

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

"LES PARLEMENTS EUROPEENS DANS LA PERSPECTIVE DE L'EUROPE DE 1993
LE TRAITEMENT DES AFFAIRES COMMUNAUTAIRES
ET LA COLLABORATION ENTRE LES CHAMBRES"

Rapport présenté par Monsieur Laurent Fabius,
Président de l'Assemblée Nationale

L'intitulé du présent rapport l'inscrit dans la continuité des travaux et des échanges de vue qui ont déjà eu lieu au sein de la Conférence des Présidents des Parlements des douze Etats membres de la Communauté et du Parlement européen. Mais il souligne également la nécessité de prendre en compte la réalisation de l'Acte Unique avec ses conséquences sur le fonctionnement de la démocratie parlementaire en Europe.

Déjà en 1981 le Président Poher, président du Sénat français et en 1987 le Président Defraigne, président de la Chambre des Représentants de Belgique avaient examiné l'évolution du rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans l'élaboration des règles juridiques qui président au fonctionnement de l'ensemble communautaire.

La perspective de 1993 conduit cependant à préciser comment les parlements nationaux et le Parlement européen doivent garantir le caractère démocratique de la construction européenne.

Le souci du rapporteur a été, après un examen réaliste de la situation, de dégager des solutions pratiques assurant ce processus démocratique.

Il convient de remercier tout particulièrement les Présidents qui ont bien voulu par leur contribution écrite permettre d'examiner en toute clarté cette question.

SOMMAIRE

	Page
<u>CHAPITRE I - La perspective de 1993</u>	
<u>La diminution d'un aspect du rôle traditionnel des parlements</u>	4
Section 1 - L'abandon volontaire de souveraineté	4
§1. Les aspects juridiques	4
§2. Les conditions politiques	5
Section 2 - La dépossession de fait progressive	7
§1. Les raisons	7
§2. Les conséquences	9
<u>CHAPITRE II - Les parlements dans la construction communautaire</u>	
<u>Un rôle plus important</u>	13
Section 1 - Le rôle des parlements dans l'élaboration des propositions	13
§1. L'ambiguïté de la procédure d'élaboration de la règle communautaire	13
§2. Les deux exemples les plus significatifs : Le Danemark et la Grande-Bretagne	14
§3. La situation dans les Parlements des autres Etats membres	16
§4. La liaison avec le Parlement européen	20
Section 2 - Le contrôle des Parlements sur l'adoption de la législation communautaire	21
§1. Le contrôle démocratique de l'adoption du règlement	21
§2. Le contrôle démocratique de l'adoption de la directive	23
Section 3 - Le rôle des Parlements à l'égard des opinions publiques	24
<u>CHAPITRE III - La collaboration nécessaire entre les Parlements nationaux et avec le Parlement européen</u>	
Section 1 - Les conditions de la collaboration entre assemblées	25
§1. Les formes de la coopération	25
§2. Les moyens à employer	26
§3. Le contenu de la coopération	27
Section 2 - Les voies de la collaboration entre assemblées	27
§1. Le rôle des administrations parlementaires	28
§2. Les éléments de réflexion	29
§3. Ce que l'on peut envisager	29
§4. Les résultats de la coopération	35
§5. L'extension de la coopération	37
<u>CONCLUSION</u>	
<u>Récapitulatif des propositions</u>	38
	39

CHAPITRE I - LA PERSPECTIVE DE 1993 :
LA DIMINUTION D'UN ASPECT DU ROLE TRADITIONNEL DES PARLEMENTS

La date de 1993, si elle doit marquer l'achèvement d'une nouvelle étape de la construction européenne, ne change rien en apparence au contenu des traités et à l'élaboration de l'ordre juridique communautaire. Pourtant certains parlements et de nombreux parlementaires à titre individuel, craignent que l'Acte unique n'amenuise davantage leur rôle. Ils ont le sentiment que l'abandon volontaire de souveraineté consenti à l'origine s'est transformé progressivement et insensiblement en une confiscation de leurs pouvoirs qui apparaîtra au grand jour dans quatre ans.

