

L'expérience des parlements européens : quels enseignements pour le Sénat ?

Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais

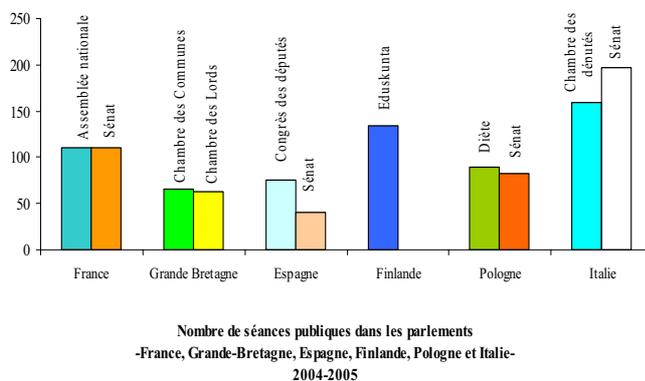
Commission des Lois du Sénat

Rapport d'information de M. Patrice GÉLARD, sénateur de Seine-Maritime (U.M.P.)
et M. Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de Haute-Vienne (Soc.)

Les parlements des pays de l'Union européenne partagent des sujets de préoccupation très comparables : mieux légiférer, accorder une place plus importante aux travaux de contrôle et s'impliquer davantage dans les questions européennes. Ils y apportent des réponses très variées. Cette diversité s'enracine dans des cultures et des systèmes politiques différents.

Pourtant, au-delà de ces différences, l'organisation et le fonctionnement des parlements étudiés font apparaître des orientations riches d'enseignements pour le Sénat.

➤ *Les parlements étudiés consacrent en général moins de temps, en séance, au travail législatif que le parlement français.*



La maîtrise du temps consacré aux travaux législatifs repose sur une programmation fixée longtemps à l'avance de l'ordre du jour et du temps consacré à chaque texte. Au Royaume-Uni, la durée de la discussion d'un projet de loi à chaque stade de la procédure est précisément déterminée à l'avance. Ailleurs, il existe des procédures d'examen simplifiées ou un encadrement rigoureux du droit d'amendement qui ont les mêmes effets.

➤ *Dans plusieurs des parlements étudiés, cette maîtrise de la séance publique est compensée par un renforcement du rôle des commissions.*

A l'exception de l'Italie, dans les autres pays l'examen en commission, où s'accomplit le travail de fond, est précédé d'un débat d'orientation en séance publique qui permet d'éclairer les enjeux politiques d'un texte.

Au Royaume-Uni, en Espagne, en Finlande et en Italie, le débat en séance publique s'engage sur le texte adopté par la commission (et non sur le texte présenté par le gouvernement).

Enfin, plusieurs pays reconnaissent aux commissions la possibilité d'adopter directement certains textes (Italie, Espagne, Allemagne).

Ce document de synthèse et le rapport correspondant n° 43 sont disponibles sur internet :

www.senat.fr/rap/r06-043/r06-043.html

➤ *Les temps de parole sont moins contraints au Sénat français que dans les assemblées visitées mais les droits de l'opposition sont plus organisés dans les pays voisins.*

Le règlement du Sénat français autorise tout sénateur à prendre la parole une fois sur chaque article pour cinq minutes et à expliquer son vote non seulement sur l'article mais aussi sur chacun des amendements. Dans les parlements étudiés, les temps de parole sont généralement rigoureusement limités. Ainsi en Espagne, le droit commun veut que les amendements d'un même groupe font l'objet d'un vote unique et, qu'au Congrès des députés, chaque groupe ne dispose que de dix minutes pour présenter l'ensemble de ses amendements.



Le parlement britannique

En revanche, les droits de l'opposition sont souvent mieux organisés. Par exemple, la chambre des députés italienne, sur un calendrier de trois semaines, réserve à l'opposition un cinquième des sujets à traiter ou du temps global disponible. Lorsque la discussion porte sur un projet de loi, la conférence des présidents de groupe attribue aux groupes de l'opposition une quotité de temps disponible supérieure à la quotité attribuée aux groupes de la majorité.

Enfin, dans les six parlements, l'opposition peut présider des commissions de contrôle ou des missions d'information.

➤ *L'efficacité et la publicité des travaux de contrôle sont mieux assurées à l'étranger qu'en France.*

La mission de contrôle s'exprime davantage en séance publique dans les parlements étudiés qu'en France. Ainsi, en Allemagne, une « heure d'actualité » peut être organisée au début de chaque séance sur un thème d'actualité.

Elle s'exerce aussi par des instruments plus diversifiés. En effet, dans une majorité de pays, les parlementaires disposent, outre la faculté de poser des questions écrites et orales existant en France, d'un droit d'interpellation obligeant le gouvernement à s'expliquer sur un dysfonctionnement de sa politique.

Par ailleurs, certains parlements tirent parti des techniques modernes. En Espagne, au bas de deux écrans permettant de visualiser l'orateur dans l'hémicycle, est décompté le temps utilisé par l'auteur de la question et par le ministre qui répond, chacun disposant de 2 minutes 30.

Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes a dédoublé la salle de séances. Ainsi, des débats simultanés peuvent être tenus, afin de donner une plus large publicité aux travaux de contrôle. Les commissions qui les effectuent disposent dans certains pays -Royaume-Uni, Italie- de moyens renforcés pour mener leurs investigations.



Le Congrès des députés espagnol

➤ *Les pouvoirs des parlements dans le domaine européen se renforcent et sont en général plus importants que dans notre pays.*

Dans tous les parlements étudiés, il existe une commission spécialisée en charge des questions européennes qui exerce au moins une fonction d'information et d'avis sans intervenir dans le processus législatif.



Le Bundestag allemand

Les assemblées se sont efforcées de développer les moyens de mieux s'informer sur le processus normatif européen. Au Royaume-Uni, dans les dix jours suivant la transmission du texte communautaire, le gouvernement doit transmettre un mémoire explicatif du contexte et de l'impact juridique et financier de la proposition d'acte ; en Finlande, les ministres doivent se rendre devant la « grande commission » spécialisée dans les questions européenne avant et après les sessions du Conseil de l'Union européenne.

La plupart des pays ont retenu le principe d'une réserve d'examen parlementaire impliquant que le gouvernement ne peut se prononcer définitivement sur un projet d'acte qu'après avoir consulté le parlement.



La Diète polonaise



Le parlement finlandais

En Finlande, l'obligation de consultation vaut avant toute prise de position du gouvernement dans le processus de négociation. En outre, dans ce pays, l'avis de la « grande commission » lie entièrement le gouvernement : si celui-ci, en raison des nécessités de la négociation, est conduit à s'écarter des positions adoptées par le parlement, il doit s'en expliquer immédiatement devant la grande commission.



La Chambre des députés italienne

Si le contrôle porte principalement sur les conditions d'élaboration des normes européennes, il peut aussi concerner la compatibilité de la législation nationale avec les normes européennes comme en Pologne où la Diète vérifie la conformité au droit communautaire de chaque projet de loi.

➤ *Quinze propositions inspirées d'exemples étrangers*

→ sur la procédure législative

1- Prévoir un **calendrier législatif** au moins **deux mois à l'avance** (Royaume-Uni, Finlande, Italie) ;

2- **Organiser un débat d'orientation en séance publique sur des textes** (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne) ;

3- Limiter le nombre de textes pouvant faire l'objet d'une **déclaration d'urgence** (Italie) ;

4- Attribuer aux **commissions permanentes**, sur décision des présidents des groupes représentant les trois quarts des membres du Sénat, la possibilité d'**adopter des textes de loi** -sur des questions ponctuelles ou techniques- (Espagne, Allemagne, Italie) ;

5- Prévoir **deux temps d'examen** du projet ou de la proposition de loi **en commission** : un examen général, à partir duquel sont dégagées des conclusions orientant la suite du travail de la commission ; un examen des propositions du rapporteur, détaillé article par article et conduisant à l'établissement de la position de la commission (Finlande) ;

6- Permettre, après accord des présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat, que la discussion des projets de loi déposés en premier lieu au Sénat porte sur le **texte adopté par la commission compétente** – comme tel est le cas pour les propositions de loi dans notre règlement (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Italie) ;

→ sur les droits de la minorité

7- Attribuer aux groupes de la minorité, au prorata de leur importance numérique et selon un calendrier fixé sur une année, une partie de l'ordre du jour réservé et leur donner la faculté de choisir les textes ou les sujets de débat qui seraient inscrits dans ce cadre (Italie) ;

8- Permettre aux groupes de la minorité de présenter une **contribution dans le rapport** de la commission (Finlande, Pologne, Italie) ;

9- Attribuer alternativement la **présidence** et la fonction de **rapporteur des commissions d'enquête** ou des **missions d'information** à la majorité et à la minorité (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne) ;

→ sur le contrôle de l'action du gouvernement

10- Instituer un **droit d'interpellation** en séance publique pour mettre en cause un dysfonctionnement des services placés sous l'autorité du gouvernement ou des autorités administratives indépendantes (Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne, Italie) ;

11- Moderniser la procédure des questions au gouvernement afin de donner au ministre comme au parlementaire un temps de parole égal qu'il pourrait partager afin de **répliquer**, le **décompte du temps disponible** s'affichant sur un écran (Espagne) ;

12- Renforcer les **pouvoirs d'investigation des commissions** permanentes (Royaume-Uni, Italie) ;

→ sur l'Europe

13- Dénommer la délégation pour l'Union européenne « **comité** pour l'Union européenne » ;

14- Fixer un **délai**, éventuellement reconductible, pour l'examen par la commission compétente de la résolution présentée par la délégation (Italie) ;

15- Consacrer et étendre le principe de la **réserve d'examen parlementaire** impliquant que le gouvernement ne peut prendre position sur un projet d'acte communautaire avant de connaître la position du parlement (Royaume-Uni, Pologne, Allemagne, Italie, Finlande).