transport aérien, qui est à l'ordre du jour, toujours sous l'impulsion de la Commission de Bruxelles.

M.-Hoeffel lui-même écrivait, en décembre dernier : « De plus en plus souvent, les projets de loi soumis à leur examen » - il évoquait les parlementaires - « ont pour objet la mise en œuvre de directives communautaires, tandis que certains secteurs entiers échappent dorénavant à la compétence des parlementaires nationaux ». M. Hoeffel expliquait que, bien souvent et de manière croissante, il s'agissait aujourd'hui de transcrire en droit interne des obligations communautaires, résultant d'une directive.

Mais comment, mes chers collègues, accepter sans broncher cette mise en cause du pouvoir législatif français ?

Je tiens à souligner d'ailleurs que l'acceptation d'un tel désengagement du Parlement dans le processus d'élaboration des lois est un élément non négligeable dans la montée de l'antiparlementarisme, du rejet de la politique : tout se décide plus haut, plus loin ; les centres de décisions sont intouchables, voire impalpables pour les Français.

C'est incontestable, le rôle du Parlement, en France, comme dans la plupart des pays européens, est abaissé.

Le pouvoir législatif est aujourd'hui pris en tenaille entre la pratique de plus en plus courante de l'article 49-3 de la Constitution et le déferlement de directives européennes.

Nous sommes bien loin du texte du parti socialiste *Changer la vie* qui, en 1972, permit l'envol de M. Mitterrand : « Le socialisme rejette l'idée d'un super-Etat qui serait bâti sur des fondements néocapitalistes et technocratiques. »

Le débat que nous avons aujourd'hui n'est pas inintéressant et peut se révéler utile pour la réflexion de tous.

Cependant, le rôle de réflexion du Parlement sur la construction européenne ne peut se limiter aux dix minutes de temps de parole accordées à chaque groupe. Il faut aller plus loin et plus vite pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle réel et permanent sur l'origine et les conditions d'élaboration des projets de loi.

Nous espérons que les propos du président de notre assemblée relatés dans la presse seront rapidement suivis de prises de décisions.

En effet, M. Poher proposait de permettre aux commissions permanentes, dans une procédure similaire à ce qui se fait déjà en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, d'être informées au préalable des directives européennes et de formuler un avis sur elles, avant même leur transcription en texte de loi. Ce serait déjà un premier pas intéressant.

Il faut agir vite, mes chers collègues, car, comme je l'ai indiqué, l'éloignement des centres décisionnels porte un grave coup à la démocratie.

Les peuples, qu'ils soient français, italien ou anglais, sont dessaisis de tout pouvoir réel de contrôle de l'application de leur volonté, exprimée notamment par la voie électorale. Comment, alors, s'étonner de l'abstentionnisme croissant ?

La construction de l'Europe ne se fera pas contre les peuples ou sans les peuples.

Il faut donc agir résolument pour une Europe de la coopération qui permette de répondre, dans l'intérêt de chaque pays et population, aux défis de l'an 2000.

Les sénateurs communistes et apparentés l'affirment solennellement : notre pays ne doit connaître d'autre souveraineté que celle de la nation, dont le peuple français est le titulaire exclusif.

Cela signifie, sur le plan de la construction européenne, tout d'abord le refus de tout exécutif supranational et d'union politique et, ensuite, la remise en cause de l'Acte unique européen.

La France doit se prononcer en faveur d'une Europe respectueuse de l'identité et de la liberté des pays qui la composent, et ce, bien entendu, par l'affirmation du rôle du Parlement dans l'élaboration sans ambiguïté de la loi, conformément aux intérêts du peuple français. *(Très bien ! - et applaudissements sur les travées communistes.)*

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

M. Paul Masson. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, notre excellent collègue M. Genton a posé tout à l'heure un certain nombre de questions dont la pertinence est perçue par la plupart d'entre nous.

Tous les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune sont revenus sur le même thème : le Parlement français n'est jamais associé à l'élaboration des règles communautaires. Tout au plus est-il informé de l'état des négociations communautaires, de leur calendrier et, parfois, des intentions du Gouvernement français.

De nombreux exemples étrangers montrent que nous sommes les seuls à subir, en cette matière, la règle de ce que je me permets d'appeler « le fait accompli ».

Le résultat est clair : de plus en plus, nous légiférons, des heures durant, sur des textes qui ne concernent pas toujours des sujets majeurs et nous discutons de dépenses qui se comptent parfois par millions de francs. Pendant ce temps, à Bruxelles, à Strasbourg, on adopte des dispositions communautaires qui régiront demain des éléments majeurs de la vie de nos concitoyens ; on arrête des décisions dont les conséquences financières s'estiment en milliards de francs.

Je ne veux pas exposer de nouveau les éléments de doctrine qui ont été évoqués excellemment sur ces bancs, ici et là. Simplement, madame le ministre, j'prendrai un exemple, qui nous fera remonter quelques années en arrière, mais dont les conséquences commencent seulement à apparaître au grand jour, conséquences qui risquent de faire, prochainement, « la une » de nos journaux et de nos débats.

En 1986, le Sénat a passé quelque cinq semaines à délibérer de la loi sur la liberté de communication - c'est ce que l'on a appelé « la loi Léotard ». Parmi les nombreux points abordés alors figurait le problème des quotas de diffusion d'œuvres européennes. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont longuement débattu de cette question et ils ont arrêté des dispositions législatives.

A la fin de 1988, le projet de loi visant à créer le Conseil supérieur de l'audiovisuel a été déposé devant le Parlement et l'on a de nouveau délibéré des quotas et arrêté des décisions législatives, qui, d'ailleurs, étaient plutôt plus contraignantes que celles de la loi de 1986.

Quelques mois plus tard, le Sénat s'est aperçu que cette réglementation risquait d'être remise en cause par la directive communautaire « télévision sans frontières ». Sur l'initiative de notre collègue M. Gouteyron, un débat a été alors organisé en séance publique dans cette enceinte, à l'occasion du dépôt d'une question orale, et il a été demandé au Gouvernement de s'expliquer sur ce qui apparaissait comme un renoncement aux positions adoptées par le Parlement à l'époque.

Au cours de ce débat, intervenu trop tard - il faut bien le reconnaître - pour qu'il soit possible au Sénat d'influer avec efficacité sur les négociations en cours, le ministre de la culture a assuré à cette tribune même, avec beaucoup de vigueur, que la première vertu de cette directive communautaire était de valider la législation française et d'empêcher qu'elle ne puisse faire l'objet de contestations devant la Cour de justice des communautés européennes. Il a répété à de nombreuses reprises que notre législation nationale restait intacte.

Les négociations communautaires se sont poursuivies et ont abouti à la directive du 3 octobre 1989.

Un mois plus tard, le Sénat et l'Assemblée nationale ont à nouveau débattu de cette question au cours du débat budgétaire et le Gouvernement a même clairement annoncé alors son intention de renforcer les quotas.

