

N° 415

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 1994.

RAPPORT

FAIT

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

1°) la proposition de loi de M. Jacques GENTON tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958,

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

Par M. Lucien LANIER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Mannon, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, M. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (16^e législ.) : 1035, 1140 et T.A. 177.

Sénat : 279 et 306 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	5
I. L'OBJET DES DEUX PROPOSITIONS DE LOI : TRANSFORMER LES ACTUELLES «DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES» EN «DÉLÉGATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE»	6
II. LA PORTÉE JURIDIQUE DES PROPOSITIONS DE LOI : UNE EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DES ACTUELLES DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ..	7
III. CETTE EXTENSION APPROUVÉE PAR LE GOUVERNEMENT NE PEUT QU'AMÉLIORER L'INFORMATION DU PARLEMENT ET L'ASSOCIATION DE CELUI-CI AU PROCESSUS EUROPÉEN	10
IV. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI ET ADOPTER DÉFINITIVEMENT LA PROPOSITION DE LOI TRANSMISE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	13
TABLEAU COMPARATIF	15
COMPTE RENDU DES RÉUNIONS CONSACRÉES À L'EXAMEN DU RAPPORT	19

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois a examiné la proposition de loi présentée par M. Jacques GENTON et tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux délégations parlementaires pour les Communautés européennes, ainsi qu'une proposition de loi quasi-identique adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ces deux propositions de loi ont pour objet de transformer les actuelles délégations pour les Communautés européennes en délégations pour l'Union européenne. Elles s'inscrivent dans le sens d'une évolution déjà amorcée depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, et correspondent ainsi plus à une mise du droit en conformité avec la pratique qu'à une véritable innovation institutionnelle.

Du point de vue juridique, votre commission a constaté que ces textes étendraient officiellement le champ d'intervention des délégations à l'ensemble de l'Union européenne, améliorant de cette sorte l'information du Parlement et son association au processus européen. Ils ne bouleversent en revanche pas la composition ni le fonctionnement des délégations.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'adopter définitivement cette modification de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

L'UNION EUROPÉENNE repose sur trois «piliers» :

1er pilier : LES TROIS COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

1. La COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (ancienne C.E.E.)

En règle générale, décision par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen

La Communauté européenne est chargée :

- d'élaborer le droit communautaire proprement dit :
- de définir un certain nombre de «politiques communes» comme la P.A.C., la Politique commerciale commune, la Politique sociale, l'Environnement, etc...
- de mettre en place une politique économique et monétaire, en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire, cette Union devant être réalisée en trois phases :

1ère phase :

Libération des mouvements de capitaux dans le cadre antérieur de l'«acquis communautaire»

2è phase :

- Mise en place des institutions communes
 - Convergence des économies
- entrée en vigueur depuis le 1er janvier 1994

3è phase :

Passage à la MONNAIE UNIQUE
- avant fin 1997
sur décision du Conseil à la majorité qualifiée
- ou, au plus tard au 1er janvier 1999

2. EURATOM (Communauté européenne pour l'Energie atomique)

3. La C.E.C.A. Communauté européenne pour le Charbon - Acier

2è pilier : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Ce pilier n'est pas du ressort des Communautés européennes :
il relève d'accords adoptés
à l'unanimité
entre les États membres
(domaine «interétatique»)

Principaux domaines relevant du 2è pilier :

- défense commune de l'Union
- coopération avec les autres organisations internationale en vue du maintien de la paix
- questions de sécurité incluses dans les compétences de l'U.E.O.
- positions communes dans les négociations internationales
- etc...

3è pilier : LA COOPÉRATION DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Sauf «communautarisation» *, ce domaine n'est pas du ressort des Communautés européennes :
il relève, pour l'instant, d'accords adoptés à l'unanimité
(domaine «interétatique»)

Les neuf domaines relevant du 3è pilier : (Article K. 1) *

- politique d'asile
- franchissement des frontières extérieures
- politique d'immigration
- lutte contre la toxicomanie
- lutte contre la fraude internationale
- coopération judiciaire civile
-
- coopération judiciaire pénale
- coopération douanière
- coopération policière

* NB : les six premiers domaines peuvent être «communautarisés»

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 27 avril 1994, votre commission des Lois avait entrepris l'examen de la proposition de loi (1993-1994, n° 279) présentée le 5 février 1994 par M. Jacques GENTON et tendant à modifier l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

A l'issue d'une réflexion approfondie, dont le compte rendu figure en annexe du présent rapport, votre commission avait cependant sursis à statuer, dans la mesure où le lendemain même, l'Assemblée nationale devait examiner en séance publique une proposition de loi pratiquement identique déposée le 24 mars 1994 par M. Robert PANDRAUD et plusieurs de ses collègues.

Ce second texte, adopté avec une seule modification, a été examiné par votre commission des Lois le 11 mai 1994. Bien qu'il ait été déposé plusieurs semaines après la proposition de loi de M. Jacques GENTON, et du seul fait des impératifs de l'ordre du jour de chacune des deux assemblées, il se trouve que c'est sur le texte transmis par l'Assemblée nationale (1993-1994, n° 386) que le Sénat devra délibérer, conformément à l'article 42, alinéa 2, de la Constitution.

