

N° 339

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 avril 1994.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)

sur le contrôle des Parlements des États membres sur les actes de l'Union européenne,

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président, Michel Caldaguès, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Tréguet, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Union européenne - Parlement national - Contrôle parlementaire - Compétence du Parlement - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I- L'ALLEMAGNE	5
A - La transmission des documents au Parlement	6
B - Les possibilités offertes au Parlement	10
C - L'interaction avec le calendrier communautaire	14
D - Le caractère de l'intervention du Parlement	15
E. Les textes	16
II - LE ROYAUME UNI	19
A - La Chambre des Communes	19
B - La Chambre des Lords	24
III - LE DANEMARK	27
IV - LES PAYS DU BENELUX	29
A - La Belgique	29
B - Les Pays-Bas	30
C - Le Luxembourg	31
V - LES PAYS MEDITERRANEENS ET L'IRLANDE	33
A - L'Italie	33
B - Le Portugal	34
C - La Grèce	35
D - L'Espagne	35
E - L'Irlande	36
CONCLUSION	37
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION	41

Mesdames, Messieurs,

Les débats de ratification du traité sur l'Union européenne ont suscité, dans plusieurs pays, une réflexion sur l'amélioration du contrôle parlementaire national sur les actes communautaires. Dans certains cas, cette réflexion a conduit - comme ce fut le cas en France - à l'adoption de textes constitutionnels ou législatifs destinés à renforcer ce contrôle.

C'est pourquoi votre délégation pour les Communautés européennes a souhaité faire le point sur ce processus, afin notamment de fournir quelques points de comparaison permettant de replacer dans un cadre européen la réforme engagée en France par l'adoption de l'article 88-4 de la Constitution.

Il convient toutefois de se garder de tirer des leçons définitives de cette rapide présentation. Pour la plupart des pays - comme d'ailleurs pour la France - le recul manque pour apprécier l'usage que feront les Parlements des nouvelles facultés de contrôle qui leur ont, le cas échéant, été attribuées ; or, en matière de contrôle parlementaire, les traditions démocratiques comptent plus que les textes. Par ailleurs, le contrôle parlementaire sur le processus communautaire s'intègre, pour chaque pays, dans un cadre institutionnel spécifique. Votre rapporteur a donc seulement voulu apporter des éléments d'information dans l'optique de la réflexion, qui doit se poursuivre, sur le développement du contrôle parlementaire, tant à l'échelon communautaire qu'à l'échelon national, sur l'élaboration des décisions de l'Union.

I- L'ALLEMAGNE

La ratification du traité sur l'Union européenne a été précédée par la révision constitutionnelle du 21 décembre 1992, concernant notamment la participation de la Fédération et des Länder au fonctionnement de l'Union européenne.

En particulier, le **nouvel article 23 de la Loi fondamentale**, dit «**article européen**», prévoit l'intervention du Bundestag et du Bundesrat antérieurement à la «*participation du gouvernement aux actes législatifs de l'Union européenne*».

Cette intervention du Parlement national devant, selon le même article 23 de la Loi fondamentale, faire l'objet de dispositions législatives, deux lois ont été promulguées le 12 mars 1993 :

- la loi sur la coopération entre le gouvernement et le Bundestag pour les questions relatives à l'Union européenne ;
- la loi sur la coopération entre la Fédération et les Länder pour les questions relatives à l'Union européenne.

Ces deux lois, entrées en vigueur en même temps que le traité sur l'Union européenne, renforcent le contrôle exercé par le Bundestag, et surtout par le Bundesrat, porte-parole des Länder, sur les actes communautaires.

Par ailleurs, en avril 1993, le gouvernement allemand a annoncé aux deux Chambres qu'il demanderait, avant l'entrée dans l'union monétaire, un vote d'approbation au Bundestag et au Bundesrat ; cet engagement a été notifié aux Etats membres et reconnu par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe dans son arrêt du 12 octobre 1993. Dans ce même arrêt, la Cour a mis l'accent sur le rôle que devrait jouer le Bundestag dans le contrôle du développement de l'Union européenne, afin de garantir le respect du principe démocratique.

A - La transmission des documents au Parlement

a) Les fondements juridiques

1. L'article 23.2 de la Loi Fondamentale énonce : *«Le Bundestag et les Länder, par l'intermédiaire du Bundesrat, participent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer en détail le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais.»*

2. Les deux lois du 12 mars 1993 précisent les modalités d'application de cette disposition constitutionnelle dans les deux Assemblées.

L'article 3 de la loi sur la coopération avec le Bundestag énonce : *«Le gouvernement fédéral informe le Bundestag, de manière approfondie et le plus rapidement possible, de tous les projets concernant l'Union européenne et qui pourraient intéresser la République fédérale.»*

L'article 4 prévoit : *«Le gouvernement fédéral transmet en particulier au Bundestag les projets de directive et de règlement de l'Union européenne. Il l'informe en même temps sur l'essentiel du contenu et sur le but recherché (...) sur la date à laquelle le Conseil se saisira vraisemblablement de l'affaire et, en particulier, sur la date de la prise de décision. Il informe le Bundestag sans retard de ses intentions, du déroulement des négociations, des prises de position du Parlement européen, de la Commission, des autres Etats membres ainsi que des décisions prises.»*

L'article 2 de la loi sur la coopération avec les Länder reprend exactement les termes de l'article 2 de la loi de ratification de l'Acte unique européen en substituant «Union» à «Communauté» : *«Nonobstant les dispositions de l'article 2 de la loi de ratification des traités portant ratification de la C.E.E. et l'EURATOM, le gouvernement fédéral informe le Bundesrat, de manière approfondie et le plus rapidement possible, de tous les projets concernant l'Union européenne et qui pourraient intéresser les Länder.»*

3. Les règlements des deux Assemblées contiennent des dispositions relatives à la transmission des projets d'actes communautaires.

• Dans le cas du **Bundestag**, l'article 93 du règlement dispose : *« En accord avec le Comité des doyens (1), le Président du Bundestag renvoie aux commissions compétentes les documents des Communautés européennes visés à l'article 2 de la loi sur les traités instituant la C.E.E. et EURATOM. Leurs titres sont repris dans un tableau récapitulatif distribué comme document imprimé du Bundestag et où sont indiquées les commissions auxquelles les documents communautaires ont été renvoyés. Les documents des Communautés européennes ne sont distribués comme document imprimé du Bundestag que si la commission saisie au fond lui recommande une décision qui ne consiste pas seulement à prendre acte du document en cause. »*

En fonction de ses compétences, chaque commission est donc susceptible d'être destinataire de projets d'actes communautaires.

La loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre le gouvernement et le Bundestag pour les questions relatives à l'Union européenne va entraîner une modification de ce règlement. Celle-ci est actuellement en cours de négociation entre les différents groupes politiques.

• Dans le cas du **Bundesrat**, l'article 45 du règlement prévoit :

- la sélection par le Président des projets d'actes communautaires susceptibles d'être délibérés par le Bundesrat et leur transmission aux commissions ;

- la possibilité pour chaque Land et chaque commission de mettre en cause cette sélection et d'exiger la transmission d'autres documents.

(1) Le Comité des doyens du Bundestag est composé du Président, des Vice-Présidents, et de 23 membres désignés par les groupes proportionnellement à leurs effectifs. Il assiste le Président dans la conduite des affaires.

b) La pratique

1. La transmission des documents communautaires

C'est la Chancellerie qui transmet officiellement au Secrétariat général des Assemblées les projets d'actes communautaires. Elle les accompagne d'une lettre, préparée au ministère de l'économie, précisant le contenu du projet et l'état des négociations au niveau communautaire. La Chancellerie reçoit en effet elle-même les projets d'actes communautaires du ministère de l'Economie à qui le Conseil adresse, 10 à 15 jours après les avoir reçues, les propositions émanant de la Commission.