Or, aujourd'hui, que découvrons-nous ? Ouvrant un quotidien du soir, hier, nous avons pris connaissance d'une déclaration de M. Dondelinger, commissaire européen chargé des questions audiovisuelles, qui déclare qu'il « fera son devoir si la réglementation française n'est pas modifiée » et qui menace la France de saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour l'obliger à modifier sa législation, jugée trop restrictive.

Je ne dirai rien ici - ce n'est pas l'objet de ce débat - du fond du problème des quotas d'œuvres communautaires diffusées. Ce qu'il est intéressant de mettre en lumière, c'est le mécanisme que nous pouvons découvrir dans cet exemple.

Le Parlement français a discuté des heures durant du problème des quotas nationaux, mais il n'a jamais pu délibérer véritablement de la directive communautaire qui, de fait, va anéantir la législation française en la matière.

Le seul moyen offert au Sénat pour évoquer cette directive a été la procédure de la question orale, c'est-à-dire une procédure qui permet, au pis, une succession de monologues, au mieux, un dialogue entre cinq ou dix parlementaires et le ministre qui représente le Gouvernement. Mais, d'aucune manière, le Sénat n'a pu examiner les termes mêmes de la directive et faire connaître son opinion majoritaire. C'est pourquoi, le 12 avril 1989, on a essentiellement philosophé sur la directive, en expliquant au surplus que sa portée était bien moindre qu'on ne le craignait, ce qui, aujourd'hui, se révèle, reconnaissons-le, cruellement inexact.

Alors, madame le ministre, que faut-il faire ? Certains des orateurs précédents ont fait des suggestions excellentes à cet égard.

D'abord, il ne faut pas intervenir par des lois communautaires, sauf si cela est vraiment nécessaire. Lorsque je constate que l'on réfléchit aujourd'hui à Bruxelles à une politique européenne de sécurité routière, je ne peux que m'inquiéter. N'en arrivera-t-on pas, demain, à réglementer à Bruxelles les limitations de vitesse, le port de la ceinture de sécurité, le taux d'alcoolémie, voire la publicité sur l'alcool et le tabac ? Les débats qui ont eu lieu dans cet hémicycle sur ce dernier point ne seraient-ils pas soudainement anéantis par des textes sur lesquels nous n'aurions rien eu à dire ?

De grâce ! ne recommençons pas les erreurs qui ont été commises à propos des tourterelles !

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Paul Masson. La législation communautaire doit se limiter aux domaines où une action de la Communauté est plus efficace qu'une action de chacun des Etats membres. Or, il faut une intervention politique dans la délimitation des compétences, car celle-ci ne peut être laissée à un organe juridique. En outre, puisque l'extension de la législation communautaire a pour effet de dessaisir les parlements nationaux, il faut une intervention des parlements nationaux dans cette délimitation. Notre délégation a fait des propositions en

ce sens. Certes, d'autres systèmes sont concevables, dont certains ont été évoqués ici ou là. Quoi qu'il en soit, il est urgent d'y songer.

Toutefois, cela ne suffit pas. Il faut aussi permettre l'intervention des parlements nationaux en amont des décisions communautaires sur la législation. D'autres pays l'ont fait. Ainsi le Danemark, la Grande-Bretagne, pour ne citer qu'eux, ont mis en place des procédures qui le permettent.

Je sais bien que la Constitution de la V^e République rend la chose assez malaisée, mais il faut, en ce domaine, faire preuve d'imagination, tenter de mettre en place des pratiques nouvelles, voire voter des textes qui instituent de nouvelles procédures.

Permettre l'intervention du Parlement français en amont de la décision communautaire, ce n'est pas, comme on le dit parfois, retarder les progrès de la construction communautaire, c'est la rendre plus transparente aux yeux des citoyens français et la rendre plus acceptable et plus réaliste pour le peuple français.

La construction communautaire a fait, ces dernières années, des progrès ; les négociations qui sont actuellement menées ouvrent de nouvelles perspectives ; il ne faudrait pas que la démocratie y perde, et elle y perdrait, soyons-en sûrs, si les parlements nationaux étaient laissés à l'écart.

C'est pourquoi, madame le ministre, nous vous demandons deux choses.

Au niveau communautaire, nous souhaitons que les parlements nationaux interviennent dans la délimitation des compétences entre Communauté et Etats membres.

Au niveau national, nous vous demandons de mettre en place des procédures permettant à l'Assemblée nationale et au Sénat d'exprimer leur position sur les projets de lois communautaires, du moins pour ceux qui touchent le domaine législatif français, et cela suffisamment en amont du processus d'adoption pour que le Gouvernement français puisse en tenir compte et l'intégrer dans les négociations auxquelles il prend part.

L'exercice de la démocratie dans le domaine communautaire est aussi important aujourd'hui pour l'avenir de l'idée européenne que l'élaboration raffinée des arabesques des directives européennes. Il serait infiniment grave pour cette idée européenne même que le peuple français puisse découvrir, demain, que la souveraineté nationale n'est plus exercée chez nous par les seuls mandataires qu'il s'est librement donnés. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes. Mesdames et messieurs les sénateurs, en vous écoutant, j'ai eu le sentiment, une fois de plus, qu'à propos de chaque sujet précis il était nécessaire de traiter de l'ensemble de la construction européenne. Je ne me déroberai pas à cet exercice. Mais permettez-moi, puisque nous inaugurons aujourd'hui cette nouvelle procédure des questions orales portant sur un sujet européen précis, de saluer l'initiative prise par votre Haute Assemblée et la part toute particulière tenue dans cette initiative par le président de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, M. Jacques Genton.

Cette formule permettra en effet d'améliorer le dialogue indispensable, entre le Gouvernement et le Parlement, sur la construction européenne. J'y vois, pour ma part, le souci du Sénat d'être mieux informé des réalités européennes. Je tiens à dire ici que je suis prête à répondre pleinement à votre demande d'information. C'est le gage d'une bonne entente entre le Gouvernement et le pouvoir législatif, entente qui me paraît être une condition essentielle, d'ailleurs souvent trop méconnue, d'une évolution harmonieuse de la construction européenne.

Vous avez choisi comme thème de ce premier débat le rôle des parlements nationaux dans le développement de la Communauté. J'ai pu constater, en vous écoutant, que vous partagiez tous cette préoccupation, quelle que soit la diversité de vos appartenances politiques. Tel est également le souci du Gouvernement. C'est d'ailleurs l'une des premières questions que nous avons évoquées lors des travaux de la conférence intergouvernementale.

Nous nous sommes, en effet, fait l'avocat, depuis le début de la discussion sur l'union politique, de la nécessité de prendre en compte la place qui doit revenir aux parlements nationaux dans la nouvelle architecture institutionnelle qui se met en place.

Le dernier Conseil européen de Rome, en décembre 1990, parmi les objectifs fixés à la conférence intergouvernementale sur l'union politique, a mentionné l'examen des modalités permettant « aux parlements nationaux de jouer pleinement leur rôle dans le développement de la Communauté ». Il est inutile de vous dire que nous avons été particulièrement vigilants sur cet aspect des conclusions du Conseil européen.