Section 1 - L'abandon volontaire de souveraineté

La ratification des traités communautaires s'est accompagnée au départ d'un abandon volontaire de souveraineté des Etats, et donc des organes législatifs de ces derniers, au profit des institutions de la C.E.E. Pour important qu'il fut, cet abandon a été masqué en partie par les conditions politiques et juridiques qui l'ont accompagné.

§ 1. Les aspects juridiques

L'abandon de souveraineté consenti par les Etats a été solennel et public puisque certains d'entre eux n'ont pas hésité à modifier leur ordre constitutionnel interne, écrit ou coutumier, pour intégrer le nouvel ordre juridique créé.

Par exemple :

1.1. En 1953, la Constitution néerlandaise a été amendée afin, comme le prévoit son article 92, de "conférer à des organisations internationales des compétences législatives, administratives et juridictionnelles par ou en vertu d'un accord international".

1.2. En 1956, la Constitution luxembourgeoise a été complétée par un article 49 bis aux termes duquel "l'exercice d'attributions réservées par la Constitution au pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire peut être temporairement dévolu par un traité à des institutions du droit international". La suprématie de la règle internationale sur la règle interne a été par la suite confirmée par la jurisprudence.

1.3. En 1970, un article 25 bis a été inséré dans la Constitution belge, aux termes duquel "L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions du droit international public".

1.4. En 1953, bien avant même que le Danemark n'adhère aux Communautés, un nouvel article 20 inséré dans sa constitution prévoyait que : "des compétences qui, sur la base de la Constitution, appartiennent aux autorités du Royaume, peuvent être déléguées par la loi dans une mesure à déterminer à des autorités interétatiques qui sont créées par accord mutuel pour promouvoir l'ordre juridique et la collaboration entre les Etats".

1.5. En 1972, la Constitution irlandaise a été complétée par voie de referendum afin qu'"aucune disposition de la présente Constitution ne rende invalide les normes, actes ou dispositions adoptés par l'Etat en vue de faire face à ses obligations de membre de la Communauté et n'empêche les normes, actes ou dispositions adoptés par la Communauté ou ses institutions d'avoir force de loi dans l'Etat".

1.6. La Grande-Bretagne, où il n'existe pas de constitution écrite et où donc la loi est la seule source de droit, a adopté dès son adhésion en 1972 l'"European Community Act" prévoyant l'application directe du droit communautaire en droit interne.

Dans les autres Etats, les dispositions constitutionnelles existantes ont permis, souvent avec la participation des cours constitutionnelles, d'organiser l'introduction directe dans le droit interne des règles communautaires (R.F.A.-Italie).

§ 2. Les conditions politiques

Il convient cependant de souligner qu'en réalité les conditions politiques qui ont présidé aux abandons de souveraineté consentis à l'origine ont masqué la profondeur de ceux-ci.

Ces conditions sont au nombre de trois :

2.1. La première est le caractère subsidiaire de la réglementation supranationale prévue par les traités. C'est aux Etats, avant tout, d'assurer l'application des traités de Rome. Les institutions communautaires n'ont pour objectif que d'inciter, d'harmoniser ou d'organiser matériellement le fonctionnement des organes nés dans le seul domaine déterminé par les accords.

2.2. La seconde, qui découle de la première, est que, contrairement à ce qui est soutenu aujourd'hui, la directive, instrument original de l'élaboration de l'ordre juridique européen, est l'instrument privilégié de la réglementation. Elle permet d'associer l'unité d'action indispensable avec le respect des différences nationales. L'importance de sa place dans l'ordre communautaire est complétée par l'existence de recommandations ou d'avis qui ont pour objet d'inciter les Etats à agir sans qu'ils en aient l'obligation absolue.

Il est évident que, dans ce cadre, l'abandon de souveraineté des parlements est relatif dans la mesure où, compte tenu des règles constitutionnelles propres à chaque pays, ils demeurent maîtres d'une grande partie de la législation interne.

2.3. Le règlement ou la décision qui sont les actes de pleine souveraineté des Communautés, applicables directement dans le droit interne, sont limités par le traité. Le Conseil d'Etat français a évalué à 34 le nombre des hypothèses dans lequel des règlements peuvent intervenir. Certes ces hypothèses représentent le fondement même de la construction communautaire, mais elles ne devaient se réaliser qu'au fur et à mesure du développement de cette dernière. En fin de compte, le règlement est souvent prévu dans le traité comme l'application technique d'un accord réalisé entre les Etats membres. Le titre II du Traité CEE relatif à l'agriculture est particulièrement démonstratif de cette démarche.