Pour accélérer la transmission des documents communautaires, le ministère de l'Economie les envoie par avance directement aux Assemblées, à titre officieux. A cette occasion, il leur adresse également :

- une copie de la lettre de transmission de la Commission au Conseil expliquant le contenu des projets et donnant un aperçu du calendrier ;

- une copie du projet de la lettre de transmission de la Chancellerie au président des Assemblées ;

- une copie de la note du ministère de l'Economie à la Chancellerie. Sur cette note, le ministère de l'Economie indique la commission qui, selon lui, sera saisie au fond.

A la fin de l'année 1992, la Chancellerie avait proposé pour accélérer le processus, de cesser de joindre aux projets d'actes communautaires sa propre lettre de transmission puisque, de toute façon, celles de la Commission au Conseil, qui contiennent des informations sur le contenu et le calendrier, sont annexées aux projets. La Chancellerie avait également proposé que les autres documents transmis aux Assemblées (communications, rapports de la Commission) fussent désormais transmis directement par le ministère de l'économie. Le Bundestag a refusé ces propositions car il y voyait une limitation à son droit d'information.

2. Le rôle des commissions parlementaires

● **En ce qui concerne le Bundestag, l'attribution des projets communautaires aux différentes commissions permanentes suppose le déroulement d'une procédure assez compliquée.**

Le Secrétariat général adresse les projets à la commission supposée compétente au fond par le ministère de l'économie et à la commission du budget. La commission supposée compétente au fond vérifie si tel est le cas et transmet au secrétariat de la Commission des affaires européennes sa réponse ainsi que les noms des commissions qui souhaitent être saisies pour avis. C'est la Commission des affaires européennes qui transmet ensuite au secrétariat général les noms des commissions saisies au fond et pour avis. La Commission du budget transmet, elle, son éventuel souhait d'être saisie pour avis directement sans passer par la Commission des affaires européennes. A l'issue de ces consultations informelles, le Comité des doyens procède à l'attribution définitive des projets communautaires aux différentes commissions.

Dans les faits, la compétence au fond échoit dans les deux tiers des cas à deux commissions : celle de l'économie et celle de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Ainsi, entre fin avril 1992 et fin avril 1993, sur les 480 projets d'actes communautaires transmis, 147 sont revenus à la première et 188 à la seconde.

La répartition des documents documentaires entre les différentes commissions ne laisse donc pas à l'actuelle Commission des affaires européennes, mise en place en septembre 1991, et qui doit être remplacée par la Commission de l'Union européenne dont la création est prévue par le nouvel article 45 de la Loi fondamentale, un rôle prééminent. En théorie, la Commission des affaires européennes est compétente dans la mesure où les commissions spécialisées ne le sont pas mais une interprétation extensive des compétences de ces dernières a conduit à beaucoup limiter le domaine d'intervention de la Commission des affaires européennes.

La future Commission de l'Union européenne devrait se voir confier un rôle plus important. La question est actuellement, comme on l'a dit plus haut, en cours de négociation.

La commission des affaires européennes déplore le manque d'informations sur le contenu exact et la portée des projets communautaires ainsi que leur très grand nombre (environ 500 chaque année), leur caractère hétérogène et souvent très technique, et leur communication tardive.

Elle reconnaît cependant que la situation s'est améliorée dès le mois de décembre 1992, le gouvernement ayant anticipé sur l'obligation créée par l'article 4 de la loi de coopération. Le gouvernement envoie donc aux commissions un grand nombre de documents préparatoires.

• S'agissant du Bundesrat, c'est la Commission chargée des questions européennes qui prépare la sélection des projets d'actes communautaires dont le Bundesrat sera saisi. Elle choisit ceux qui présentent un intérêt particulier pour les Länder, les autres projets leur sont simplement envoyés pour information.

Les documents sélectionnés, environ un quart, sont imprimés comme documents du Bundesrat.

Au fur et à mesure des négociations, le gouvernement fédéral informe le Bundesrat du calendrier des discussions et le tient au courant des changements essentiels intervenus au niveau communautaire dans les projets en discussion.

B - Les possibilités offertes au Parlement

a) Les fondements juridiques

1. Pour le Bundestag, l'article 5 de la loi sur la coopération avec le Bundestag stipule : *«Le gouvernement fédéral, avant de donner son approbation aux actes normatifs de l'Union européenne, fournit au Bundestag l'occasion de prendre position. Le délai pour la prise de position doit être déterminé de telle façon que le Bundestag ait suffisamment de temps pour s'occuper du dossier. Pour négocier, le gouvernement fédéral se fonde sur la position du Bundestag».*

2. Pour le Bundesrat, l'article 3 de la loi sur la coopération avec les Länder énonce : *«Avant d'arrêter sa position pour la négociation d'un projet de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundesrat, en temps utile, la possibilité de s'exprimer dans un délai convenable, dans la mesure où les intérêts des Länder sont en jeu».*

Les articles 4, 5 et 6 de la même loi précisent le degré de participation du Bundesrat. Comme le prescrit l'alinéa 4 du nouvel article 23 de la Loi Fondamentale, l'intensité de l'intervention du Bundesrat doit correspondre au rôle des Länder dans l'ordre interne :

- dans les matières relevant de la **compétence de la Fédération**, l'avis du Bundesrat doit être entendu ;

- dans les matières relevant de la **compétence des Länder** ou lorsque l'organisation de leurs services ou leur procédure administrative sont fondamentalement affectées, l'avis du Bundesrat est déterminant. Dans ce cas, s'il y a désaccord entre le Bundesrat et le gouvernement fédéral, un accord doit être recherché. Si les représentants des Länder et du gouvernement fédéral n'y parviennent pas et si le Bundesrat confirme sa position par un vote à la majorité des deux tiers, c'est le point de vue du Bundesrat qui doit être adopté. L'accord du gouvernement fédéral est cependant nécessaire lorsque les décisions pourraient conduire à une augmentation des dépenses

ou à une réduction des recettes de la Fédération. De plus, le gouvernement fédéral doit confier la direction des négociations au sein des instances de discussion communautaires à un représentant des Länder nommé par le Bundesrat parmi les membres d'un gouvernement de Land.

b) La pratique

1. Le Bundestag

Les commissions peuvent prendre simplement connaissance des projets d'actes communautaires ou les transmettre, accompagnés d'une recommandation de résolution à l'assemblée plénière.

Auparavant, une sélection des projets communautaires transmis est faite dans chaque commission. A cet effet, trois d'entre elles (commissions de l'économie, du budget et juridique) ont institué des sous-commissions pour les affaires européennes. Dans d'autres, plusieurs commissaires (un par groupe politique) sont spécialement chargés, pour toute la durée de la législature, des questions européennes. Dans les commissions où il n'y a ni sous-commission, ni commissaire spécialement désigné, les responsables des groupes s'occupent des questions européennes. L'information des différentes commissions sur les projets communautaires qui leur sont soumis est très variable : elle dépend de la pratique des différents ministères et des accords conclus avec eux par les commissions.

Lorsque la commission saisie au fond considère un projet comme méritant un examen approfondi, elle décide de le faire imprimer comme document du Bundestag. Le projet communautaire et le rapport de la commission sont généralement réunis dans le même document.

Par l'intermédiaire des résolutions qu'il adopte en assemblée plénière sur la base de ces recommandations, le Bundestag peut demander au gouvernement de prendre telle ou telle position lors des négociations et lui adresser à cette fin suggestions et recommandations.

Dans les faits, les commissions se contentent, dans 90 % des cas, de prendre connaissance des documents. Elles en traitent alors

plusieurs à l'occasion d'une même réunion. Elles peuvent aussi, en dehors des périodes de session, utiliser la procédure écrite et prendre acte sans se réunir. Ces projets font alors l'objet d'une communication écrite au procès-verbal de l'Assemblée.