De plus, au sein même des différents parlements nationaux, dans les douze Etats membres, des initiatives apparaissent, des rencontres s'organisent, des réflexions se poursuivent, qui manifestent toute la volonté des élus nationaux d'être davantage impliqués dans la construction européenne.

Je ne peux donc que me féliciter de l'occasion que vous m'offrez aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, d'examiner avec plus de précisions les propositions qui sont apparues sur cet important sujet et de vous faire part de mon point de vue sur ces questions avant de répondre plus particulièrement aux interrogations de M. Genton, ainsi qu'aux différentes remarques que vous avez bien voulu, les uns et les autres, formuler à cette tribune.

Qu'observe-t-on à l'heure actuelle sur la question qui nous intéresse aujourd'hui ?

Je note un nombre croissant d'initiatives, qui démontrent que la préoccupation des autorités françaises à propos du rôle des parlements nationaux n'est pas une « lubie » purement française. Bien au contraire, elle est le reflet d'un vrai problème, qui ne peut être traité sur le mode mineur.

Il me semble utile, pour y voir plus clair, de distinguer entre les différentes origines des initiatives qui ont vu le jour. Certaines émanent des parlements nationaux, d'autres proviennent du niveau communautaire ; les gouvernements nationaux, pour leur part, réfléchissent également à ce sujet.

S'agissant des initiatives parlementaires, je veux saluer, au nom du Gouvernement, le rôle dynamique que la Haute Assemblée joue pour développer des relations avec les parlements des autres Etats membres et avec le Parlement européen. Pour moi, c'est un aspect fondamental : pour pouvoir progresser et se comprendre, il faut commencer par se parler.

Depuis la conférence de Madrid des présidents des assemblées des Etats membres, qui s'est réunie en mai 1989, jusqu'à celle de Berlin, qui s'est tenue du 9 au 12 mai dernier, un chemin important a été parcouru. Sous l'impulsion en particulier du président Poher se sont développées des rencontres semestrielles des organes spécialisés des parlements nationaux dans les affaires communautaires.

La quatrième de ces rencontres, la plus récente, est désormais baptisée, je l'ai découvert en préparant cette réunion. Cela montre que ce type de rencontres commence à acquérir ses lettres de noblesse. A cette occasion, nous introduisons un nouveau sigle - c'est le péché mignon dans la Communauté (*Sourires.*) - à savoir C.O.S.A.C. : conférence des organes spécialisés des assemblées de la Communauté. Elle s'est tenue à Luxembourg les 6 et 7 mai derniers.

Je n'ai pas attendu de découvrir ce sigle pour savoir que vous avez su faire de cette réunion un véritable lieu de rencontres et d'échanges entre les organes spécialisés des parlements nationaux, en présence du Parlement européen, sur les orientations de l'union européenne. Je pense qu'il est intéressant qu'outre l'adoption d'un règlement pour ses réunions la conférence ait examiné la question de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment sur la base d'un avis adopté à l'unanimité par notre délégation à la suite du rapport de M. Guéna. Cela montre que ce type de rencontres peut donner lieu à des débats de fond utiles en permettant de faire mûrir la réflexion de chacun.

Au titre des initiatives parlementaires, il faut aussi, bien évidemment, mentionner la réunion d'une conférence des parlements de la Communauté - que nous avons appelée les « assises » - à Rome, en novembre 1990.

Vous vous souviendrez sans doute que l'idée d'une telle rencontre avait été avancée en premier lieu sous présidence française par le Président de la République lui-même devant le Parlement européen, le 24 octobre 1989. La mise en œuvre de cette idée ne peut donc que réjouir les autorités françaises.

A Berlin, voilà quelques jours, le président Fabius a proposé la tenue de nouvelles « assises » avant la clôture des conférences intergouvernementales. Je note aussi que, dans son rapport, où il tirait des enseignements de la première rencontre de Rome, le président Genton avait déjà proposé que de telles assises se renouvellent, en souhaitant cependant que la procédure d'adoption des conclusions de telles rencontres soit modifiée.

Par conséquent, le principe d'une nouvelle conférence peut gagner du terrain et c'est une excellente chose.

Au Parlement européen, malgré certaines réticences initiales, l'idée de nouvelles assises fait aujourd'hui son chemin. Par ailleurs, dans deux rapports dont vous avez certainement connaissance, le Parlement propose des occasions concrètes de travail en commun avec les parlements nationaux.

Ainsi, le rapport de M. Duverger prône un renforcement des contacts entre les commissions spécialisées des différents parlements, ainsi qu'un resserrement des liens entre groupes parlementaires nationaux et européens de chaque famille politique.

De son côté, le rapport de M. Cravinho propose une série de mesures pratiques « devant favoriser un travail commun sur certains points d'intérêt mutuel » ; il suggère, notamment, des rencontres entre membres des commissions et des visites de parlementaires nationaux à Strasbourg. Il s'agit par là de donner plus d'envergure à des pratiques déjà connues : les commissions des finances n'ont-elles pas déjà l'habitude de ces contacts depuis leur première réunion commune de 1985 ? Votre Haute Assemblée en a encore donné l'exemple en organisant une audition sur la procédure budgétaire européenne en février dernier, au cours de laquelle elle a reçu des parlementaires européens.

Toutes ces initiatives, en améliorant et diversifiant votre information en même temps, d'ailleurs, que celle du Parlement européen, vous permettent d'être mieux associés à l'évolution de la Communauté et de vous forger une opinion sur les questions communautaires les plus importantes.

Pour sa part, le gouvernement français s'emploie aussi à améliorer l'information des élus et à leur offrir une meilleure association aux grandes orientations de l'union.

Permettez-moi de rappeler la loi du 10 mai 1990 modifiant celle du 6 juillet 1979. Il me semble que mieux associer le Parlement aux développements de la Communauté passe d'abord par une mise en œuvre pleine et entière de ces textes.

C'est pourquoi, en application de cette loi du 10 mai 1990, il vous est communiqué régulièrement, par l'intermédiaire de la délégation, les ordres du jour, notes de cadrage et comptes rendus des conseils des ministres. Il y a donc une information *a posteriori*. Est par ailleurs mis à votre disposition l'ensemble des contributions déposées sur la table des conférences intergouvernementales. Sur ce dernier point, j'observe au passage que le Parlement britannique ne bénéficie pas des mêmes avantages. Je suis heureuse de souligner que, pour une fois, nous sommes en avance.

Nous nous efforçons, en outre, de transmettre tous documents utiles préparatoires aux décisions finales du conseil des ministres, qu'il s'agisse des positions communes, des amendements du Parlement européen notamment. Par conséquent, il me semble qu'en ce qui concerne la transmission des documents nous avons maintenant un système qui fonctionne.

Bien entendu, si votre assemblée souhaite un commentaire politique sur ces documents, je dirai à nouveau comme je l'ai déjà dit aux mois d'octobre et de novembre derniers que je suis disponible pour les auditions que votre délégation ou les commissions permanentes voudront organiser. Je remercie d'ailleurs le Sénat d'avoir, à plusieurs occasions, organisé des auditions communes réunissant la délégation et les commissions.