Sous cet angle essentiellement technique, les parlements nationaux n'ont pas eu le sentiment d'être dépossédés de pouvoirs que, pour la plupart, ils n'exerçaient plus. Le transfert de pouvoir d'organes législatifs nationaux vers des organes exécutifs (Conseil - Commission) européens était pour eux sans grande conséquence.

Au contraire, l'institution du Parlement européen, alors composé de représentants des parlements nationaux, permettait d'assurer un certain contrôle d'opportunité sur les règlements et une liaison avec les assemblées des Etats membres tout en apportant à la Communauté une légitimité démocratique.

Ainsi, à l'origine, les Parlements n'ont pas eu le sentiment de voir leurs compétences sérieusement diminuées. Ils conservaient la pleine maîtrise de leur souveraineté dans les domaines essentiels du droit interne. L'intervention directe des Communautés était peu fréquente et surveillée par le Parlement européen.

Le progrès de la construction communautaire, en étendant et en renforçant les pouvoirs des Institutions, a transformé l'abandon consenti volontairement en une véritable dépossession de fait.

Section 2 - La dépossession de fait progressive

Cette dépossession a des raisons politiques et juridiques bien connues. Elle donne l'impression que l'ordre juridique européen s'éloigne des principes traditionnels d'une élaboration démocratique.

§ 1. Les raisons

1.1. La première raison est l'expansion de la Communauté et par voie de conséquence l'abandon progressif du principe de subsidiarité au détriment des Etats. Cette évolution a résulté de l'accroissement des compétences communautaires dans de nombreux domaines : les finances avec la création d'un budget européen autonome, les politiques communes, l'environnement et la recherche dans l'Acte Unique.

Il convient ici de souligner que l'extension du domaine des traités ne se traduit pas souvent par la mise en commun de nouvelles politiques par les Etats membres mais par l'attribution directe à la Communauté de nouveaux domaines d'action propres. Les termes des nouvelles dispositions introduites dans les Traités marquent ce changement. A l'origine, la plupart des articles organisant des actions communes commencent par : les Etats membres ... ; les nouveaux articles introduits, en particulier par l'Acte Unique débutent généralement par : "la Communauté ... (art. 130 F - art. 130 G par exemple)

1.2. Cependant, avant même la modification explicite des traités - sur laquelle d'ailleurs les parlements se sont prononcés au moment des ratifications - la pratique de la construction communautaire avait tendu à inverser le rôle respectif des Etats membres et des Institutions.

Il est inutile de retracer dans le détail la traduction juridique de cette évolution que le Président Defraigne a déjà décrite il y a deux ans. Ses principaux aspects ont été :

. l'augmentation croissante des règlements qui touchent maintenant aux domaines les plus divers et sont de plus en plus minutieux et détaillés. L'imprécision des dispositions des traités permet à cette législation de s'étendre même dans des secteurs à première vue non concernés. Des principes généraux comme la libre concurrence, la libre circulation ou le droit d'établissement s'appliquent à des domaines qui ne sont pas forcément économiques, comme ceux de la culture (médias, cinéma, livre, langue) mais dont le développement est aujourd'hui lié à des structures commerciales ou financières.

Dans le même temps, la règle de la décision unanime du Conseil pour l'édiction des normes, qui pouvait apparaître comme une garantie du contrôle possible des parlements sur les gouvernements par le biais du contrôle politique interne, a perdu de son importance. La décision majoritaire sera, on doit le souhaiter, la règle de droit commun en 1993. Mais cette évolution donne l'impression aux parlements nationaux d'être progressivement mis à l'écart du processus de décision.

Le Parlement européen, d'autre part, n'a pas vu ses pouvoirs sensiblement modifiés dans le processus d'élaboration des normes.

Il donne un avis qui est suivi ou non. La légitimité démocratique dont il se veut porteur depuis son élection au suffrage universel s'accommode mal de ce rôle consultatif qui lui donne peu de prise sur l'édiction de la règle communautaire. Le pouvoir législatif fondamental de la Communauté est très largement entre les mains du Conseil et de la Commission, sans contrôle suffisant des représentants de la souveraineté populaire européenne ou des souverainetés nationales.