Même lorsqu'un projet d'acte communautaire fait l'objet d'une délibération en séance publique, il est rare qu'un vrai débat se développe sur la recommandation exprimée par la commission saisie au fond.

Lorsque l'actuelle Commission des affaires européennes aura été remplacée par la Commission de l'Union européenne, il est peu vraisemblable que le processus d'examen des textes communautaires soit modifié. En effet, si le nouvel article 45 de la loi fondamentale prévoit que la commission de l'Union européenne puisse être habilitée à exercer les droits du Bundestag vis-à-vis du gouvernement, les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle laissent entendre qu'il ne s'agit non pas d'une habilitation «globale et générale» mais au coup par coup, le Bundestag tout entier devant être associé au contrôle des actes de l'Union.

Dans les discussions menées actuellement sur la modification de l'article 93 du règlement, on évoque la possibilité de donner à la Commission de l'Union européenne compétence pour émettre une recommandation même lorsqu'elle n'est pas saisie au fond.

2. Le Bundesrat

Le règlement du Bundesrat prévoit que, dans la mesure du possible et pour des raisons d'efficacité, une seule commission participe à la discussion d'un projet communautaire.

Le plus souvent, c'est la "Commission pour les questions des Communautés européennes" (*Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften*), mise en place dès 1957, qui intervient.

Le Bundesrat a, de plus, institué en 1988 une "Chambre pour les projets des Communautés européennes" (*Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften* ou *EG. Kammer*) qui traite les dossiers communautaires confidentiels et urgents et a la même compétence que l'assemblée plénière.

En général, cette chambre statue, comme l'assemblée plénière du Bundesrat, sur recommandation de la commission spécialisée dans les questions européennes. Cependant, en cas d'urgence, elle peut prendre une décision en l'absence de toute recommandation.

Lorsqu'un projet d'acte communautaire est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique, il est rare qu'un vrai débat ait lieu. Le plus souvent, l'assemblée plénière se contente de voter sans discussion détaillée.

C - L'interaction avec le calendrier communautaire

1. Le Bundestag

Les parlementaires soulignent que les documents communautaires sont souvent transmis avec retard, et que les Commissions disposent d'un temps d'examen très limité ; il n'est pas rare qu'un projet d'acte communautaire soit inscrit à l'ordre du jour d'une réunion de commission après que la décision définitive a été prise au niveau communautaire.

Cependant, la longueur des délais de procédure au Bundestag et le manque d'intérêt des commissions permanentes pour les questions européennes contribuent également à l'inscription tardive des projets communautaires à l'ordre du jour des réunions des commissions.

2. Le Bundesrat

L'accord du 11 décembre 1987 conclu entre le gouvernement fédéral et les Länder sur l'information et la participation du Bundesrat et des Länder en matière européenne prévoit :

- l'envoi par le gouvernement au Bundesrat des documents communautaires aussi rapidement que possible ;

- l'indication, par le gouvernement, du calendrier des négociations communautaires pour les projets qui relèvent de la compétence exclusive des Länder ou qui touchent certains de leurs intérêts essentiels ;

- la communication, par le gouvernement, du moment jusqu'auquel une prise de position du Bundesrat serait, compte tenu du processus de prise de décision communautaire, susceptible d'être prise en compte.

D - Le caractère de l'intervention du Parlement

1. Le Bundestag

Les décisions de l'assemblée plénière et des commissions n'ont aucun caractère contraignant pour le gouvernement, même depuis les récentes modifications législatives.

2. Le Bundesrat

L'article 2 de la loi de ratification de l'acte unique européen, abrogé par la loi du 12 mars 1993 sur la coopération entre la Fédération et les Länder en matière européenne, prévoyait que le gouvernement fédéral ne pouvait s'écarter des avis donnés par le Bundesrat que pour des motifs impérieux relevant de la politique étrangère ou de la politique d'intégration européenne. Il prévoyait

également que, dans les domaines de la compétence exclusive des Länder, en cas de demande de sa part, le Bundesrat fût informé par écrit des raisons de l'attitude du gouvernement fédéral. Ces dispositions ont été dans l'ensemble, selon le Bundesrat, appliquées de manière satisfaisante. Leur portée a été sensiblement renforcée par la révision constitutionnelle puisque, dans les matières relevant de la compétence des Länder, le Bundesrat a désormais la possibilité d'imposer, par un vote à la majorité des deux tiers, son point de vue.

E - LES TEXTES

Articles de la Loi fondamentale révisés par la loi du 21 décembre 1992 et concernant la participation de la Fédération et des Länder au fonctionnement de l'Union européenne

Article 23

"(1) Dans la perspective de l'achèvement d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne participe à la construction de l'Union européenne qui est attachée à des principes démocratiques, sociaux et fédéraux ainsi qu'à l'Etat de droit et au principe de subsidiarité, et qui garantit une protection des droits fondamentaux comparable pour l'essentiel à celle assurée par la présente Loi fondamentale. En vue de la réalisation de cet objectif, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté au moyen d'une loi requérant l'approbation du Bundesrat. Les alinéas 2 et 3 de l'article 79 (1) s'appliquent à la création de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases contractuelles et à toute réglementation analogue venant amender ou compléter la présente Loi fondamentale sur le fond ou bien encore rendant possibles de tels amendements ou compléments.

(1) Le texte des alinéas 2 et 3 de l'article 79 est le suivant : "(2) Une telle loi doit recueillir l'approbation des deux tiers des membres du Bundestag et des deux tiers des voix du Bundesrat. (3) Est irrecevable un amendement à la présente Loi fondamentale qui affecte la division de la Fédération en Länder, le principe de la participation des Länder à la législation ou les principes énoncés aux articles 1 et 20".

"(2) Le Bundestag et les Länder, par l'intermédiaire du Bundesrat, participent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer en détail le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais.

"(3) Avant de participer aux actes législatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de se prononcer. Le gouvernement fédéral tient compte des prises de position du Bundestag dans les négociations. Les modalités d'application de la présente disposition feront l'objet d'une loi.

"(4) Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où sa participation serait requise au plan interne pour une mesure correspondante ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

"(5) Dans la mesure où des intérêts des Länder sont affectés dans une matière relevant de la compétence exclusive de la Fédération ou que la Fédération a, pour le reste, le droit de légiférer, le gouvernement fédéral tient compte de la prise de position du Bundesrat. Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs législatifs des Länder ou qu'elle concerne l'organisation de leurs administrations ou leurs procédures administratives, le point de vue du Bundesrat est à cet égard déterminant pour la formation de la volonté de la Fédération ; la responsabilité de la Fédération pour l'Etat dans son ensemble doit rester intacte. L'approbation du gouvernement fédéral est nécessaire pour toute question susceptible de mener à des augmentations des dépenses ou réductions des recettes de la Fédération.

"(6) Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs de législation exclusive des Länder, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne devrait être transféré par la Fédération à un représentant des Länder nommé par le Bundesrat. L'exercice des droits s'effectue avec la participation du gouvernement fédéral et en accord avec lui ; la responsabilité de la Fédération pour l'Etat dans son ensemble doit rester intacte.

"(7) Les modalités d'application des alinéas 4 à 6 ci-dessus feront l'objet d'une loi requérant l'approbation du Bundesrat".

Article 24, alinéa 1^{er}

"La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales" (1a) "Dans la mesure où les Länder sont compétents pour l'exercice des pouvoirs et l'accomplissement des tâches qui incombent à l'Etat, ils peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, transférer des droits de souveraineté à des institutions de voisinage transfrontière".

Article 45

"Le Bundestag nomme une commission chargée des affaires de l'Union européenne. Il peut l'habiliter à exercer, conformément à l'article 23, les droits du Bundestag vis-à-vis du gouvernement fédéral".