Grâce à ce dispositif nous parviendrons à avoir un dialogue à la fois beaucoup plus régulier et beaucoup plus précis portant sur les grands sujets qui concernent la construction européenne.

Ce dispositif que nous avons maintenant à notre disposition, et qui certainement améliore sensiblement les pratiques précédentes qui trahissaient un certain retard, peut soutenir une comparaison très favorable avec les dispositifs en vigueur dans les autres pays de la Communauté.

Certaines autres initiatives prises par le Sénat ou par l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement contribueront à rendre plus vivante l'application de cette loi de mai 1990 : je pense par exemple à cette procédure des questions orales sur des thèmes européens que nous inaugurons aujourd'hui ou encore à la tenue, à l'Assemblée nationale, d'un débat semestriel sur les affaires communautaires. Ces initiatives vont certainement dans le bon sens. Je le répète, le Gouvernement non seulement manifeste à leur égard la plus grande disponibilité mais prodigue également ses encouragements.

En effet, il cherche le moyen de rendre plus riches au jour le jour, dans le cadre constitutionnel existant, monsieur Poniatowski, ses relations avec le Parlement en matière communautaire.

Outre les améliorations que je viens d'évoquer concernant les travaux ordinaires de la Communauté, nous avons le souci, au sein des conférences intergouvernementales, de mener une action en faveur d'une meilleure association des parlements nationaux au développement de la future union politique. De fait, nous constatons que deux Etats membres ont formulé à cet égard des propositions : la France et le Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni a proposé qu'en annexe au futur traité sur l'union politique soit adoptée une déclaration commune aux Etats membres, lesquels s'engageraient à fournir une information complète à leur parlement, avant toute décision du conseil des ministres de la Communauté. La délégation britannique a souligné, parallèlement, la nécessité de développer l'information et la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Pour notre part, nous avons lancé, vous le savez, voilà plusieurs mois, l'idée d'un congrès dont le rôle serait d'associer les élus nationaux et européens aux grandes orientations de la future union politique.

A plusieurs reprises, nous avons rappelé notre objectif en la matière ; permettez-moi, toutefois, d'y revenir brièvement.

Au moment où nous envisageons d'étendre la compétence de l'union politique et de l'union économique et monétaire à des domaines nouveaux, ce qui implique en effet un partage de la souveraineté - je préfère ce terme de partage à celui de transfert car partout, en tout état de cause, nous gardons voix au chapitre selon des procédures qui sont bien connues de votre assemblée - il nous semble très important de prévoir, d'une manière ou d'une autre, une augmentation du contrôle démocratique.

Nous allons développer, tant en matière de politique étrangère qu'en matière de politique économique, des actions à douze selon des procédures originales. Celles-ci montreront notre volonté de nous orienter progressivement vers des actions communautaires dans ces domaines. Il faudra veiller à ce que cette évolution s'accompagne d'une prise en compte des souhaits des élus nationaux et européens.

Mme Hélène Luc. Et du respect de leurs décisions !

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué. Mais certainement, madame !

A partir du moment où le Gouvernement envisage de consulter les élus, ce n'est certainement pas pour laisser de côté les suggestions qu'ils pourraient faire.

Au demeurant, nous ne chercherons pas - je tiens à le souligner - à mettre en cause la place du Parlement européen dans l'équilibre institutionnel actuel de la Communauté.

M. Jacques Genton. Très bien !

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué. Je reprendrai volontiers à mon compte la formule de M. Bayle : « Entre Parlement européen et parlements nationaux, c'est la complémentarité qu'il faut rechercher, et non la concurrence. »

M. Robert Laucournet. Très bien !

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué. Je ferai remarquer à M. Masson que le Parlement européen existe, que cela plaise ou non, et qu'il exerce, comme c'est son droit, une part du contrôle démocratique. Il convient donc, en même temps que nous renforçons la construction européenne, que nous nous préoccuptions de l'adaptation des pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le cadre de la procédure législative communautaire.

Mais il nous semble nécessaire d'envisager, dans des domaines importants où la coopération entre les Etats membres est appelée à se développer, que s'instaurent des formes de collaboration entre les élus nationaux et les députés européens afin que ceux-ci fassent connaître, en commun, leurs avis sur les orientations principales de l'union politique, économique et monétaire.

L'objectif est très simple : il s'agit d'éviter qu'en demandant tout pour lui le Parlement européen, en définitive, n'obtienne rien et qu'aucune forme de prise en compte des souhaits parlementaires ne soit mise en place.

C'est donc ce risque de vide que nous devons considérer et nous pensons que c'est par une association des parlementaires nationaux aux principes d'action de la future union que se créeront, en réalité, une pédagogie réciproque, des liens réciproques et une influence réciproque entre les élus européens et nationaux des douze Etats membres. C'est sur le développement de ces liens réciproques que nous assiérons les bases de notre coopération future.

J'en viens à la mise en œuvre de cet objectif.

Vous savez que plusieurs de nos partenaires, au sein de la conférence intergouvernementale, marquent des réserves à l'égard de nos propositions. Ils craignent, en particulier, l'apparition d'une nouvelle institution dont la présence, selon eux, risquerait d'alourdir les procédures en vigueur. Bien entendu, nous continuons à défendre notre proposition. Il faut, en effet, faire prévaloir notre objectif.

L'action propre des parlements nationaux en faveur de cette idée ainsi que leur capacité à s'unir pour appuyer cet objectif constitueront un élément décisif pour nous dans cette négociation, au sein de la conférence intergouvernementale. Je le dis sans hésiter et je fais d'ailleurs référence, à des propos qui ont été tenus par l'un d'entre vous tout à l'heure. C'est bien de l'action des parlements nationaux en faveur de cet objectif que dépendra l'issue des négociations.

J'en viens maintenant aux questions plus précises posées par M. le président Genton, auxquelles je vais m'efforcer de répondre en détail.

Première question : peut-on appuyer la suggestion de M. Delors d'avoir un commissaire spécialisé dans les contacts avec les parlements nationaux ? Ce serait au fond l'équivalent du ministre des relations avec les parlements.

Je dirai à ce sujet qu'il me paraît difficile, pour le Gouvernement d'un Etat membre, de prendre parti catégoriquement sur une question qui touche aux prérogatives d'organisation interne de la Commission. Je vous ferai part néanmoins de mon sentiment.

Je note que la responsabilité de la Commission est une responsabilité collective et que toutes les décisions de la Commission sont prises collégialement.

J'observe, par ailleurs, que chaque commissaire a un portefeuille spécifique et, par conséquent, une compétence propre. Pour parler de la politique agricole commune, par exemple, il est bien clair que c'est le commissaire chargé des questions agricoles qui est le plus qualifié et qui sera donc le mieux à même de communiquer des informations utiles aux parlementaires. C'est bien d'ailleurs ce qui se passe devant le Parlement européen, à la satisfaction de l'assemblée de Strasbourg.

J'ai, par conséquent, le sentiment que la logique d'organisation de la Commission est assez mal adaptée à la proposition de M. Delors, davantage fondée sur une approche comparable à celle qui est la nôtre dans nos Etats nationaux.