. La directive a, elle aussi, été transformée dans son domaine d'intervention comme dans son contenu. Certes, son emploi s'est étendu à mesure de la croissance des compétences communautaires mais certainement dans une proportion moindre que le règlement. En effet, lorsque les autorités communautaires ont le choix entre la directive et ce dernier, elles ont tendance à privilégier celui-ci.

L'important cependant est que le contenu de la directive a été profondément modifié. De "loi-cadre", la directive est devenue un véritable règlement ne laissant aucune autonomie d'application nationale, privant ainsi les parlements d'une partie de leur libre pouvoir de transposition en droit interne.

La jurisprudence de la Cour de Justice peut imposer l'application directe de la directive.

Ici encore, la diminution de pouvoir de l'organe législatif national n'est pas compensée par un rôle accru du Parlement européen.

. Enfin, toute une série de pratiques ont tendu encore à réduire le rôle normatif des Etats et donc celui des Parlements. Les plus importantes et les plus connues sont celles de l'emploi de l'article 235 du traité CEE qui permet d'étendre indirectement le domaine du traité au profit des institutions communautaires et la signature des accords passés entre la Communauté et des pays tiers conformément à l'article 228 du traité CEE que la Cour de Justice considère comme des actes de la Communauté directement exécutoires dans les pays membres.

C'est en effet surtout la jurisprudence de la Cour de Justice qui, par l'interprétation qu'elle a élaborée au cours des trente dernières années concernant et le domaine et la force des règles communautaires, a accentué le transfert de souveraineté des Etats membres à la CEE.

Cette oeuvre jurisprudentielle est bien connue. On peut cependant en souligner l'aspect le moins évident mais sans doute le plus contraignant à terme. Il s'agit des domaines où, en se fondant sur les seules dispositions des traités et en l'absence de toute réglementation communautaire, elle élabore un corps de droit autonome.

L'exemple le plus significatif de cette démarche est celui de la mise en place progressive d'un véritable statut de la fonction publique au sein de la Communauté. Le transfert de souveraineté est ici total puisqu'il s'agit véritablement non de la renonciation des Etats à des prérogatives de souveraineté, mais de l'abrogation pure et simple de cette dernière et son remplacement par un pouvoir législatif d'origine strictement juridictionnel.

§ 2. Les conséquences

Les conséquences de cette évolution ont été assez durement ressenties pour deux raisons :

2.1. Les pouvoirs réels des Parlements nationaux dont le rôle jusqu'ici fondamental dans l'expression du pouvoir démocratique tendent à disparaître.

Le domaine de la compétence exclusive des Etats se restreint soit volontairement, soit indirectement et, de ce fait, le champ de compétence des Parlements suit la même évolution.

La participation du pouvoir législatif à l'élaboration des règles européennes par la mise en oeuvre nationale des directives devient un simple pouvoir de ratification, en raison de la précision de plus en plus grande des dispositions de ce qui devrait être une "loi cadre".

Le contrôle politique qui pourrait également s'exercer à cette occasion est lié par la négociation qui s'est déroulée à Bruxelles. Le poids de la construction communautaire étouffe toute tentative contraire. Nul ne saurait remettre en cause l'appartenance d'un Etat à la Communauté en refusant une norme adoptée définitivement.

Certes, l'Acte Unique a prévu qu'il serait mis en oeuvre essentiellement par des directives.

Cela peut apparaître comme la volonté de respecter l'autonomie d'application des Etats et par voie de conséquence l'indépendance des pouvoirs législatifs nationaux. Cette intention n'est cependant pas inscrite formellement dans le texte. De plus, si les directives continuent d'être, dans le fond, de véritables règlements, ce respect se traduira au mieux par un léger accroissement du droit de ratification.

Les parlements nationaux peuvent donc avoir le sentiment qu'au-delà du transfert de leur compétence, ils sont victimes d'une véritable dépossession de leurs prérogatives fondamentales.

Ce sentiment est aggravé par deux phénomènes supplémentaires.