Article 50

"Les Länder participent par l'intermédiaire du Bundesrat à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne".

Article 52, alinéa 3a

"Pour les affaires de l'Union européenne, le Bundesrat peut constituer une chambre européenne dont les décisions ont valeur de décisions du Bundesrat ; les alinéas 2 et 3, deuxième phrase de l'article 51, s'appliquent par analogie".

Les deux dispositions sus-mentionnées concernent la représentation des différents Länder au sein du Bundesrat (importance relative et unanimité des représentants de chaque Land).

II- LE ROYAUME UNI

A - La Chambre des communes

1. Le rôle de la commission spéciale

La Chambre des communes a créé en son sein, en 1974, une commission spéciale chargée de la législation européenne, de 16 membres, politiquement représentative de l'Assemblée, nommée pour la durée de la législature.

● **L'instruction réglementaire n° 127 définit ainsi les attributions de la commission spéciale :**

"Elle discute des propositions de la Commission des Communautés européennes qui serviront de base à de futurs textes législatifs ainsi que des autres documents publiés en vue d'être soumis au Conseil, que ces documents parviennent ou non de la Commission ; elle donne son avis sur ces textes afin de faire savoir si ces textes soulèvent des problèmes juridiques ou politiques importants ; elle motive son avis et explique quels principes et quelles politiques pourraient en être affectés et dans quelle mesure ces textes affecteraient la législation interne : elle fait des recommandations afin que ces textes soient plus amplement discutés par la Chambre".

La compétence de la commission spéciale s'étend donc à tous les projets législatifs et à tous les autres textes soumis au Conseil ; son devoir est de s'assurer que la Chambre est suffisamment bien informée afin qu'elle puisse faire connaître ses positions au Gouvernement avant la décision finale du Conseil. Pour ce faire, la commission spéciale rapporte ses conclusions à la Chambre sur chaque texte classé selon l'une des trois catégories suivantes :

a) texte de nature à soulever des questions d'importance dont la Chambre doit débattre ;

b) texte de nature à soulever des questions dont la Chambre doit être informée mais qui ne méritent pas un débat ;

c) texte ne soulevant aucune question importante.

Le rôle essentiel de la commission spéciale est donc celui d'un filtre : elle doit apprécier l'importance, plus que le bien-fondé des textes dont elle est saisie.

Elle dispose tout d'abord pour cela d'un mémoire explicatif élaboré par le département ministériel concerné. Cependant -soit qu'elle estime nécessaire d'obtenir plus d'informations, soit que le mémoire explicatif indique que le texte est susceptible d'être sensiblement modifié avant d'être transmis au Conseil- la commission spéciale peut décider de faire un rapport provisoire, sans recommander de débat, et déclarer qu'elle se prononcera ultérieurement au vu des informations obtenues, ou qu'elle attend du Gouvernement des renseignements complémentaires.

● La commission possède tous les pouvoirs ordinairement accordés à une commission spéciale et donc :

- celui de convoquer les personnes en audition et de réquisitionner les documents utiles ;

- de s'ajourner ;

- de nommer des sous-commissions.

La commission spéciale a aussi le pouvoir de tenir séance avec son homologue de la Chambre des Lords. Cette faculté a peu été utilisée. Une large partie du travail est fait au cours de délibérations à huis-clos mais une bonne part aussi consiste en auditions (auditions de ministres en public) et en recherche d'informations auprès d'institutions ou d'organismes extérieurs (ces informations sont souvent déposées à la bibliothèque de la Chambre à la disposition des Membres de celle-ci) .

● L'influence de la commission provient en partie de la défense faite au Gouvernement -sauf circonstance exceptionnelle-

1
1

de consentir à l'adoption d'un texte en Conseil quand ce texte a été proposé pour un débat par la Commission et que ce débat n'a pas encore eu lieu. Cette disposition ressort de la résolution de la Chambre du 30 octobre 1980 :

"Il est de l'opinion de notre Chambre qu'aucun ministre de la Couronne ne peut donner son accord en Conseil des ministres de la Communauté à aucune proposition dont la commission spéciale chargée de la surveillance de la législation européenne a jugé qu'elle méritait un débat, avant que ce débat n'ait eu lieu, sauf dans les circonstances ci-dessous énumérées :

a) la commission spéciale a jugé que l'accord n'avait pas de raison d'être refusé ;

b) le ministre concerné a décidé pour une raison spéciale que l'accord ne devait pas être refusé.

Dans ce cas, le ministre doit, dès que l'occasion s'en présente, expliquer à la Chambre les raisons de sa décision".

Le Gouvernement a accepté d'étendre cette disposition aux textes qui n'avaient pas encore été étudiés par la commission spéciale. Dans sa réponse au rapport spécial de la commission spécial pour 1983-1984, le Gouvernement a ainsi clarifié sa position :

"Par convention, les ministres sont autorisés à donner leur accord à des propositions confidentielles, ordinaires ou secondaires avant que l'examen par la commission spéciale n'ait été mené à bien. Alors qu'en principe la résolution de la Chambre du 30 octobre 1980 ne concerne que les documents pour lesquels la commission spéciale a recommandé un débat public et donc ne prend pas en compte les propositions non encore examinées par la commission spéciale, le Gouvernement considère néanmoins que l'esprit de la résolution s'étend à toutes les propositions quelles qu'elles soient. Les ministres seront désormais priés de s'assurer à l'avenir que, lors de l'adoption de propositions qui n'ont pas été examinées par la commission spéciale, ils ont respecté l'obligation contenue dans le b) de la résolution du 30 octobre 1980".

La portée de ces règles a été encore renforcée par une résolution du 24 octobre 1990 indiquant notamment que, lorsque le ministre a invoqué une "raison spéciale" pour donner l'accord du Royaume-Uni sans attendre le terme de la procédure d'examen par la Chambre, cette raison doit être communiquée à la commission

spéciale, et, dans le cas de propositions appelées à être examinées par la Chambre, à cette dernière.

2. Les débats à la Chambre

a) Les débats sur des projets communautaires

Le calendrier des débats demandés est entre les mains du Gouvernement et d'une manière générale, le Gouvernement a eu tendance à ne pas inscrire à l'ordre du jour un débat avant que le texte concerné n'ait été inscrit sur l'agenda du Conseil pour discussion ou même pour une décision.

Le débat porte normalement sur une motion contenant une indication générale sur la position de la Grande-Bretagne à l'égard du texte.

Des amendements peuvent être proposés et le président de séance se montre d'ordinaire libéral dans l'examen de leur recevabilité.

La plupart des débats commencent après 10 heures du soir et sont généralement limités à une heure et demie ; mais de plus longs débats (une journée entière) peuvent être prévus pour des domaines plus importants comme le budget de la Communauté et la fixation des prix de la P.A.C.

En remplacement du débat en séance publique, le texte en cause peut être soumis à la commission permanente chargée des Affaires européennes. Cette décision est prise à l'initiative du Gouvernement bien que la commission spéciale indique elle-même généralement quels documents sont susceptibles d'être ainsi débattus. Le débat en commission permanente concerne alors une motion gouvernementale (similaire à celles proposées en séance publique) qui peut être amendée ; ce débat est limité à deux heures et demie. Tout membre de la Chambre n'appartenant pas la commission

permanente peut cependant y assister et prendre part aux discussions sans prendre part aux votes. La décision prise par la commission permanente est transmise à la Chambre par son président ; elle peut alors faire l'objet d'un vote sans débat en assemblée plénière.

b) Les débats d'orientation

Un débat en séance plénière est généralement organisé quelques jours avant chaque réunion du Conseil européen ; il est précédé d'une audition du secrétaire au Foreign Office par la commission des Affaires étrangères. Après chaque Conseil européen, le Gouvernement fait en principe une déclaration à la Chambre, qui est suivie d'un débat en assemblée plénière.