Compte tenu toutefois de l'identité de leur objet, votre commission a jugé opportun de vous présenter un rapport commun sur la proposition de loi du Président Jacques GENTON et sur celle que l'Assemblée nationale vient ainsi d'adopter.

I. L'OBJET DES DEUX PROPOSITIONS DE LOI : TRANSFORMER LES ACTUELLES «DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES» EN «DÉLÉGATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE»

L'article 6 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui trouve son origine dans la loi du 6 juillet 1979, est le texte instituant les délégations pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ces délégations ont pour mission première de suivre les travaux conduits «*par les institutions des Communautés européennes*» en application des traités constitutifs et des textes subséquents, afin d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du «*processus communautaire*».

L'Union européenne étant devenue une réalité politique et juridique avec la conclusion du Traité de Maastricht et depuis son entrée en vigueur au 1er novembre 1993, M. Jacques GENTON constate dans son exposé des motifs que ce traité est postérieur à la création des délégations pour les Communautés européennes : il estime donc «*naturel*» d'actualiser l'article 6 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, compte tenu de cet élargissement du processus communautaire vers l'Union européenne.

M. Jacques GENTON relève dans ce sens que le Conseil des Communautés européennes a lui-même décidé d'adopter l'appellation de «*Conseil de l'Union européenne*» tandis que la Commission de Bruxelles se dénomme désormais «*Commission européenne*».

Aussi, M. Jacques GENTON, qui préside la délégation du Sénat depuis sa création en 1979, puis M. Robert PANDRAUD –son homologue à l'Assemblée nationale– ont-ils proposé de substituer à l'actuelle appellation «*délégations pour les Communautés européennes*» une nouvelle appellation : «*délégations pour l'Union européenne*». Cette modification conduirait du même coup à adopter un certain nombre de dispositions de coordination, afin de faire référence dans l'article 6 *bis* non plus aux seuls actes des Communautés mais à l'ensemble des actes de l'Union européenne.

La philosophie des deux propositions de loi est au fond que le Traité sur l'Union européenne s'analyse aujourd'hui comme un approfondissement du processus communautaire, comme le fut, en son temps, l'Acte Unique Européen. L'article A, alinéa 2, du Traité de Maastricht stipule d'ailleurs que ce traité «*marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe*».

Les auteurs des deux propositions de loi estiment dès lors logique que les délégations pour les Communautés européennes soient associées à ce processus, de façon à pouvoir en informer leur assemblée respective, conformément à leur mission légale.

Faut-il cependant considérer cette proposition de loi comme une simple mesure d'actualisation ?

Du strict point de vue juridique, la modification proposée étend, certes, le domaine d'intervention des délégations à l'ensemble des actes de l'Union européenne, y compris les actes qui ne relèvent pas des Communautés européennes proprement dites.

Cette extension correspond toutefois d'avantage à une mise du droit en conformité avec la pratique, ainsi que les débats de l'Assemblée nationale ont permis de le constater. Cette évolution, qui améliore le suivi du processus de construction européenne par les deux assemblées, a d'ailleurs été facilitée par le Gouvernement. Dès l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, celui-ci a en effet écarté une interprétation littérale et par trop restrictive des dispositions de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : anticipant sur la réforme qui nous est proposée, il a accepté de soumettre aux délégations non seulement les propositions d'actes communautaires proprement dites, mais aussi les propositions d'actes relevant des deuxième et troisième «piliers» de l'Union européenne.

II. LA PORTÉE JURIDIQUE DES PROPOSITIONS DE LOI : UNE EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DES ACTUELLES DÉLÉGATIONS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

• Le champ d'intervention des délégations avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, l'«Europe des douze» s'agréait sur trois «Communautés européennes» :

- la Communauté économique européenne, ou C.E.E., créée en 1957 par le Traité de Rome ;
- la Communauté Européenne pour le charbon et l'acier, ou C.E.C.A., fondée en 1951 ;
- la Communauté européenne de l'énergie atomique, ou EURATOM, également créée en 1957.

Bien qu'agissant chacune dans leur domaine propre, ces trois communautés ont fonctionné depuis 1957 en large convergence et ont été dotées d'institutions communes. Cette évolution, accentuée par l'Acte Unique Européen de 1986, a placé la C.E.E. au coeur de l'édifice communautaire.

Tel était, jusqu'à présent, le domaine d'intervention -étendu, certes, mais juridiquement bien circonscrit- des délégations pour les Communautés européennes.

C'est d'ailleurs tout naturellement qu'une référence expresse à l'Acte Unique Européen des 17 et 28 février 1986 a été introduite en 1990 dans l'article 6 *bis* de l'Ordonnance du 17 novembre 1958, dont la rédaction initiale remontait à 1979 et se devait donc d'être actualisée en fonction des évolutions ultérieures du processus communautaire.

• L'Union européenne instituée par le **Traité de Maastricht** dépasse le cadre des Communautés européennes proprement dites.

L'Union européenne a conféré une nouvelle dimension à l'Europe des douze, en renforçant l'édifice communautaire *stricto sensu* et en le complétant par deux volets nouveaux.

En effet, conformément à l'article A, alinéa 2, du **Traité sur l'Union européenne**, «*L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité*».