Votre deuxième question, monsieur Genton, était relative au dépôt devant le Parlement d'un rapport sur l'Etat de la transposition des directives dans notre droit national.

Je suis prête à apporter une réponse positive à votre question. Je vous transmets aujourd'hui même un dossier préparé par mes services sur l'ensemble des directives dont la transposition exige le dépôt d'un projet de loi.

M. Jacques Genton. Merci !

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué. Nous n'étions pas les mieux placés dans le dernier bilan semestriel établi par la Commission, puisque nous n'occupions que la septième place parmi les Douze - ce qui, convenons-en, n'était pas très glorieux - en matière de transposition.

Le Premier ministre avait, à ma demande, appelé l'attention des ministres sur ces retards administratifs, localisés, il est vrai, essentiellement dans deux secteurs, les assurances et les réglementations vétérinaires et phytosanitaires.

Je peux vous indiquer - c'est une réelle satisfaction pour moi - que nous sommes aujourd'hui revenus à la troisième place et que, bien entendu, nous poursuivons notre effort pour y rester.

Ce que vous demandez, monsieur Genton, représente, vous l'avez indiqué vous-même, un gros travail, puisque vous avez l'ambition d'aller jusqu'au niveau du règlement d'administration et que vous demandez un échéancier qui est par nature un peu aléatoire, puisqu'il dépend de la programmation des travaux parlementaires, laquelle doit prendre en compte de nombreuses contraintes.

Puisque le travail ne nous fait pas peur, je vous proposerai, pour ma part, une démarche pragmatique. Si vous voulez bien examiner le dossier que je vous communique aujourd'hui et si vous souhaitez que nous réfléchissions ensemble à la meilleure méthode permettant de procéder de manière régulière à l'actualisation des données qui vous auront été transmises aujourd'hui, je serai à votre disposition.

M. Vizet a également abordé le sujet de la transposition en droit interne des directives, et M. Masson y a fait allusion. Lorsqu'une directive de la Communauté exige une transposition en droit interne et que celle-ci concerne le domaine législatif, le Parlement français intervient toujours par l'examen d'un projet de loi que le Gouvernement lui présente. Il n'y a pas d'exception à cette règle.

Très souvent, il est vrai aussi que les directives communautaires n'exigent pas de transposition, soit que les règles juridiques communautaires soient conformes à la législation française, soit que la législation française soit elle-même en avance sur le droit communautaire.

Par conséquent, je ne crois pas qu'il soit fondé de craindre que les lois communautaires ne s'imposent à la représentation nationale sans que celle-ci ait un droit de regard dans le domaine législatif.

La troisième question de M. Genton était relative à l'institution du Congrès. J'ai déjà répondu sur ce point et, vous l'avez compris, nous défendons cette idée avec persévérance.

Il est vrai que, comme vous l'avez fait remarquer, cette idée ne figure pas actuellement dans le projet de traité de la présidence luxembourgeoise, cette dernière ayant souhaité laisser cette question ouverte.

L'explication réside dans les nombreuses réserves - je les ai évoquées tout à l'heure - qui émanent de nos partenaires, lesquels craignent un alourdissement des procédures ainsi qu'une remise en cause de ce qu'ils appellent l'« orthodoxie communautaire ».

Selon moi, les parlements nationaux ont un rôle décisif à jouer pour faire progresser l'idée de Congrès et la meilleure formule me paraît être, effectivement, une nouvelle réunion des assises, ce qui permettrait en fin de compte de démontrer de façon plus précise l'utilité de telles rencontres et, par la suite, certainement, de telles institutions.

Quatrième question : faut-il une déclaration annexe au Traité sur le rôle des parlements nationaux ou faut-il inclure des dispositions dans le Traité ?

J'y ai déjà partiellement répondu en mentionnant la proposition britannique. Sur le fond, il s'agit d'une question purement technique. Il est difficile, en effet, d'inclure dans le Traité des obligations touchant au mode d'organisation interne des relations entre l'exécutif et le législatif.

Le Traité comporte des obligations opposables entre Etats membres. En outre, les situations sont très diverses d'un Etat membre à l'autre. C'est la raison pour laquelle certaines délégations proposent de mettre au point, au sein de la conférence intergouvernementale, une recommandation laissant aux Etats membres le choix des modalités. Cette recommandation serait assortie, bien sûr, d'une obligation de résultat.

Nous verrons bien, lorsque les négociations auront progressé sur ce point, quelle attitude le Gouvernement français devra adopter sur ce sujet précis.

Votre cinquième question était relative à l'aval que les gouvernements des Etats membres sont tenus de demander à leur Parlement pour les matières relevant de l'article 235 révisé du Traité.

Il ne faut pas se méprendre à ce sujet. L'article 235 ne peut être assimilé à l'article 236, qui porte expressément sur les cas de révision du Traité et dont l'invocation entraîne une ratification par les parlements nationaux.

Le projet de traité a d'ailleurs prévu une rédaction plus précise de l'article 235 pour limiter le champ d'application de ce dernier aux matières déjà couvertes par le Traité.

Je pense, par conséquent, qu'il ne serait pas opportun d'introduire l'intervention des parlements nationaux dans cet article du Traité, qui a de surcroît pour effet de permettre l'adoption de textes communautaires d'application directe.

Votre suggestion, si elle était retenue, risquerait donc d'aboutir à un recul de l'acquis communautaire, alors que toute notre approche repose sur le souci de renforcer ce qui existe déjà en ce domaine.

Cela dit, je n'imagine pas que telle soit votre intention : vous manifestez plutôt le souhait que, dans les cas où des moyens d'action nouveaux pour la Communauté seraient définis, une procédure interne d'information du Parlement soit prévue. Soyez assuré que je prends note de votre souci.

Votre dernière question portait sur le respect du principe de subsidiarité et l'intervention des parlements nationaux.

Le principe de subsidiarité nous est cher, vous le savez. A ce sujet, M. Poniatoski a exprimé assez largement, dans des propositions concrètes, les souhaits que l'on pouvait nourrir. Il est en effet normal que le respect de ce principe puisse faire l'objet d'un contrôle politique, et nous souhaitons que les parlements nationaux y soient associés.

Je pense qu'en proposant l'initiative du Congrès nous avons d'une certaine façon rencontré vos préoccupations. Celui-ci devrait être pour nous le lieu par excellence de vérification politique du principe de subsidiarité. Il me semble que c'est par ce biais et non dans le cadre de l'article 235 que pourrait se situer concrètement l'intervention des élus nationaux. C'est en tout cas l'idée que nous continuerons de défendre dans les instances communautaires.

J'en ai terminé avec les questions de M. Genton et j'évoquerai maintenant divers points particuliers.

M. Masson a évoqué, pour illustrer son propos, la question de la directive « télévision sans frontière ». Je ne laisserai pas ses observations sans réponse.

Vous le savez, la France a voté en faveur de cette directive lors du conseil consacré aux affaires générales, le 3 octobre 1989. Au cours des mois de négociations qui ont précédé, nous avons milité activement pour l'introduction dans ce texte de dispositions plus contraignantes et plus ambitieuses, notamment sur le fameux problème des quotas d'œuvres européennes.