Par ailleurs, les membres de la Chambre des communes ont la possibilité d'interroger le Gouvernement sur les affaires communautaires par le biais de la procédure des questions orales.

3. Les textes récents

La loi incorporant le traité sur l'Union européenne dans le droit britannique contient plusieurs dispositions qui ont pour effet de renforcer le contrôle parlementaire sur la politique européenne :

- une participation éventuelle du Royaume-Uni à la troisième phase de l'Union économique et monétaire ne pourrait résulter que d'une loi ;

- le Gouvernement veillera à ce que le gouverneur de la Banque d'Angleterre présente un rapport annuel au Parlement, soumis à l'approbation de chacune des deux Chambres ;

- avant de fournir à la Commission européenne les informations économiques prévues au deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article 103 du traité, le gouvernement devra présenter à l'approbation du Parlement un rapport sur l'évolution économique, la situation budgétaire et les objectifs économiques, sociaux, environnementaux du Gouvernement. Ce rapport devra

servir de base pour la mise en oeuvre des articles 103 (coordination des politiques économiques) et 104 c (surveillance multilatérale).

B - La Chambre des Lords

Contrairement à la Chambre des communes, la Chambre des Lords a confié (1) la responsabilité du contrôle parlementaire sur les questions européennes à un organe spécialisé, la commission spéciale pour les Communautés européennes, chargée de "délibérer des propositions communautaires, qu'elles se présentent sous forme de projet ou sous toute autre forme, d'obtenir les informations essentielles à leur sujet, et d'établir des rapports sur celles de ces propositions qui, de l'avis de la commission, soulèvent des questions importantes de politique ou de principe ou d'autres questions auxquelles la Chambre devrait prêter une attention particulière".

La commission spéciale comprend cinq sous-commissions permanentes :

- finances, commerce, relations extérieures ;
- énergie, industrie, transport ;
- environnement et affaires sociales ;
- agriculture ;
- affaires juridiques et institutionnelles.

Elle est composée de vingt membres, qui peuvent coopter jusqu'à 60 membres supplémentaires (12 au plus par sous-commission) pour participer aux travaux des sous-commissions. La commission spéciale et les sous-commissions sont désignées chaque année au début de la session.

(1) Voir Eileen Denza, "La Chambre des Lords : vingt années d'enquêtes communautaires", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 371, p. 740.

Le président de la commission spéciale reçoit les divers documents communautaires, accompagnés chacun d'un mémorandum explicatif préparé par le département ministériel compétent. Ceux qui paraissent importants ou simplement sujets à controverse sont transmis à une ou parfois à plusieurs sous-commissions ; pour les autres, le président "lève la réserve d'examen parlementaire", ce qui revient à laisser libre le Gouvernement dans les négociations.

Chaque sous-commission opère ensuite à son tour une sélection parmi les projets qui lui sont transmis :

- elle peut lever la réserve d'examen parlementaire sur certains ;

- elle peut, sur d'autres, adresser une lettre au ministre responsable du dossier, exprimant un avis sur tout ou partie du texte. Cette lettre est en principe soumise à la commission spéciale et signée par le président de celle-ci ; toutefois, ce dernier peut dans certains cas déléguer sa signature au président de la sous-commission. La lettre a généralement pour effet de lever la réserve d'examen parlementaire ; les lettres et les réponses des ministres sont rendues publiques sous forme de rapports périodiques ;

- elle peut décider de procéder à une enquête approfondie ; dans ce cas, elle recueille des témoignages et élabore un rapport qui est transmis à la commission spéciale qui l'examine et l'adopte, éventuellement avec modifications, ce qui a pour effet de lever la réserve d'examen parlementaire. Le ministre compétent répond au rapport dans un délai de deux mois ; sa réponse est publiée dans le rapport périodique mentionné plus haut.

Il est à noter que la sous-commission chargée des affaires juridiques et institutionnelles (dont le président est généralement choisi parmi les pairs judiciaires) a un rôle particulier : elle doit examiner toute proposition communautaire pouvant amener, même indirectement, des changements importants dans le droit britannique, analyser les évolutions notables du droit communautaire, et aborder le problème de la compétence communautaire pour tous les projets d'acte (et donc, en particulier, les problèmes de base juridique).

III - LE DANEMARK

● Le contrôle parlementaire sur l'élaboration des actes communautaires est caractérisé au Danemark :

- d'une part, par le fait que ce contrôle a été confié à un organe du Parlement spécialisé dans les affaires communautaires, la commission du Marché commun ou "commission CEE",

- d'autre part, par le caractère très étroit de ce contrôle, puisque, sur les questions importantes, le gouvernement danois doit agir au sein du Conseil sur la base d'un mandat de négociation approuvé par la commission CEE.

La commission CEE a été instituée en 1972 : elle compte 17 membres, désignés au début de chaque législature sur proposition des groupes politiques proportionnellement à leur importance au sein de l'Assemblée.

● Le gouvernement informe la commission CEE :

- en lui transmettant les propositions communautaires à caractère normatif accompagnées de fiches de synthèse,

- en lui adressant, avant chaque réunion du Conseil, un ordre du jour commenté,

- en lui communiquant des rapports écrits, en principe à l'issue de chaque réunion du Conseil,

- en répondant à des questions écrites.

● Les points jugés importants par le gouvernement ou la commission CEE font l'objet d'un débat au sein de celle-ci. Le gouvernement soumet aux commissaires un projet de mandat de négociation qui, après d'éventuelles modifications, est considéré comme adopté s'il n'y a pas de majorité pour s'y opposer. Le vote est pondéré en fonction de la représentation de chaque groupe politique au sein de l'assemblée plénière. Le mandat de négociation doit tout à la fois encadrer l'action du gouvernement en fonction des objectifs du

Parlement, et préserver la marge de manoeuvre indispensable dans une négociation.

Si le gouvernement estime que le mandat ne peut être respecté parce que les bases de la négociation ont changé, il soumet un nouveau projet de mandat de négociation à la commission CEE avant de se prononcer définitivement au sein du Conseil.

A l'issue des négociations, il rend compte de son action, normalement par écrit, ou le cas échéant, oralement.

A partir de 1990, l'esprit de cette procédure a été étendu aux réunions du Conseil européen : avant celles-ci, le Premier ministre consulte la commission CEE et des orientations de négociation sont définies verbalement. La préparation des conférences intergouvernementales donne lieu, de la même manière, à des réunions avec les ministres responsables où sont définis les objectifs du Danemark dans la négociation.

● Les comptes rendus des réunions sont confidentiels et les règles du secret professionnel s'appliquent aux activités de la commission CEE. Celle-ci publie seulement, sans périodicité fixe, des rapports d'information à caractère général.

Il est à noter que la commission CEE peut soumettre pour avis des propositions d'actes communautaires à l'une quelconque des commissions permanentes : cette faculté n'est utilisée de manière régulière que pour les textes concernant l'environnement.

Enfin, il convient de souligner que l'étendue du contrôle exercé par la commission CEE l'oblige à se réunir fréquemment et à organiser ses travaux de manière très rigoureuse, afin de s'adapter aux contraintes du calendrier communautaire : ainsi, il n'est pas rare qu'elle entende 5 à 6 ministres dans la même matinée.

IV.- LES PAYS DU BENELUX

A - La Belgique

a) La Chambre des représentants s'est dotée en 1985 d'un Comité d'avis chargé des questions européennes, composé de 10 députés, élus par la Chambre au scrutin proportionnel, et de 10 membres belges du Parlement européen, élus par les 24 membres belges de celui-ci au scrutin proportionnel. Les propositions de résolution adoptées par le Comité d'avis sont soumises directement à l'assemblée plénière.