Selon la terminologie désormais en usage dans les institutions européennes, l'Union européenne repose ainsi désormais sur trois «**piliers**» :

- Le «*premier pilier*» est celui des Communautés européennes proprement dites, c'est-à-dire telles qu'elles existaient depuis la signature des Traités C.E.C.A., C.E.E. et EURATOM.

Le **Traité de Maastricht** a resserré les liens institutionnels entre ces trois communautés et a sensiblement élargi les missions et les compétences de la C.E.E., dénommée désormais «**Communauté européenne**» (article G § A).

La Communauté européenne participe en particulier à la mise en place d'une politique économique et monétaire commune (Titre VI du **Traité de Rome**, tel que modifié par le **Traité de**

Maastricht) devant aboutir, lors de l'entrée en vigueur de la «troisième phase» à l'adoption d'une monnaie unique (article 109 J).

Votre rapporteur croit à cet égard utile de clarifier certaines expressions qui, même pour des esprits avertis, ne sont pas toujours empreintes de la plus grande clarté...

Cette «troisième phase» concerne la politique monétaire et ne représente en fait que la dernière des trois étapes du rapprochement économique et monétaire des Etats-membres dans le cadre de la Communauté européenne. La «troisième phase» ne doit donc pas être confondue avec le «troisième pilier» de l'Union européenne qui, lui, concerne la coopération en matière de justice et de sécurité intérieure.

- Le «deuxième pilier» de l'Union européenne a pour objet l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune (Titre V du Traité de Maastricht).

- Le «troisième pilier» (Titre VI du Traité de Maastricht) intéresse la coopération des Etats-membres dans les domaines de la Justice et de ce qu'il est convenu de désigner «les affaires intérieures» (en clair, le droit d'asile, l'immigration, la lutte contre la drogue et la toxicomanie, contre la fraude internationale, la coopération policière, etc...).

Il faut souligner que les deuxième et troisième piliers échappent à l'heure actuelle aux trois Communautés européennes (CECA, CEE et EURATOM).

Ces matières ne sont pas gérées par les instances communautaires mais par le Conseil européen statuant à l'unanimité, avec le maintien d'un droit de veto susceptible d'être opposé par tout Etat de l'Union européenne. A ce titre, elles continuent de relever de l'«interétatique», c'est-à-dire d'un processus de négociation internationale classique où chaque Etat ne peut être lié qu'en vertu d'un accord exprès.

Le rappel des structures de base de l'Union européenne conduit donc à ce constat juridique simple : en proposant d'inclure l'ensemble de l'Union européenne -y compris ses deuxième et troisième piliers ne relevant pas du domaine communautaire- dans le domaine de compétence des actuelles délégations pour les Communautés européennes, les propositions de loi n° 279 et n° 386 vont au-delà d'une simple actualisation terminologique ; en droit, elles opèrent une extension de leur champ d'intervention.

III. CETTE EXTENSION APPROUVÉE PAR LE GOUVERNEMENT NE PEUT QU'AMÉLIORER L'INFORMATION DU PARLEMENT ET L'ASSOCIATION DE CELUI-CI AU PROCESSUS EUROPÉEN

En instituant en 1979 des délégations pour les Communautés européennes, les assemblées françaises ont entendu se doter d'organes spécialisés à même d'améliorer l'information de leurs membres sur un processus d'ensemble dont les mécanismes demeurent souvent difficiles à saisir.

A ce titre, l'extension de leur domaine d'intervention à un moment où le processus européen lui-même s'amplifie ne peut que susciter l'adhésion, d'autant qu'elle ne bouleverserait pas le régime de fonctionnement des délégations elles-mêmes.

• Dans la logique de l'Union européenne, l'étroite imbrication entre ses trois piliers interdit que les délégations soient tenues à l'écart de ses deux nouveaux volets.

Il convient d'abord de souligner que même du strict point de vue juridique, la frontière entre le pilier proprement communautaire de l'Union européenne et ses deux autres piliers est loin d'être étanche, tant dans leurs objectifs respectifs que sous l'angle institutionnel.

C'est ainsi, par exemple, que la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) inclut toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, *«y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune»*.

Cette défense commune ne saurait demeurer en marge des préoccupations de la Communauté européenne. Les actions communes dans ce domaine doivent d'ailleurs être décidées par le Conseil européen, c'est-à-dire par l'organe également investi du principal pouvoir décisionnel au sein des Communautés.

La même logique vaut pour la coopération dans la justice et les affaires intérieures (troisième pilier), conçue pour favoriser *«la réalisation des objectifs de l'Union, notamment la libre circulation des personnes»*. Or, il se trouve que la libre circulation des personnes est à la fois un des domaines privilégiés d'intervention de la Communauté européenne et un des objectifs essentiels du Traité de Rome.

De fait, les délégations seraient placées en réel porte-à-faux si leur intervention devait être artificiellement cantonnée au pilier communautaire, alors que celui-ci s'inscrit désormais dans un ensemble plus vaste et presque indissociable.

• La pratique a déjà fait disparaître le cantonnement des délégations au seul volet communautaire.

La construction européenne est un domaine où l'information des parlementaires est demeurée trop souvent lacunaire dans le passé.