Le texte a finalement été adopté et il nous a donné satisfaction sur de nombreux points essentiels, puisqu'il contient, par exemple, des dispositions sur la chronologie des médias, la proportion majoritaire d'œuvres européennes que devront diffuser les chaînes de télévision et, surtout, le respect de nos quotas linguistiques.

Nous avons estimé qu'il était préférable d'aboutir à un texte communautaire, même imparfait, plutôt que de ne disposer d'aucun texte, ce qui aurait alors ouvert le paysage audiovisuel européen à une concurrence sauvage car non réglementée.

Je rappelle d'ailleurs que l'article 8 de la directive dispose que « les Etats membres ont la faculté, à condition de respecter le droit communautaire, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes, notamment en faveur de critères linguistiques ».

Le Gouvernement a toujours considéré que la plus grande circulation des images télévisuelles en Europe était indissociable de notre souci de préserver la vitalité de notre création cinématographique et audiovisuelle nationale.

Quant au dernier rapport du C.S.A., ses suggestions sont en cours d'examen par les autorités françaises.

L'échange de vues que nous avons aujourd'hui peut nous permettre de faire mûrir notre réflexion sur un thème qui a souffert pendant longtemps d'une certaine mise à l'écart. En brisant le lien avec la représentation nationale, l'élection au suffrage direct du Parlement européen a laissé un vide dont nous n'avons peut-être pas mesuré, les uns et les autres, toutes les implications. Il faut donc s'efforcer de combler ce vide en essayant de permettre à la fois au Parlement euro-

péen d'être à la hauteur des nouvelles tâches de la construction européenne et aux parlements nationaux de jouer un rôle essentiel.

Permettez-moi maintenant de conclure par des remarques un peu plus générales, qui débordent quelque peu l'objet de notre débat mais qui se veulent une réponse, même rapide, à certaines des préoccupations que vous avez exprimées.

Oui, monsieur Cartigny, nous souhaitons une Europe politique démocratique. Je crois avoir esquissé quelques-unes de nos idées sur ce sujet.

Monsieur de Villepin, vous avez estimé que le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, hier, n'avait pas suffisamment abordé les questions européennes et que son passage sur l'Europe, je vous cite, manquait de « souffle ». Il convient de ne pas transposer le débat : hier, vous le savez, il s'agissait du programme de travail du Gouvernement, programme qui se voulait concret, pratique et axé sur des projets quotidiens.

Le Premier ministre a réaffirmé sa volonté d'atteindre l'objectif de 1993, qui, je le rappelle, outre le Marché unique, comprend également, depuis que nous avons ouvert les deux conférences intergouvernementales, l'union économique et monétaire et l'union politique, c'est-à-dire la possibilité d'aller au-delà de l'Europe économique et de doter celle-ci, enfin, non seulement d'une monnaie mais aussi d'une politique étrangère, à terme d'une défense commune et d'une citoyenneté européenne. Il est en effet très important que nous ayons une charte du citoyen européen et que, à côté de l'Europe des marchandises et des capitaux, nous sachions aussi faire l'Europe des personnes.

A cet égard, je veux vous rassurer, monsieur de Villepin : le texte de Schengen sera discuté, et il le sera rapidement. Nous y attachons, en effet, la plus grande importance car, au fond, il est pour nous le symbole des actions déterminantes de la France et des initiatives qu'elle a prises depuis plusieurs années pour promouvoir la liberté de circulation des personnes en Europe.

Tout cela pour dire que n'oublions pas l'essentiel, que nous ne nous perdons pas dans le détail des arcanes de textes obscurs. Au contraire, nous voulons faire une union qui permette à l'Europe de s'exprimer et d'exister, notamment face aux autres grands ensembles politiques et économiques.

Cette vision de l'Europe recouvre la conception de l'union politique que nous avons défendue dans les conférences intergouvernementales et que traduit d'ailleurs le projet de traité de la présidence luxembourgeoise. Ainsi, nous aurons le Marché unique, mais avec des politiques d'accompagnement, avec, par exemple, une action pour l'industrie, une action pour l'Europe sociale. Nous ne ferons pas simplement une grande zone de libre-échange. D'autres politiques communes s'ajouteront à celles qui ont été décidées à l'origine dans le Traité de Rome.

Nous aurons donc ce Marché unique et ces politiques communes, l'union économique et monétaire, avec une monnaie unique, la citoyenneté européenne - je suis sûre que Schengen sera une étape décisive dans cette voie - et une politique étrangère et de sécurité commune.

Pour y parvenir, nous utilisons une méthode originale qui nous évite de nous perdre dans le dédale de textes trop compliqués ou de confier aux bureaucraties qui prolifèrent le soin de défendre nos intérêts.

Au contraire, nous ferons jouer à plein la subsidiarité, qui irrigue l'ensemble de nos travaux, pour ne mettre en commun que ce qui est essentiel à la défense de nos intérêts et de nos valeurs communes, laissant à nos Etats, mais aussi à nos régions, à nos communes, la place qui doit être la leur dans la régulation de certaines activités.

Voilà ce que je voulais dire aujourd'hui, espérant, à l'occasion de ce débat, vous avoir convaincus de la volonté du Gouvernement de tenir compte de vos propositions.

Pourquoi, d'ailleurs, cela nous est-il si facile ? Parce que l'Europe que nous voulons bâtir ne doit pas, selon nous, sortir d'un quelconque manuel de droit constitutionnel. Nous la réussirons en prenant en compte la réalité d'aujourd'hui, en ayant la fierté de nos différences et de nos traditions, pour mettre en commun ce qui nous permettra à tous d'avoir une influence plus grande sur notre destin. *(Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur de nombreuses travées de l'union centriste, du R.D.E. du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*



CONFERENCE DES PRESIDENTS DES ETATS MEMBRES
DE LA CE ET DU PARLEMENT EUROPEEN
BERLIN, 9-12 MAI 1991

LES PARLEMENTS FACE AUX NOUVELLES PERSPECTIVES
POUR LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Document présenté par la Chambre des Communes du Royaume-Uni

Introduction

L'objectif majeur du présent document est de prendre position sur les propositions figurant à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur l'Union politique dans la mesure où ces propositions touchent au rôle joué par les parlements nationaux. Une entrave à ces discussions est constituée par le fait que les documents soumis par les différents Etats membres à la CIG sont traités comme des documents confidentiels et n'ont pas été publiés ni mis à la disposition des parlements nationaux. A une date récente, toutefois, le ministre d'Etat aux Affaires étrangères et au Commonwealth a demandé à connaître l'opinion de la commission de la Législation européenne de la Chambre des Communes au sujet d'un certain nombre d'idées relatives au rôle joué par les parlements nationaux dans la Communauté européenne, idées qui avaient été soumises par différentes instances. Le présent document dérive dans une grande mesure de la note du ministre ainsi que des réactions de la commission à celle-ci.