En outre, depuis 1990, les commissions permanentes de la Chambre doivent procéder à un examen régulier des projets relevant de leur compétence et figurant à l'ordre du jour du Conseil de l'Union européenne, des décisions prises par ce dernier, et, le cas échéant, des résolutions du Parlement européen transmises officiellement à la Chambre.

b) Le Sénat a décidé en 1990 de créer à son tour un Comité d'avis des questions européennes, composé de 22 sénateurs élus au scrutin proportionnel, et chargé de formuler des avis soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président du Sénat ou d'une commission permanente. Il doit présenter, au moins une fois par an, un rapport sur l'état de la transposition du droit communautaire en droit interne. Les propositions de résolutions et les avis émanant du Comité sont soumis, soit directement à l'assemblée plénière, soit à la commission permanente qui a demandé un avis.

c) Peu après avoir ratifié le traité sur l'Union européenne - qui n'a pas nécessité de modification de la Constitution - le Parlement a adopté une proposition de loi, d'origine sénatoriale, instaurant un mécanisme de contrôle voisin de celui introduit en France par l'article 88-4 de la Constitution. Désormais, le Gouvernement doit transmettre aux deux Assemblées, ainsi qu'aux Conseils de communauté, les propositions de règlement, de directive et, le cas échéant, d'autres actes à caractère normatif, présentées par la Commission européenne. Avant l'adoption de la position commune du Conseil de l'Union européenne, les deux Assemblées, ainsi que les

Conseils de communauté, peuvent adopter des résolutions sur ces propositions.

Par ailleurs, un projet de loi actuellement en cours de navette, tend à instaurer l'obligation pour le Gouvernement :

- de préciser quelles sont, parmi toutes les propositions d'actes normatifs de l'Union, celles dont la transposition dans l'ordre juridique interne nécessitera une intervention législative ;

- d'informer les deux Assemblées de la position du Conseil de l'Union pendant la procédure de coopération ;

- d'établir deux rapports annuels sur l'état d'avancement de toutes les propositions d'actes normatifs en instance devant le Conseil de l'Union, et un rapport annuel sur l'état de la transposition des directives.

B - Les Pays-Bas

a) Chacune des deux Chambres du Parlement néerlandais a décidé -en 1986 pour la Chambre basse et 1990 pour la Chambre haute- de créer une commission permanente des Affaires européennes. Chaque mois, le Gouvernement envoie à la Chambre basse une liste de fiches concernant les nouvelles propositions à caractère normatif de la Commission, tout en indiquant le ministère qui assumera la responsabilité première des négociations. Chacune des commissions concernées reçoit des ordres du jour annotés du Conseil, et le Gouvernement envoie chaque année à la Chambre un rapport sur l'application et la mise en oeuvre des traités communautaires.

b) La ratification du traité sur l'Union européenne n'a pas entraîné de révision de la Constitution des Pays-Bas ; la loi de ratification a cependant introduit des dispositions nouvelles à caractère institutionnel, puisqu'elles concernent l'association du Parlement néerlandais aux décisions de l'Union européenne dans certains domaines.

L'article 3 de cette loi dispose que les projets de décisions du Conseil relatives au titre VI du Traité sur l'Union européenne (dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) devront être communiqués au Parlement dès leur rédaction, et que l'accord du Parlement sera indispensable pour que le représentant du Royaume puisse donner son assentiment lors de la prise de telles décisions. En l'absence de réponse dans un délai de 15 jours suivant la communication du projet de décision, l'accord du Parlement sera considéré comme tacitement acquis.

Par ailleurs, l'article 4 de la même loi établit que, lorsque le Conseil décide, sur la base des articles 103, 4ème alinéa, et 104c, 7ème, 9ème et 11ème alinéas, *"d'adresser une recommandation ou une mise en demeure ou un ordre d'appliquer des mesures aux Pays-Bas, le Gouvernement informe immédiatement les Etats généraux de cette décision, en joignant les pièces sur lesquelles elle se fonde"*.

Enfin, l'article 5 stipule que les Etats généraux doivent donner leur accord préalable à la position adoptée par le Gouvernement lors de l'appréciation des quatre critères économiques et monétaires dont l'analyse constitue le fondement des rapports de la Commission et de l'Institut monétaire européen en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

C - Le Luxembourg

Une commission des Affaires étrangères et communautaires de 11 membres, élue à la représentation proportionnelle des groupes politiques, a été instituée en décembre 1989. Elle est compétente pour l'examen des projets de loi touchant aux affaires communautaires ; en outre, elle est informée avant chaque réunion importante du Conseil de l'Union européenne, de la position du Gouvernement luxembourgeois et de son analyse des répercussions sur le plan national des projets en discussion ; enfin, elle peut élaborer des rapports d'initiative sur tout dossier européen.

Lors de la ratification du traité de Maastricht, la Chambre des députés a adopté une motion invitant le Gouvernement à "continuer de l'informer de manière régulière et détaillée" et à l'associer "de la façon la plus étroite possible" à l'élaboration de sa politique européenne.

V - LES PAYS MÉDITERRANÉENS ET L'IRLANDE

A - L'Italie

1) Au sein de la **Chambre des députés**, une commission spéciale pour les politiques communautaires a été instituée en 1990 ; elle comprend 51 membres, désignés de façon à assurer la représentation proportionnelle des groupes. Cette commission est compétente au fond pour l'examen du projet de loi annuel sur la transposition dans l'ordre juridique italien de diverses directives communautaires ; elle est par ailleurs compétente pour avis sur tout texte législatif particulier tendant à la mise en oeuvre d'une règle communautaire ; enfin, elle est chargée de participer au contrôle de l'action européenne du gouvernement, concurremment avec les autres commissions : en particulier, des débats peuvent être organisés à cet effet avant les réunions du Conseil européen et, au début de chaque présidence, sur le programme de travail de celle-ci ; ils peuvent déboucher sur des résolutions de l'assemblée plénière.

2) Au sein du **Sénat**, une commission pour les affaires des communautés européennes a été créée en 1968 ; composée de 24 membres désignés de façon à assurer la représentation proportionnelle des groupes, elle est saisie pour avis de tout projet législatif tendant à la mise en oeuvre de dispositions communautaires et de tout texte posant un problème de compatibilité avec le droit communautaire. Elle peut également organiser des débats, en présence du ministre compétent, sur des propositions de la Commission européenne. Enfin, en liaison avec les autres commissions, elle participe au contrôle de l'action européenne du gouvernement, notamment par l'adoption d'avis ou de résolutions.

3) A l'occasion du débat de ratification du traité sur l'Union européenne, des résolutions ont été adoptées sur l'amélioration de l'information du Parlement au sujet des affaires européennes, notamment en ce qui concerne les objectifs du gouvernement lors des réunions du Conseil européen.

B - Le Portugal

1) L'Assemblée de la République a décidé en 1987 la création d'une commission des Affaires européennes de 23 membres, composée à la représentation proportionnelle des groupes. Chargée du suivi des politiques communautaires, elle doit présenter chaque année un rapport faisant le bilan de la participation du Portugal à la Communauté européenne qui donne lieu à un débat de l'Assemblée. Celle-ci a la faculté de se prononcer, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, sur les projets communautaires de législation et d'orientation. Le gouvernement doit lui adresser toutes les informations disponibles pour lui permettre de mener à bien son rôle d'évaluation et présenter au cours des trois premiers mois de chaque année civile un rapport sur son action européenne au cours de l'année antérieure.

2) La ratification du traité sur l'Union européenne a donné lieu à une révision constitutionnelle concernant en particulier l'information de l'Assemblée sur les questions européennes.

Selon le nouvel alinéa f de l'article 166, il appartient à l'Assemblée de la République *"d'accompagner et d'apprécier, dans les termes de la loi, la participation du Portugal au processus de construction de l'Union européenne"*.