Pour y remédier, les délégations pour les Communautés européennes ont donc dû devancer la réforme qui nous est proposée, en abordant chaque fois que nécessaire des sujets dépassant le cadre strict des institutions communautaires proprement dites (Conférence sur la Sécurité Collective en Europe, Accords de Schengen, Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, etc...). Elles ont dans le même temps accompagné par leurs travaux le processus d'élaboration de l'Union européenne, puisqu'il a une incidence immédiate sur les Communautés européennes et l'activité de ses différentes institutions. Ce mouvement est inévitablement appelé à s'accroître avec le développement de l'Union.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le Gouvernement a donc jugé souhaitable de ne pas s'en tenir à une lecture trop restrictive des dispositions –désormais dépassées– de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Il a au contraire accepté de leur transmettre l'ensemble des propositions d'actes de l'Union, y compris celles des deuxième et troisième piliers.

Cette position a été parfaitement explicitée le 26 avril 1994 par le Premier ministre, dans sa réponse écrite à une lettre en date du 19 avril 1994 que lui avaient conjointement adressée les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Evoquant les projets de conventions des titres V et VI du Traité de Maastricht, M. Edouard BALLADUR précise en effet que : *l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée assure l'information du Parlement sur ce projet, comme sur tous ceux qui relèvent des deuxième et troisième piliers.*

Bien entendu, cette information ne peut déboucher sur le vote d'une résolution, dont l'article 88-4 de la Constitution limite le domaine aux propositions communautaires proprement dites.

D'une façon plus générale, on ne peut que se féliciter de l'attitude d'excellente coopération dont fait preuve le ministère aux

Affaires européennes, non seulement en matière de transmission des propositions d'actes communautaires, mais également dans la procédure d'élaboration des résolutions européennes, ainsi qu'a pu le constater votre commission des Lois, lors de l'examen de la proposition de résolution présentée par le Président Jacques GENTON et rapportée par notre excellent collègue François COLLET, sur la proposition de directive du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile.

A cette occasion, le Gouvernement a en effet accepté de communiquer à votre commission l'ensemble des documents demandés – y compris les documents de travail du Comité des Représentants permanents (COREPER) – lui permettant ainsi, au fil des documents intermédiaires, d'apprécier pleinement l'évolution des données de ce dossier.

Les deux propositions de loi dont le Sénat est saisi rencontrent ainsi tout à fait les efforts du Gouvernement en vue d'une meilleure information du Parlement et d'une plus étroite association de celui-ci au processus européen.

• Les propositions de loi n'introduisent enfin aucune modification dans les règles de fonctionnement des délégations.

Les propositions de loi qui nous sont soumises ne modifieraient en rien la composition ou le mode de fonctionnement des délégations pour les Communautés européennes.

Elles préserveraient, à ce titre, les équilibres qui se sont institués au sein des délégations elles-mêmes ou dans leurs rapports avec leur assemblée respective – équilibres dont la remise en cause n'est pas souhaitable.

Tout au plus conviendrait-il, si le texte était adopté, que chacune des deux assemblées procèdent, le moment venu, aux adaptations terminologiques adéquates dans son Règlement, dont plusieurs articles traitent de la délégation pour les Communautés européennes.

**IV. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS :
APPROUVER LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI ET ADOPTER
DÉFINITIVEMENT LA PROPOSITION DE LOI TRANSMISE PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

• S'agissant de la proposition de loi de M. GENTON, votre commission des Lois en a approuvé le principe mais a constaté qu'elle serait satisfaite par l'adoption du texte transmis par l'Assemblée nationale.

• Ainsi qu'il a été dit, le Sénat doit délibérer du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Dans ses conclusions, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a introduit un amendement auquel le Gouvernement a donné un avis favorable, en vue d'exclure de la procédure de transmission aux délégations *«les projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du Traité sur l'Union européenne»*.

De fait, les institutions de l'Union européenne pourront être amenées à prendre, dans le cadre du troisième pilier, un certain nombre de décisions de portée individuelle ou collective concernant des personnes dénommées (en matière coopération judiciaire, de coopération policière et de lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment). Au même titre que les décisions individuelles prises dans le cadre des Communautés européennes –dont les délégations ne connaissent pas– les décisions individuelles du troisième pilier resteront donc hors du champ d'intervention des délégations pour l'Union européenne.

Sous réserve de cette modification, que votre commission des Lois a approuvée, le texte issu de la délibération de l'Assemblée nationale est pratiquement identique à la proposition de loi présentée par M. Jacques GENTON.

•

• •

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter définitivement le texte de la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale.

TABLEAU COMPARATIF

N.B. La commission propose au Sénat d'adopter définitivement la proposition de loi dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Texte de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vigueur

Art. 6 bis - I. Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Chacune de ces délégations compte trente-six membres

II Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes

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

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

Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

III. - Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

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

Proposition de loi n° 279 de M. Jacques Genton

Art. 6 bis - I. Il est constitué, pour l'Union européenne. Chacune de ces délégations membres

Proposition de loi n° 386 : texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 6 bis - I Rédaction identique à celle proposée par M. Genton.

Texte de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vigueur

IV Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions des Communautés européennes en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du processus communautaire.

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

Les délégations peuvent demander à entendre les ministres ainsi que des représentants des institutions des Communautés

Elles peuvent inviter à participer à leurs travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen

V Les informations et communications, mentionnées au paragraphe IV, reçues par les délégations sont transmises par le Bureau de chaque assemblée aux commissions parlementaires compétentes dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée. Les délégations y joignent, le cas échéant, leurs analyses assorties ou non de conclusions.