Le premier est qu'aux yeux de son opinion publique le Parlement demeure le représentant de la souveraineté populaire. C'est auprès de lui que les citoyens font valoir leur opposition à certaines règles communautaires qui modifient ou limitent des situations acquises. Alors qu'il n'est plus partie à la décision, le Parlement reste responsable aux yeux des électeurs.

Le second phénomène est lié à la décentralisation. Depuis deux décennies, la plupart des Etats de la Communauté sont engagés dans un processus de décentralisation qui, pour certains, a conduit au fédéralisme, ou tout au moins au transfert de compétences législatives étendues à des collectivités locales autonomes. Celles-ci peuvent exercer leurs compétences dans le domaine de l'ordre juridique européen.

Dépossédé de son pouvoir par le haut au profit des Communautés, par le bas au profit des "régions", le Parlement national voit son rôle amené.

L'exemple le plus significatif de cette situation est donné dans le rapport présenté le 21 janvier 1987 devant la Chambre des représentants de Belgique sur l'application par la Belgique du droit des Communautés européennes par M. de Gucht au nom du Comité d'avis chargé des questions européennes. Ce rapport montre la complexité procédurale de prise en compte de la réglementation européenne dans un Etat à structures quasi fédérales.

Ce problème est également évoqué dans les contributions du Président Engholm du Bundesrat et de Mme Iotti, Président de la Chambre des députés italienne.

2.2. Le transfert des compétences législatives aux institutions européennes ne s'est pas accompagné de l'institution d'un processus démocratique d'élaboration des normes communautaires.

Ceci peut être constaté de deux points de vue :

. En premier lieu, plusieurs Etats, devant l'impossibilité d'assurer l'inclusion des normes communautaires, en particulier les directives, dans l'ordre juridique interne par la procédure législative normale ont délégué tout ou partie de leurs pouvoirs au gouvernement (Italie, Espagne, Luxembourg).

C'est donc ce dernier qui transpose en droit national les règles communautaires. Le Parlement n'exerce, de ce fait, plus aucun contrôle ni au moment de l'élaboration ni au stade de l'application de la législation communautaire. Le pouvoir législatif appartient en entier aux autorités exécutives ou administratives nationales et européennes. C'est le cas de la Belgique dans certaines matières du traité et de l'Italie où il existe cependant une ratification des actes pris par le gouvernement.

. La situation la plus évidente est cependant celle des transferts de droit ou de fait réalisés par les traités ou par le développement de l'application de ceux-ci.

Ces transferts ont été consentis essentiellement au profit du Conseil de la Communauté et de la Commission.

Si le rôle du Parlement européen s'est accru, il n'a pas compensé la perte de démocratie dans le processus de décision communautaire.

Certes, le Parlement européen a été doté en 1971 d'un pouvoir budgétaire réel, puis par l'Acte Unique d'un pouvoir d'avis conforme sur les traités conclus par la Communauté et d'une possibilité de "coopération" avec le Conseil dans l'édition des normes d'application de cet acte.

Il s'agit là d'un progrès dans la sanction démocratique et parlementaire du droit communautaire mais le progrès n'est pas à la mesure de l'importance des compétences détenues maintenant par les Institutions exécutives de la C.E.E.

Le pouvoir budgétaire a été progressivement limité par la pratique de la "discipline budgétaire" qui devient contraignante malgré les protestations du Parlement européen.

En matière de normes (règlements, directives) la compétence du Parlement européen demeure encore pour l'essentiel simplement consultative et ne peut conduire à des modifications profondes des projets de texte qui lui sont soumis par le Conseil.

La procédure de "coopération" marque un progrès et a déjà donné des résultats mais sa complexité, le domaine relativement limité dans lequel elle s'applique ne lui permettent pas d'assurer une véritable démocratisation du processus de décision communautaire.

Il est vrai qu'il n'est guère aisé d'aller plus loin aujourd'hui dans la mesure où il est impossible d'établir un lien politique entre des institutions qui ne sont pas de même nature. L'Exécutif qui représente les Etats est également législateur, le Parlement qui représente la souveraineté populaire n'est pas le pouvoir législatif et la Commission responsable devant le Parlement n'est aujourd'hui qu'un organe de proposition et d'exécution.

Le système est à l'évidence déséquilibré dans la mesure où la décision finale appartient à un organe de nature confédérale dans sa structure, même si la règle qui émane de lui a une force supranationale.