Généralités

Les pères fondateurs de la Communauté ont sciemment choisi de créer de nouvelles institutions plutôt que d'adapter des institutions nationales pré-existantes. Les traités à ce sujet n'assignent aucun rôle aux parlements nationaux, qui, par conséquent, n'ont plus aucun rôle formel à jouer dans le processus législatif de la Communauté, hormis la ratification des traités. Il faut toutefois préciser que tous les parlements nationaux de la Communauté ont, dans une plus ou moins grande mesure, étudié des moyens d'influer sur celle-ci. Ceci s'est traduit tant par des arrangements constitutionnels à l'échelon national que par le fait que les parlements nationaux aient ressenti le besoin de s'impliquer dans la législation communautaire à traiter à l'avenir. Les différents arrangements nationaux et leurs objectifs divergent cependant de façon sensible.

Le Parlement européen, d'un autre côté, s'est vu assigner un rôle essentiel au niveau de la Communauté. Bien qu'il n'ait ni la possibilité d'initier une législation ni d'exiger des amendements à l'encontre des vœux du Conseil des Ministres, il est incontestablement capable d'exercer une influence considérable tant sur le Conseil des Ministres que sur la Commission. Son caractère distinctif est qu'il est en mesure de représenter des points de vues à l'échelle de la Communauté en ce qui concerne les avant-projets de législation.

Cette particularité peut toutefois être un point faible dans certaines circonstances, notamment lorsque des intérêts opposés sont en jeu ou en cas de divergence des intérêts entre les différents Etats membres. Ceci renferme le risque que des points de vues importants ne puissent pas être reflétés intégralement à travers l'opinion du Parlement en raison de la nécessité d'obtenir un compromis inhérent à l'émanation d'une opinion. Le fait qu'il y ait douze parlements nationaux, mais un seul Parlement européen donne à un plus grand nombre d'opinions la possibilité de s'exprimer par le biais des représentants élus des citoyens de la Communauté. Les deux niveaux d'implication parlementaire sont donc complémentaires.

Examen minutieux des propositions de lois de la Communauté par les parlements nationaux

L'examen minutieux, par les parlements nationaux, des propositions de lois soumises par la Commission alors même qu'elles font l'objet de discussions au sein du Conseil des Ministres constitue un élément important de la responsabilité des institutions communautaires. En connaissance de cet état de chose, il a été suggéré que les Etats membres devraient accepter une déclaration politique à l'occasion de la CIG, déclaration dans laquelle ils s'engageraient à soumettre toutes les propositions de lois de la Communauté à leur parlement national respectif et à donner à celui-ci une possibilité adéquate de mener des discussions à leur sujet.

Toute proposition de ce genre s'insérerait très aisément dans la pratique existante de la Chambre des Communes. Le système d'examen minutieux par le Parlement du Royaume-Uni est l'un des plus sophistiqués de la Communauté. Il semble exister un consensus sur le fait qu'un examen minutieux et très approfondi, par le Parlement, des projets de lois du Congrès serait fructueux pour les intérêts concernés, pour le gouvernement lorsqu'il doit négocier avec le Conseil des Ministres et pour assurer un respect du calendrier de mise en oeuvre des engagements de la Communauté. On peut donc s'attendre à ce que le Parlement britannique donne globalement son adhésion à des mesures visant à garantir un examen minutieux plus approfondi par les parlements nationaux ; simultanément, nous reconnaissons que la mesure dans laquelle ceci apparaît approprié aux yeux de chaque Etat membre particulier doit être laissé à l'appréciation de chaque pays respectif.

Dans ce contexte, nous nous féliciterions de toute disposition obligeant les parlements nationaux à instruire toute proposition de loi de la Commission soumise au Conseil. En tant qu'alternative, au lieu d'opter pour une déclaration politique, une obligation contractuelle spécifique pourrait peut-être astreindre le Conseil des Ministres à fournir aux parlements nationaux les textes concernés, à garantir un délai raisonnable avant qu'il ne prenne ses décisions afin que les parlements nationaux puissent donner leur réponse et à tenir compte comme il se doit de toute observation faite par les parlements nationaux. Cela donnerait aux parlements nationaux le droit d'être consultés, mais laisserait les détails à l'appréciation de chaque Etat membre, conformément à leurs pratiques respectives sur le plan constitutionnel et parlementaire. Une telle disposition n'empêcherait pas un Etat membre de mettre à la disposition de son parlement un plus grand nombre de documents de la Communauté que cela n'est actuellement le cas au Royaume-Uni.

Deux facteurs étroitement liés demandent à être pris en considération. Premièrement, les documents destinés au Conseil européen (chefs d'Etat et de gouvernement) ont généralement trait à des questions d'une plus grande portée que les documents destinés au Conseil des Ministres et, par conséquent, ils devraient faire l'objet d'une procédure d'examen minutieux non moins attentive. Deuxièmement, on a de plus en plus tendance à accélérer brutalement l'instruction des propositions soumises au Conseil des Ministres (souvent à la suite de discussions bilatérales informelles et de rencontres de groupes de travail) et à faire franchir aux propositions toutes les étapes formelles menant à leur adoption à un rythme qui rend impossible un examen minutieux par les parlements nationaux. Les procédures du Conseil devraient donc être modifiées de façon à empêcher ceci.

La fourniture d'informations

Le recoupement croissant entre les prérogatives de la Communauté et celles des corps législatifs nationaux rend nécessaires une amélioration des contacts entre ces deux pôles et une augmentation du flux d'informations. Parmi les propositions qui ont été faites pour atteindre cet objectif et qui seront certainement bien accueillies par la Chambre des Communes, nous pouvons citer :

- a) Chaque nouvelle Présidence devrait, au cours de la première semaine de sa présidence, distribuer une prise de position écrite sur ses intentions, laquelle serait adressée tant aux parlements nationaux qu'au Parlement européen.
- b) La diffusion, à l'intention des parlements nationaux, des programmes indicatifs des rencontres du Conseil et des ordres du jour préparés à l'avance pour chaque Présidence. Bien que ceux-ci soient sujets à changements et à l'addition de thèmes urgents à court terme, ceci permettrait aux instances responsables au sein de chaque parlement national de planifier à une plus longue échelle ses travaux d'examen. Ainsi, ils seraient complémentaires avec les «Prévisions [plus détaillées] des activités mensuelles du Conseil des Ministres», que le gouvernement du Royaume-Uni met déjà à la disposition du Parlement.
- c) Le programme de travaux annuels de la Commission devrait être envoyé directement aux parlements nationaux ainsi qu'au Parlement européen. La Commission devrait peut-être aussi envoyer aux parlements nationaux son programme trimestriel courant, qu'elle envoie déjà au Conseil des Ministres ainsi qu'au Parlement européen.

La coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen

Au cours des dernières années, de nombreuses propositions ont été faites pour approfondir les contacts individuels et institutionnels entre le Parlement européen et les parlements nationaux et un certain nombre de mesures ont déjà été prises dans ce sens. Les expériences faites jusqu'à ce jour avec les différentes formes de coopération et d'activités conjointes peuvent être une référence utile pour établir quelles propositions futures sont susceptibles d'être couronnées de succès et fructueuses et lesquelles risquent de s'avérer impraticables. A titre d'exemple, il est évident qu'il y aura des problèmes de logistique en ce qui concerne les différents engagements des membres du parlement [national] et des membres du Parlement européen, ce qui limitera le nombre de rencontres. Lors de toute tentative d'approfondir les contacts, il faudra aussi tenir compte des différences entre les méthodes de travail des parlements nationaux et du Parlement européen et des différences inévitables pour le calendrier au cours duquel ils doivent achever leurs travaux. Enfin, et ceci est extrêmement important, il est essentiel de reconnaître, comme nous l'avons déjà déclaré au début du présent document, que le Parlement européen et les parlements nationaux ont des rôles différents à jouer : le Parlement européen doit adopter un point de vue communautaire sur les questions qui lui sont

soumises, tandis que les parlements nationaux doivent exprimer des intérêts nationaux, différents et, parfois, plus radicaux dans la mesure où ils sont affectés par les propositions de lois et de dépenses de la Communauté.

Sans préjudice de ces réserves, il reste un certain nombre de mesures permettant d'améliorer la coopération qui méritent d'être étudiées et, le cas échéant, mises à l'essai. A titre d'exemple, la Chambre des Communes étudie actuellement certains arrangements administratifs pour faciliter les contacts postaux et téléphoniques entre Westminster et les institutions de la Communauté, y compris le Parlement européen. Certaines commissions du Parlement du Royaume-Uni, en particulier à la Chambre des Lords, ont déjà invité des membres du Parlement européen à prendre position devant elles et à leur donner des informations sur des questions d'intérêt commun ; et la commission de la Procédure de cette même Chambre des Communes a récemment annoncé son intention d'encourager ces contacts et tous contacts similaires. Simultanément, la question de la possibilité, pour les membres du parlement national, d'assister à des séances des commissions du Parlement européen est étudiée par la commission du Parlement des Règles de procédure, des Lettres de créances et de l'Immunité parlementaire. La création d'une nouvelle section du Parlement européen, chargée des relations avec les parlements nationaux, au sein de la direction générale pour les commissions et les délégations, est une autre preuve de son désir d'approfondir les liens de ce genre. Peut-être serait-il aussi possible de formaliser encore plus les échanges de documents entre les commissions, et ce, dans les deux directions.

Une autre possibilité méritant d'être étudiée consiste à développer les contacts entre le Parlement européen et les commissions des Affaires européennes des différents parlements nationaux. Une tentative a déjà été faite dans ce sens avec l'institution des conférences bi-annuelles des représentants des commissions des Affaires européennes. Jusqu'à ce jour, ces conférences se sont consacrées dans une large mesure à des discussions d'ordre général ; mais elles pourraient aussi fort bien se développer de façon à promouvoir les contacts entre les commissions respectives et à mener des discussions sur des questions plus spécifiques d'intérêt national actuel. Elles constituent un forum intéressant pour établir la façon selon laquelle les différents parlementaires nationaux perçoivent les questions de la Communauté et pourraient procurer utilement une faculté d'examen concernant la mise en oeuvre et l'application de la législation communautaire. Il pourrait valoir la peine d'étudier la question de savoir si les conférences pourraient, à l'avenir, se subdiviser en différentes sections, ce qui permettrait d'étudier un plus grand nombre de thèmes et à un plus grand nombre de parlementaires de participer.

Une proposition a été faite, lors de la dernière conférence des Parlements (Assises) en faveur de réunions conjointes entre les commissions spécialisées des parlements nationaux et le Parlement européen. De telles conférences pourraient être organisées avec profit pourvu qu'elles aient un objectif clairement défini et qu'un ordre du jour spécifique ait été établi au moment où elles ont été convoquées. Mais, étant donné les différences de fonctions entre le PE et les parlements nationaux ainsi que les différences de responsabilités des commissions au sein des parlements nationaux, de telles rencontres permettraient de procéder à plus de choses qu'à un simple échange de vues. Une occasion pourrait être donnée lorsqu'il serait approprié à des commissions de parlementaires nationaux de se rencontrer à l'échelon bilatéral ou collectivement.

Il a aussi été suggéré de créer un Congrès du Parlement européen, constitué (par exemple) aux deux tiers de membres des parlements nationaux et à un tiers de membres du PE, qui se rencontreraient une ou deux fois par an pour débattre sur la situation de la Communauté et pour évoquer les rapports remis par la Présidence sur certains aspects des affaires intergouvernementales. Cette suggestion est manifestement le fruit des récentes Assises. A la lumière des expériences faites

à cette occasion, il semble nécessaire que les procédures de Congrès soient réglementées et précisées à l'avance (peut-être par une circulation des pré-proposés ou de leurs représentants) et que celles-ci reflètent un équilibre entre les procédures du PE et les procédures nationales. Une décision devra aussi être prise quant à la question de savoir si ces rencontres devraient avoir un caractère périodique (et, le cas échéant, avec quelle fréquence) ou s'ils devraient seulement se réunir lorsque des questions d'importance vitale se présentent (comme cela a été envisagé par les Assises). Des rencontres régulières représenteraient un fardeau de travail supplémentaire pour les participants, à leurs collaborateurs et aux collaborateurs des organisateurs. Il faudrait aussi absolument passer des accords appropriés pour fixer qui doit prendre en charge les coûts non négligeables ainsi que les problèmes de logistique inhérents à cela.

Bien qu'un congrès puisse servir de cadre à une coopération entre les commissions durant les sessions, cette fonction peut être assurée, de façon tout aussi satisfaisante, par les conférences permanentes des commissions des Affaires européennes. Un congrès pourrait seulement faire fonction d'instance de débat générale - il n'est pas envisagé de lui donner la moindre influence obligatoire sur les processus législatifs communautaires. La taille que devrait avoir cette instance pour refléter tous les intérêts concernés risque de lui donner une inertie pénalisante.

CONCLUSION

Aucune des propositions soumises jusqu'à ce jour ne semble être de nature à accroître de façon significative l'effet de levier susceptible d'être exercé par les parlements nationaux sur le processus législatif de la Communauté. Une façon d'atteindre cet objectif pourrait consister à fournir aux parlements nationaux une occasion directe de réglementer les mesures conformément à l'article 235, pour autant que celles-ci dépassent de façon générale le domaine de prérogatives établies de la Communauté. L'introduction d'une disposition contractuelle pour que de telles mesures soient approuvées par tous les parlements nationaux ou une majorité qualifiée de ceux-ci donnerait aux Parlements un droit de regard direct sur une catégorie spéciale de décisions politiques majeures et garantirait une adhésion à grande échelle, dans les Parlements de la Communauté, en faveur de la mesure concernée.

Le rôle joué par les parlements nationaux dans le domaine des questions communautaires sera naturellement fonction de la nature de la Communauté telle qu'elle se présentera à la lumière des conclusions prises par les conférences intergouvernementales. Les parlements nationaux devraient donc être tenus informés des développements des négociations et devraient donc se donner l'occasion d'exprimer leur opinion avant que des décisions définitives ne soient prises.

Mars 1991