Proposition de loi n° 279 de M. Jacques Genton

IV Les délégations parlementaires pour l'Union européenne ont

...institutions de l'Union européenne en application

... et 28 février 1986 du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 et des textes... leur assemblée respective

A cet effet, le Gouvernement...

Conseil de l'Union européenne, les projets... et autres actes, ainsi que tout document

...institutions de l'Union européenne. Le Gouvernement

... négociations en cours

Les délégations peuvent demander

institutions de l'Union

Proposition de loi n° 386 : texte adopté par l'Assemblée nationale

IV Les délégations parlementaires pour l'Union européenne ont

...institutions de l'Union européenne en application...

... et 28 février 1986, du traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 et des textes... leur assemblée respective.

A cet effet, le Gouvernement...

Conseil de l'Union européenne, les projets... et autres actes de l'Union à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du Traité sur l'Union européenne, ainsi que tout document

... négociations en cours

Redaction identique à celle proposée par M. Genton

Texte de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vigueur

Elles peuvent être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout acte ou tout projet d'acte communautaire ou tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité des Communautés.

Elles examinent les projets de directives, de règlements et autres actes *communautaires* avant leur adoption par le Conseil des Communautés européennes.

VI. - Les délégations transmettent des rapports, assortis ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes. Ces rapports sont publiés sous une forme définie par le Bureau de chaque assemblée.

VII. - Les délégations définissent leur règlement intérieur.

Proposition de loi n° 279 de M. Jacques Genton

Elles peuvent être consultées ...
...projet d'acte *de l'Union* ou tout projet de texte législatif...
... l'activité *de l'Union*

Elles examinent...
...actes avant leur adoption...
...Conseil de *l'Union européenne*.

**Proposition de loi n°386 :
texte adopté par l'Assemblée nationale**

Rédaction identique à celle proposée par M. Genton.

Elles en examinent...
...actes *de l'Union* avant...
...Conseil de *l'Union européenne*.

**COMPTE RENDU DES RÉUNIONS
CONSACRÉES À L'EXAMEN DU RAPPORT**

Le mercredi 27 avril 1994

M. Lucien Lanier, rapporteur, a rappelé que l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 avait créé en 1979, à l'Assemblée nationale et au Sénat, deux délégations distinctes pour les Communautés européennes chargées de suivre les travaux conduits par les institutions des Communautés européennes afin d'assurer l'information des Assemblées sur le déroulement du processus communautaire.

Il a exposé que du point de vue formel, la proposition de loi de M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat depuis sa création, tendait simplement à substituer à l'actuelle dénomination «délégations pour les Communautés européennes» celle de «délégations pour l'Union européenne», comme conséquence de l'élargissement du processus communautaire vers l'Union européenne consécutif à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht au 1er novembre 1993.

Le rapporteur a précisé qu'une proposition de loi identique avait été déposée quelques jours après celle de M. Jacques Genton par son homologue à l'Assemblée nationale, M. Robert Pandraud, mais que compte tenu de l'ordre du jour, les députés seraient saisis les premiers de ce texte en séance publique. Constatant que le Sénat devrait donc délibérer sur le texte de l'Assemblée nationale, il a indiqué que sauf amendements adoptés d'ici là par les députés, les conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 279 vaudraient pour celle de l'Assemblée nationale.

A titre personnel, M. Lucien Lanier, rapporteur, a estimé logique qu'avec l'élargissement du processus communautaire, les délégations pour les communautés européennes soient associées à l'ensemble des mécanismes institués dans le cadre de l'Union européenne, de façon à pouvoir en informer leur assemblée respective.

Il a cependant reconnu qu'au-delà d'une actualisation terminologique de portée apparemment limitée, la proposition de loi étendait sensiblement le champ d'intervention des actuelles délégations, jusqu'à présent cantonnées dans les domaines relevant des trois communautés européennes proprement dites, c'est-à-dire de la Communauté économique, de la Communauté pour le charbon et l'acier, ou CECA, et de la Communauté de l'énergie atomique, ou EURATOM. Il a noté que ce domaine d'intervention avait certes été étendu par une référence expresse à l'Acte Unique Européen de 1986, introduite en 1990 dans l'article 6 bis de l'Ordonnance du 17 novembre 1958, mais demeurait juridiquement bien circonscrit.

Ce cadre lui a paru trop limité au regard du Traité sur l'Union européenne qui, tout en renforçant l'édifice communautaire stricto sensu, l'avait surtout complété par deux volets

nouveaux ou «piliers», selon la terminologie désormais en usage dans les institutions européennes :

- le «deuxième pilier» de l'Union européenne a pour objet la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (Titre V du Traité de Maastricht) ;

- le «troisième pilier» (Titre VI) traite de la coopération des États membres dans les domaines de la justice et des «affaires intérieures» (droit d'asile, immigration, lutte contre la drogue et la toxicomanie, lutte contre la fraude internationale, coopération policière, etc...).