C'est pourquoi depuis plusieurs années déjà les parlements nationaux comme le Parlement européen se plaignent, moins de leur perte ou de l'absence de pouvoirs, que du caractère peu démocratique de l'élaboration du droit communautaire.

Il existe aujourd'hui un "déficit démocratique" dans l'action des Institutions de la C.E.E. qu'il conviendrait de combler ou tout au moins de réduire fortement.

Dans ce but les parlements nationaux comme le Parlement européen, sans renoncer à leurs pouvoirs propres, ont certainement un nouveau rôle à jouer.

CHAPITRE II - LES PARLEMENTS DANS LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE : UN ROLE PLUS IMPORTANT

Les considérations précédentes montrent que le déficit démocratique apparaît à trois niveaux de l'élaboration de la législation communautaire :

- au moment de l'élaboration des propositions avant que le Conseil soit amené à statuer ;

- au moment de la décision et de sa mise en oeuvre ;

- au moment de l'application.

Les Parlements nationaux ratifient et le contrôle du Parlement européen par la voie d'une motion de censure sur la gestion de la Commission n'a jamais été mis en oeuvre. De plus ni les Parlements Nationaux, ni le Parlement Européen ne jouent le rôle de relais de la Communauté vers les opinions publiques, fonction qui est pourtant l'apanage des assemblées en Démocratie.

Section I - Le rôle des parlements dans l'élaboration des propositions

C'est au moment de l'élaboration des propositions de normes européennes que les Parlements souhaitent jouer un rôle alors qu'ils sont mis à l'écart, souvent en raison de règles traditionnelles en partie désuètes. Aussi la tendance actuelle est la recherche d'une participation à ce stade.

§ 1. L'ambiguïté de la procédure d'élaboration de la règle communautaire

L'élaboration de la règle communautaire est l'oeuvre du Conseil des Ministres sur proposition de la Commission. Cette procédure est ambiguë car elle met en contradiction le processus d'élaboration, qui s'apparente à une discussion diplomatique, même si la décision est prise finalement à la majorité, avec le contenu même de la norme qui a valeur "législative" au plein sens du terme.

Or, dans un grand nombre de Constitutions des Etats membres, l'Exécutif détient le monopole des négociations internationales et les conduit donc librement sans consultation des Parlements.

Ainsi un texte communautaire pourra abroger une loi interne sans que le Parlement national ait la possibilité de contrôler les raisons de l'abrogation d'une norme sur laquelle il avait statué en pleine souveraineté.

Cette perte de pouvoir n'est pas compensée par l'intervention du Parlement européen dont l'avis ou la "coopération" n'intervient qu'après le début de la procédure d'adoption, à la demande du Conseil. Si les Parlements veulent jouer un rôle réel sur le contenu de la règle adoptée par le Conseil, ils doivent intervenir dès l'élaboration du projet, c'est-à-dire au niveau de la proposition de la Commission et avant même sa transmission par cette dernière au Conseil. C'est le contrôle des Parlements sur la "voie ascendante" de la législation communautaire que Mme le Président Iotti souligne dans sa contribution.

C'est dans ce sens que plusieurs parlements ont imposé leur participation à l'élaboration des règles communautaires. Elle a été une des conditions mise par eux à la ratification des traités.

A l'heure actuelle, la plupart des Parlements s'efforcent de créer des structures permettant une intervention à ce stade.

§ 2. Les deux exemples les plus significatifs : le Danemark et la Grande-Bretagne

Deux Parlements ont dès le départ, imposé leur participation réelle à l'élaboration de la norme communautaire, avant même sa discussion devant le Conseil : le Folketing danois et la Chambre des Communes britannique.

2.1. La réponse adressée au rapporteur par le Président du Folketing danois expose très clairement la démarche de cette assemblée.

Au moment de l'adhésion du Danemark à la Communauté, le Folketing a créé dans son sein une Commission des Affaires européennes.

Conformément à la loi de ratification, le gouvernement doit informer cette Commission de toute proposition présentée au Conseil des Communautés soit sous forme d'un projet de règlement, soit sous forme d'un projet de directive.

Avant toute réunion du Conseil des Communautés le Ministre compétent doit informer verbalement la Commission des questions inscrites à l'ordre du jour.