En conséquence, il incombe au gouvernement dans l'exercice de ses fonctions politiques, selon les termes du nouvel alinéa i de l'article 200 de *"présenter, en temps utile, à l'Assemblée de la République, pour l'application de l'article 166, alinéa f, des informations concernant le processus de construction de l'Union européenne"*.

3) Par ailleurs, une proposition de loi en cours d'examen prévoit l'obligation pour le gouvernement de se présenter devant l'Assemblée avant chaque réunion du Conseil européen et avant chaque conférence intergouvernementale tendant à modifier les traités européens. L'Assemblée organisera alors un débat en séance publique sur les principales questions à l'ordre du jour de la future réunion.

Ainsi, l'Assemblée ne se prononcera-t-elle plus annuellement mais régulièrement sur la participation communautaire du Portugal.

C - La Grèce

Une commission des affaires européennes, composée de 25 membres, dont 10 membres grecs du Parlement européen, a été instituée en 1990 au sein de l'Assemblée des Hellènes. Chargée du suivi des politiques communautaires et des questions institutionnelles, elle élabore des avis qui peuvent être soumis soit à la commission permanente compétente, soit à l'assemblée plénière. Depuis une modification du règlement intérieur de l'Assemblée intervenue en 1993, la commission est également chargée d'examiner les problèmes de la convergence économique entre les Etats membres et d'évaluer l'état de l'unification européenne ; elle doit également contrôler l'action du gouvernement au sein du Conseil, notamment par des auditions organisées avant et après les réunions les plus importantes.

D - L'Espagne

1) Une commission mixte pour les Communautés européennes, commune au Congrès des députés et au Sénat, a été instituée en 1985. Une loi adoptée en 1988 a fixé ses objectifs à 37 membres (21 députés et 16 sénateurs) désignés au début de chaque législature par les bureaux des deux Assemblées sur proposition des groupes politiques.

Les attributions de la commission mixte sont :

- de recevoir l'information concernant l'activité des institutions communautaires, la politique menée par le gouvernement au sein de celles-ci, et la mise en oeuvre du droit communautaire ;

- d'être saisie des propositions de la Commission européenne ayant trait à des matières appelant une intervention parlementaire et d'élaborer à leur sujet des rapports assortis de conclusions qui sont

transmises aux commissions parlementaires compétentes et aux bureaux des deux Chambres ;

- de procéder à des auditions de membres du gouvernement et de hauts fonctionnaires, et à des réunions communes avec les membres espagnols du Parlement européen ;

- de collaborer avec les commissions similaires des Parlements des Etats membres de l'Union européenne.

2) Un texte en cours d'adoption par le Parlement tend à élargir le rôle de la commission mixte en prévoyant qu'elle sera désormais saisie de l'ensemble des propositions d'acte communautaire - et non plus seulement de ceux appelant une intervention parlementaire - et qu'elle entendra régulièrement les responsables gouvernementaux avant et après les réunions importantes du Conseil de l'Union européenne.

E - L'Irlande

1) Une commission mixte pour le droit européen dérivé, commune à la Chambre des députés et au Sénat, a été créée en 1973 : elle constitue une sous-commission de la commission mixte des affaires étrangères. Son rôle est de se prononcer sur les programmes et orientations de la Commission européenne, sur les propositions d'acte communautaire présentées par celle-ci, sur les décisions des institutions communautaires et sur la mise en oeuvre du droit communautaire. Sur ce dernier point, il est à noter que la commission mixte peut proposer aux deux Chambres l'abrogation de tout texte législatif pris par le gouvernement pour appliquer les normes communautaires.

2) Une réforme est intervenue en 1993 pour ramener de 25 à 10 le nombre des membres de la commission mixte et pour définir plus largement le champ de ses compétences, qui comprennent désormais l'ensemble des questions européennes, à l'exception de la PESC qui reste du domaine de la commission mixte des affaires étrangères.

CONCLUSION

Au terme de ce rapide tour d'horizon, on peut procéder à quelques constats.

Tout d'abord, les Parlements des Etats membres cherchent aujourd'hui, pour la plupart, à améliorer leur information, voire à développer leur contrôle sur les actes de l'Union européenne. Cette tendance se manifeste cependant de manière assez inégale, plus affirmée dans les Etats du Nord que dans ceux du Sud : ancienne au Danemark et au Royaume-Uni, elle se renforce en Allemagne, voire - mais moins nettement - dans les Etats du Benelux ; les Parlements des pays méditerranéens et de l'Irlande semblent en revanche plutôt s'en tenir aux formes "classiques" de contrôle sur l'activité gouvernementale, mais le souci d'une plus grande transparence, sinon d'une plus forte participation, s'exprime en particulier en Espagne et au Portugal.

Pourquoi cette différence d'intensité dans l'effort de contrôle, entre les Etats du Sud et ceux du Nord ? On peut certes, dans le cas du Royaume-Uni et du Danemark, mentionner l'ancienneté et l'enracinement de la tradition parlementaire ; mais il semble aussi que, très naturellement, les Parlements des Etats fortement contributeurs nets au budget communautaire soient plus incités que leurs homologues des Etats bénéficiaires de l'effort communautaire de cohésion économique et sociale à s'efforcer de développer leur contrôle sur les décisions de l'Union.

Il ne convient cependant pas d'exagérer cette dichotomie : on est bien en présence d'une recherche quasi générale d'une plus grande affirmation du rôle des Parlements nationaux, ainsi qu'en atteste la vitalité de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui se réunit chaque semestre à l'invitation du Parlement de l'Etat membre exerçant la Présidence ; une déclaration annexée au traité sur l'Union européenne a d'ailleurs reconnu cette évolution en se prononçant en faveur d'une meilleure association des Parlements nationaux au développement de l'Union.

Pour accroître leur influence sur l'élaboration des décisions de l'Union, les Parlements des Etats membres paraissent souvent confrontés aux mêmes difficultés.

● Tout d'abord, l'information, ce qui recouvre plusieurs aspects :

- *le champ d'intervention du Parlement* : doit-il être saisi des seules propositions semblant appeler une intervention du Parlement, ou de l'ensemble des textes ? Certains Parlements (Royaume-Uni, Allemagne) ont opté pour la seconde solution et font eux-mêmes le "tri" entre les textes méritant examen et les autres.

- *les explications fournies par le Gouvernement* : dans plusieurs Etats membres (Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, Pays-Bas), le Gouvernement doit accompagner la transmission de chaque projet communautaire d'une fiche ou d'un memorandum. Mais dans les autres Etats, le Parlement manque souvent d'éléments pour apprécier la portée des projets communautaires.

- *le degré de collaboration entre législatif et exécutif* : dans le cas extrême du Danemark, où le Parlement est associé de près aux négociations du Conseil, une grande transparence est nécessaire dans les relations Parlement/Gouvernement, avec pour corollaire que les travaux parlementaires correspondants se trouvent largement couverts par le secret. Le Bundesrat peut également, dans certains cas, être associé de près, voire participer aux travaux du Conseil. Le Gouvernement britannique doit rendre compte de sa position au sein du Conseil. Mais dans les autres cas, le secret des délibérations du Conseil et plus généralement le manque d'information sur le cheminement des textes empêchent souvent les Parlements d'exercer un contrôle suivi.

● Ensuite, l'adaptation au calendrier communautaire. Non seulement l'examen par le Conseil peut suivre de près la présentation d'un projet par la Commission européenne, le projet ayant déjà "mûri" auparavant ou ayant un caractère d'urgence, mais les bases de la négociation peuvent parfois changer au cours du processus de décision. Il est donc essentiel, pour avoir une influence, de prendre position en temps opportun, voire de pouvoir intervenir à deux reprises sur un même texte. Seules quelques Assemblées semblent avoir pu trouver des solutions convenables à ce type de problème : le Parlement danois et le Bundesrat allemand, d'un côté,

par la voie d'un tri et d'un examen rapides par un organe spécialisé collaborant avec l'exécutif ; le Parlement britannique, d'un autre côté, par le jeu de la "réserve d'examen parlementaire".