Le rapporteur a souligné que les deuxième et troisième piliers échappaient à l'heure actuelle aux Communautés européennes et relevaient du Conseil européen statuant à l'unanimité, avec maintien d'un droit de veto susceptible d'être opposé par tout État de l'Union, selon la logique dite de l'«interétatique», c'est-à-dire d'un processus de négociation internationale classique où chaque État ne peut être lié qu'en vertu d'un accord exprès.

Le rapporteur en a déduit qu'en incluant l'ensemble de l'Union européenne –y compris ses deuxième et troisième piliers ne relevant pas du domaine communautaire– dans le domaine de compétence des actuelles délégations pour les Communautés européennes, la proposition de loi n° 279 allait au-delà d'une simple actualisation terminologique et opérait une réelle extension de leur champ d'intervention.

Il a toutefois approuvé cette extension puisqu'elle améliorerait l'information des Assemblées sur un processus d'ensemble aux mécanismes souvent difficiles à saisir, sans bouleverser pour autant le régime de fonctionnement des délégations elles-mêmes ou leurs rapports avec les commissions permanentes.

M. Lucien Lanier, rapporteur, s'y est déclaré d'autant plus favorable que juridiquement, la frontière entre le pilier proprement communautaire de l'Union européenne et ses deux autres piliers était loin d'être étanche, tant du point de vue de leurs objectifs respectifs que sous l'angle institutionnel. Il n'a dès lors vu aucune raison pour que l'intervention des délégations soit limitée au seul pilier communautaire, désormais inscrit dans un ensemble plus vaste et presque indissociable.

Le rapporteur a d'ailleurs fait remarquer que les délégations avaient opportunément su devancer la réforme proposée, en abordant à plusieurs reprises des sujets dépassant le cadre des institutions communautaires proprement dites (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Accords de Schengen, Banque européenne pour la recherche et le développement, etc...) et en accompagnant par leurs travaux le processus d'élaboration de l'Union européenne, en tant qu'il avait une incidence immédiate sur les Communautés européennes et l'activité de ses différentes institutions.

Le rapporteur a enfin partagé le souci de M. Jacques Genton de ne pas modifier la composition ou le mode de fonctionnement des délégations pour les Communautés européennes, préservant ainsi des équilibres dont la remise en cause ne lui paraissait pas souhaitable. Il a toutefois précisé que chacune des deux Assemblées devrait procéder, le moment venu, aux adaptations terminologiques adéquates dans les articles de son Règlement traitant des délégations pour les Communautés européennes.

M. Paul Masson, convenant avec le rapporteur que la proposition de loi représentait beaucoup plus qu'une simple adaptation terminologique, s'est interrogé sur l'attitude qu'adopterait le Gouvernement, dans la mesure où il déniait déjà au Parlement le droit de vote des résolutions européennes sur les actes relevant du deuxième et du troisième piliers de l'Union européenne. Il a cité pour preuve une réponse du Premier ministre en date du 26 avril 1994 aux inquiétudes exprimées le 19 avril 1994 par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat à propos, d'une part, des délais de transmission aux Assemblées des propositions d'actes communautaires et, d'autre part, de l'exclusion du champ de l'article 88-4 de la Constitution des actes établis sur le fondement des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne.

Ces inquiétudes lui ont paru d'autant plus fondées que le Parlement n'avait pas souhaité limiter l'article 88-4 aux seules directives communautaires proprement dites et que, parallèlement, la Commission européenne pouvait, sur les matières des deuxième et troisième piliers, formuler des propositions susceptibles d'être adoptées à l'unanimité par le Conseil de l'Union. Il a déploré qu'en l'état actuel du droit, le Parlement français soit tenu écarté de ce processus, contrairement aux Parlements des autres États membres.

Il a signalé, en particulier, que l'article K 1 du Traité de Maastricht énumérait neuf domaines très importants dont six (asile, immigration, drogue, libre circulation et franchissement des frontières extérieures, lutte contre la fraude internationale, coopération judiciaire civile) pouvaient être «communautarisés» dans les conditions prévues par l'article K 9, c'est-à-dire inclus par le Conseil de l'Union statuant à l'unanimité dans les matières où les décisions sont prises, sur proposition de la Commission, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Il a vu dans ce mécanisme une véritable «passerelle entre l'interétatique et le communautaire» justifiant largement, à ses yeux, que faute de pouvoir voter des résolutions, le Parlement soit au moins tenu informé par ses délégations. A défaut, il a craint que les procédures réglementaires actuelles, comme les questions écrites ou les questions orales européennes avec débat, ne demeurent insuffisantes pour contrôler véritablement le processus européen.

M. Jacques Larché, président, a estimé que le passage de l'interétatique au communautaire dans les domaines relevant du deuxième et du troisième piliers soulèverait des problèmes très graves. Il a, en l'état actuel du droit, réfuté toute compétence aux instances communautaires pour prendre des directives sur ces matières. En dépit du pouvoir d'initiative conféré à la Commission européenne par le Traité de Maastricht, il a souligné que l'article K 9 du Traité de Maastricht subordonnait en tout état de cause la communautarisation des points cités par M. Paul Masson, non seulement à une décision du Conseil à l'unanimité, mais également à une ratification par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles propres.

M. Jacques Larché, président, a par ailleurs relevé dans la lettre du Premier ministre du 26 avril 1994 deux éléments bien distincts. S'agissant de l'article 88-4 de la Constitution, il a constaté que le Gouvernement en écartait l'application aux actes non strictement communautaires. Il a observé à ce propos que les actes du deuxième et du troisième pilier demeuraient juridiquement de même nature que les traités, dont le Parlement devait dès lors connaître dans le cadre de l'article 53 de la Constitution. S'agissant en revanche de l'extension des pouvoirs d'information des délégations, il a noté que, selon le Premier ministre, «l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée assure l'information du Parlement sur ce projet,

comme sur tous ceux qui relèvent des deuxième et troisième piliers et n'a pas décelé dans ces termes d'attitude a priori hostile à l'extension du domaine d'intervention des délégations.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a ajouté qu'à sa connaissance, **M. André Lamassoure**, ministre délégué aux affaires européennes, était personnellement favorable à cette mesure.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la compatibilité de la proposition de loi avec la Constitution, précisément parce que l'article 88-4 n'avait pas vocation à s'appliquer à d'autres actes que les textes communautaires proprement dits. La compétence des délégations sur les actes des Communautés ne lui a paru soulever aucune difficulté, même si leur domaine devait être étendu par les mécanismes de communautarisation prévus par le Traité de Maastricht, puisque ces délégations avaient été instituées à cette fin. En revanche, il a estimé que leur intervention dans d'autres domaines modifierait leur nature, en les amenant à s'intéresser à l'élaboration de traités.

Il a jugé qu'en sa qualité de président de la délégation du Sénat, l'auteur de la proposition de résolution était en parfaite logique avec ses fonctions mais qu'en revanche, il comprendrait tout à fait, sur le plan du droit, que le Gouvernement ne souhaite pas associer institutionnellement les délégations à l'élaboration des actes relevant des deuxième et troisième piliers. Il lui a en tout cas semblé préférable de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Gouvernement ait officiellement précisé sa position lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi de **M. Robert Pandraud**.

M. Bernard Laurent a considéré que les compétences des délégations étant purement informatives ou consultatives, le Parlement ne pouvait que souhaiter l'extension la plus large possible de leur domaine d'intervention.

M. Maurice Ulrich a partagé le souci d'une meilleure information du Parlement. Au vu des dispositions des différents alinéas du paragraphe V de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, il a toutefois noté qu'au-delà de leur rôle d'information proprement dit, tel qu'il s'exerçait par la transmission aux commissions des documents communiqués par le Gouvernement, assortis, le cas échéant, d'analyses et de conclusions, les délégations étaient également chargées d'examiner les projets d'actes communautaires et de transmettre des rapports aux commissions.

Favorable, certes, à des mécanismes souples d'information des délégations sur les matières relevant des deuxième et troisième piliers, il s'est cependant déclaré réticent à la mise en oeuvre de procédures contraignantes pour des actes ne ressortissant pas au domaine communautaire proprement dit. A cette fin, il a préconisé que la référence aux actes communautaires soit maintenue dans le dernier alinéa du paragraphe V. Il a par ailleurs partagé les réserves de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** quant à l'obligation faite au Gouvernement de devoir transmettre aux délégations l'intégralité des actes de l'Union.

Sans contester une certaine hiérarchie entre les différentes missions des délégations, **M. Jacques Larché, président**, a néanmoins marqué l'analogie entre les propositions de directive émises dans le cadre du pilier communautaire et les propositions d'acte formulés dans le cadre des deux autres piliers de l'Union européenne. Il a d'autre part considéré

que l'extension du champ de compétence des délégations et la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution constituaient deux problèmes bien différents.

M. Paul Masson puis **M. Lucien Lanier**, rapporteur ont craint que la suggestion de **M. Maurice Ulrich** diminue considérablement la portée de la réforme, insistant à nouveau sur le fait que les rapports des délégations ne débouchaient pas sur le vote d'une résolution et qu'en conséquence, leurs missions demeureraient identiques à celles exercées depuis 1979.

A la suite des observations de **M. Philippe de Bourgoing**, **M. Jacques Larché**, président, a conclu que la commission devait se prononcer sur deux points essentiels :

- l'obligation faite au Gouvernement de transmettre aux délégations l'ensemble des propositions d'actes de l'Union, y compris celles des deuxième et troisième piliers ;

- si cette obligation était instituée, la possibilité pour la délégation d'examiner et d'adopter des rapports sur les actes non inclus dans le domaine communautaire stricto sensu.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a partagé cette analyse en précisant toutefois qu'à son sens, les procédures devaient être diversifiées non pas selon deux mais selon trois catégories d'actes : les actes communautaires proprement dits, les actes introduits après coup dans le domaine communautaire par le jeu de la communautarisation et, enfin, les actes du deuxième et troisième piliers continuant de relever de l'interétatique.

Compte tenu des difficultés mises en relief par la commission, **M. Jacques Larché**, président, a proposé de renvoyer la discussion jusqu'à ce que le Gouvernement ait fait connaître sa position sur la proposition de loi soumise à l'Assemblée nationale.

M. Lucien Lanier, rapporteur, et **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se sont déclarés en plein accord avec cette proposition, qui a été approuvée par la commission.