● Enfin, l'étendue de l'influence sur la position du **Gouvernement**, qui est étroitement dépendante des dispositions constitutionnelles et des traditions politiques : certaines Assemblées disposent d'un pouvoir de codécision (voire de décision dans le cas du Bundesrat) limité à certaines matières (affaires du "troisième pilier" de l'Union européenne pour le Parlement néerlandais, union économique et monétaire pour la Chambre des communes, projets touchant aux compétences des Länder pour le Bundesrat) ou concernant toutes les affaires importantes (Parlement danois) ; dans d'autres cas, le Parlement cherche plus à contrôler et à orienter l'action du Gouvernement qu'à l'encadrer de manière très précise (Bundestag, Parlement britannique ...). Mais dans de nombreux Etats membres, le contrôle parlementaire reste ordinairement restreint, et les gouvernements bénéficient d'une très grande latitude.

● On peut mentionner, de manière annexe, un problème **d'organisation interne des Parlements**. Deux solutions sont en effet possibles :

- soit confier l'essentiel du contrôle parlementaire à un organe spécialisé doté de larges attributions : cette solution, adoptée par le Parlement danois, le Bundesrat, la Chambre des Lords, est assurément la plus efficace et la mieux adaptée aux exigences du calendrier communautaire, mais elle exclut de facto une large partie des parlementaires de la responsabilité du contrôle ;

- soit appliquer aux affaires communautaires un système d'examen parlementaire "classique" par les commissions compétentes et l'assemblée plénière : solution adoptée par exemple par le Bundestag et la Chambre des communes, qui a le mérite d'impliquer l'ensemble des parlementaires, mais qui présente des risques de lourdeur et d'inefficacité.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est réunie le 12 avril 1994 pour l'examen du présent rapport, sous la présidence de M. Jacques Genton, président.

M. Jacques Golliet a rappelé que les débats de ratification du traité sur l'Union européenne ont suscité, dans plusieurs pays, une réflexion sur l'amélioration du contrôle parlementaire national sur les décisions de l'Union, ce qui a conduit, dans certains cas, à l'adoption de textes constitutionnels ou législatifs destinés à renforcer ce contrôle.

En Allemagne, la révision constitutionnelle adoptée en décembre 1992 a posé le droit pour le Bundestag et le Bundesrat d'intervenir avant la participation du gouvernement aux actes législatifs de l'Union européenne ; dans le cas du Bundesrat, cette intervention devient un pouvoir de codécision si l'acte législatif porte sur un domaine de compétence des Länder. Par ailleurs, en avril 1993, le gouvernement allemand a annoncé aux deux Chambres qu'il demanderait, avant l'entrée dans l'union monétaire, un vote d'approbation au Bundestag et au Bundesrat.

Dans le cas du Royaume-Uni, le gouvernement ne peut donner son accord à un texte si une Chambre a décidé de l'examiner et si cet examen n'est pas terminé. Cette pratique de la "réserve d'examen parlementaire" permet au Parlement, sur les textes jugés importants, d'exercer un contrôle relativement étroit. En outre, le Parlement britannique dispose d'un droit de veto sur la participation du Royaume-Uni à l'union monétaire.

Le cas du Danemark est particulier : c'est le seul où le Parlement, par l'intermédiaire de sa commission spécialisée (la "commission CEE"), dispose d'un pouvoir de codécision sur tous les points importants : le gouvernement danois négocie sur la base d'un

mandat de négociation défini d'un commun accord par le gouvernement et la commission parlementaire spécialisée ; un tel système suppose une collaboration très étroite entre législatif et exécutif.

Dans les pays du Benelux, on observe une tendance au renforcement du contrôle parlementaire.

- dans le cas des Pays-Bas, le Parlement bénéficie, depuis la ratification du traité sur l'Union européenne, d'un pouvoir de codécision sur les domaines du troisième pilier de l'Union (coopération en matière de justice et de police) et sur certains aspects de l'union économique et monétaire (appréciation des critères de passage à la troisième phase) ;

- dans le cas de la Belgique, un mécanisme analogue à l'article 88-4 français a été mis en place, permettant au Parlement de voter des résolutions sur des projets communautaires avant leur adoption par le Conseil.

Enfin, dans le cas des pays méditerranéens et de l'Irlande, la tendance au renforcement du contrôle parlementaire est moins nette, mais une demande sa manifeste en ce sens, notamment au Portugal et en Espagne.

M. Jacques Golliet a ensuite indiqué que, pour accroître leur influence sur l'élaboration des décisions de l'Union, les Parlements des Etats membres paraissent souvent confrontés aux mêmes difficultés : obtenir une information suffisante, s'adapter au calendrier communautaire, contrôler l'action du gouvernement dans des négociations, trouver des formules d'organisation des travaux permettant de concilier recherche de l'efficacité et participation de nombreux parlementaires.

En conclusion, il a souligné que les solutions adoptées dans les différents pays peuvent difficilement servir de modèle pour les autres, car elles sont généralement liées à un contexte et à des traditions spécifiques : ainsi, il serait peu réaliste de vouloir transposer en France les méthodes de contrôle parlementaire du Danemark ou du Royaume-Uni.

M. Jean Garcia a estimé que la recherche quasi générale d'un rôle accru des Parlements nationaux devrait conduire à étudier de plus près le cas du Danemark, même si celui-ci correspond à un contexte particulier.

M. Jacques Golliet a souligné que le Danemark, où la tradition de contrôle parlementaire est fortement enracinée, est un petit pays, très dépendant de ses relations extérieures, et donc très motivé pour un contrôle étroit de l'action européenne de son gouvernement.

M. André Rouvière s'est demandé si, plutôt que de chercher à augmenter le rôle des Parlements nationaux, il ne serait pas préférable de renforcer les pouvoirs du Parlement européen.

M. Paul Masson a estimé que le système politique et parlementaire français ne permet pas un contrôle de type danois sur la politique européenne, mais que deux voies restent ouvertes : celle d'un contrôle étroit sélectif, se limitant aux textes essentiels ; celle de la création d'une seconde Chambre qui assurerait à l'échelon de l'Union la représentation des Parlements nationaux, ce qui permettrait peut-être de trouver une voie moyenne entre fédéralisme et nationalisme.

M. Jacques Genton a affirmé que l'attachement à la construction européenne n'est pas contradictoire avec la volonté de mieux lui associer les opinions publiques par le biais des Parlements nationaux, lesquels sont d'ailleurs jugés responsables, en dernière analyse, par les citoyens.

M. Jacques Golliet a déclaré qu'une amélioration du contrôle parlementaire, dans le cas de la France, demandera du temps, car elle suppose une évolution des habitudes dans les rapports entre Gouvernement et Parlement. Répondant à une question de M. Jean Garcia, il a souligné que le contrôle exercé par le Parlement danois suppose une concertation permanente entre législatif et exécutif et ne laisse au Gouvernement qu'une autonomie réduite.

M. Paul Masson a affirmé qu'un tel contrôle ne peut se concevoir que dans un régime d'assemblée. Il a estimé qu'en France, la situation est radicalement différente, puisque les pouvoirs du Gouvernement y sont tels qu'en matière européenne, le Parlement peut être pour lui un appui, mais non un facteur de blocage ; il s'est demandé pourquoi, dans ces conditions, le Gouvernement ne recherche pas plus souvent le soutien du Parlement, qui pourrait parfois lui être fort utile.

M. Jacques Genton, approuvant cette analyse, a estimé que les premières utilisations de l'article 88-4 ont été une aide et non une gêne pour le Gouvernement.

Puis la délégation a adopté le présent rapport d'information.