Le mercredi 11 mai 1994

M. Lucien Lanier, rapporteur, a rappelé qu'au cours de sa réunion du 27 avril 1994, la commission avait jugé préférable de ne pas statuer sur la proposition de loi de **M. Jacques Genton** dans la mesure où le lendemain même, l'Assemblée nationale devait examiner en séance publique une proposition de loi identique déposée par **M. Robert Pandraud**. Il a précisé que le Sénat devrait délibérer sur le texte transmis par l'Assemblée nationale, conformément à l'article 42 de la Constitution, mais que l'objectif similaire de ces deux textes justifiait leur examen commun.

Récapitulant les travaux antérieurs de la commission, **M. Lucien Lanier**, rapporteur, a rappelé que d'un point de vue formel, ces propositions de loi tendaient simplement à substituer à l'actuelle dénomination «délégations pour les Communautés européennes» celle de «délégations pour l'Union européenne», mais qu'au-delà d'une actualisation terminologique de

portée apparemment limitée, elles étendaient sensiblement le champ d'intervention des actuelles délégations, jusqu'à présent cantonnées dans les domaines relevant des trois communautés européennes proprement dites.

Il a rappelé à ce propos que, tout en renforçant l'édifice communautaire stricto sensu, le Traité sur l'Union européenne l'avait complété par deux volets nouveaux :

- le «deuxième pilier», avec pour objet la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (Titre V du Traité de Maastricht) ;

- le «troisième pilier» (Titre VI) sur la coopération des États membres dans les domaines de la justice et des «affaires intérieures» (droit d'asile, immigration, lutte contre la drogue et la toxicomanie, lutte contre la fraude internationale, coopération policière, etc...).

Le rapporteur a rappelé que les deuxième et troisième piliers se situaient à l'heure actuelle en dehors du domaine communautaire et relevaient du Conseil européen statuant à l'unanimité.

Ainsi que l'avait constaté la commission le 27 avril 1994, le rapporteur a confirmé qu'en incluant l'ensemble des actes de l'Union européenne -y compris ses deuxième et troisième piliers- dans le domaine de compétence des actuelles délégations pour les Communautés européennes, les propositions de loi allaient au-delà d'une simple actualisation terminologique et représentaient une extension de leur champ d'intervention.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a toutefois noté que juridiquement, la frontière entre le pilier proprement communautaire de l'Union européenne et ses deux autres piliers était loin d'être étanche, tant du point de vue de leurs objectifs respectifs que sous l'angle institutionnel.

Il a d'autre part fait remarquer que les délégations avaient su devancer la réforme proposée, en abordant à plusieurs reprises des sujets dépassant le cadre des institutions communautaires proprement dites.

Le rapporteur a par ailleurs constaté que cette réforme ne ferait en fait que mettre le droit en conformité avec la pratique, puisque le Gouvernement transmettait déjà aux délégations les propositions d'actes des deuxième et troisième piliers. Il a rappelé que le Premier ministre avait confirmé cette position dans sa réponse écrite du 26 avril 1994 à une lettre que lui avaient conjointement adressée le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat le 19 avril 1994.

Le rapporteur a cependant souligné que l'examen des propositions d'actes du deuxième et du troisième piliers ne pouvaient déboucher sur le vote d'une résolution, puisque l'article 88-4 limitait cette procédure aux propositions communautaires proprement dites, dont, le cas échéant, les recommandations de la Commission européenne prévues par l'article 109 J du Traité de Maastricht relatif au passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le rapporteur a de plus noté que les propositions de loi ne modifieraient pas la composition ou le mode de fonctionnement des délégations pour les Communautés européennes, chacune des deux Assemblées devant seulement procéder, le moment venu, aux adaptations terminologiques adéquates dans son Règlement.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a enfin précisé que le texte de l'Assemblée nationale, sur lequel le Sénat devrait délibérer, avait été amendé de façon à exclure la transmission aux délégations des propositions d'actes du troisième pilier à caractère nominatif.

M. Paul Masson s'est interrogé sur la signification exacte de cette disposition, craignant qu'elle n'ait pour effet d'exclure de la transmission aux délégations les actes intervenant dans les domaines non susceptibles d'être «communautarisés».

M. François Collet s'est associé à cette analyse, ajoutant qu'une référence à des «actes de nomination» aurait été plus claire.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a indiqué que d'après les informations qu'il avait recueillies, cet amendement s'appliquerait effectivement à des actes de nomination mais également à différentes décisions individuelles ou collectives concernant des personnes dénommées, dont les délégations n'avaient pas à connaître en raison de leur caractère confidentiel, notamment lorsqu'elles interviendraient en matière de lutte contre la drogue ou de coopération policière ou judiciaire. Il a rappelé à ce propos que les propositions de décisions individuelles du pilier communautaire n'avaient jamais été transmises aux délégations.

M. Jacques Larché, président, a estimé que cet amendement demeurerait sans incidence sur la répartition, parmi les actes du troisième pilier, entre ceux susceptibles de communautarisation et ceux qui continueraient en tout état de cause de relever de la coopération intergouvernementale.

Le rapporteur a indiqué que lors du débat en séance publique, il demanderait au Gouvernement de préciser la portée exacte de cet amendement.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission :

- a approuvé la proposition de loi du président Jacques Genton, constatant toutefois qu'elle serait satisfaite par le texte transmis par l'Assemblée nationale ;

- a approuvé le texte de la proposition de loi n° 386 (1993-1994), dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.