Les recommandations qui peuvent être faites à cette occasion lient le ministre quant aux décisions qu'il peut prendre au Conseil.

Après le Conseil, le ministre rend compte à la Commission des débats et décisions de ce dernier.

Pour exercer ses compétences, la Commission des Affaires européennes est saisie de toutes les propositions de la Commission accompagnées de notes informatives du gouvernement.

La mise en oeuvre de l'Acte Unique a conduit à accélérer mais aussi à renforcer ce contrôle. Les propositions qui pourraient faire l'objet d'un vote à la majorité au sein du Conseil conformément à l'article 100 A font l'objet de deux examens successifs par la Commission s'il apparaît que la position danoise risque d'être minoritaire.

Il est évident que le système danois est contraignant et, en droit, fait prévaloir la volonté du parlement sur celle du gouvernement dans la négociation qui conduit à la décision communautaire.

2.2. La Chambre des Communes joue un rôle de même nature à l'égard du gouvernement britannique. Dans sa communication au rapporteur, le Président de l'assemblée anglaise expose très clairement la procédure suivie.

Après l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun, la Chambre a admis que son pouvoir législatif soit réduit dans les domaines communautaires. Elle souhaitait cependant influencer les Ministres et les obliger à tenir compte de ses décisions devant le Conseil. Ceci a conduit à la création en 1974 d'une Commission de Législation européenne chargée d'examiner tous les projets élaborés par la Commission en vue de leur adoption par le Conseil et d'émettre un avis sur la nécessité pour la Chambre des Communes de s'en saisir.

L'influence de la Commission découle du fait que, en accord avec la Chambre, le gouvernement britannique ne peut prendre de décision au Conseil sur une proposition qui doit être débattue par la Chambre avant que ce débat ait eu lieu.

La mise en place de l'Acte Unique a accru les compétences de la Commission de Législation Européenne puisqu'elle examine aussi les amendements apportés par la Commission des Communautés à ses propositions à la suite de la procédure de coopération avec le Parlement européen.

La Commission des Affaires européennes est également chargée de juger du fondement des décisions communautaires par rapport au traité, en particulier de l'application de l'art. 100 A de l'Acte Unique.

2.3. La Chambre des Lords de Grande-Bretagne dispose d'une structure identique à la Chambre des Communes. Sa Commission des Affaires européennes détient en principe les mêmes pouvoirs que la Chambre basse. Dans la pratique, la Commission des Affaires européennes de la Chambre des Lords est devenue un instrument remarquable d'étude des projets de législation européenne à travers les enquêtes très poussées qu'elle conduit dans les domaines dont elle se saisit.

§ 3. La situation dans les Parlements des autres Etats membres

Le rôle décisionnel des Parlements nationaux au moment de la préparation de la norme communautaire est moins marqué dans les autres pays. Une évolution est cependant perceptible depuis plusieurs années qui tend à donner aux assemblées au moins un droit à l'information sur les projets de règles européennes et une possibilité de recommandation à l'égard du gouvernement. La force de cette dernière dépend évidemment de l'équilibre qui s'instaure dans un régime parlementaire entre le privilège de négociation internationale du gouvernement ou du chef de l'Etat et la responsabilité politique de l'exécutif devant les assemblées.

Cette démarche a été marquée le plus souvent par l'institution dans les parlements d'organes spécialisés dans l'examen des questions communautaires et par l'attribution à ces organes de compétences spécifiques.

3.1. En Belgique a été créé, au sein de la Chambre des Représentants, en avril 1985, un "Comité d'Avis chargé des Questions Européennes". Cependant il ne semble pas que ce Comité ait une compétence particulière pour l'examen des propositions élaborées par la Commission avant leur examen par le Conseil.

3.2. En Allemagne, il avait été créé au Bundestag en 1984 une "Commission de l'Europe". Elle n'a pas été reconduite après les élections de 1987. A sa place, la commission des Affaires Etrangères a institué une "sous-commission pour les affaires européennes".

Il semble qu'elle ait pour objectif de coordonner l'ensemble des travaux du Bundestag en ce qui concerne la construction européenne mais n'a pas de compétence particulière à un stade donné de l'élaboration des normes communautaires.

En effet, les projets de directives sont adressés par le gouvernement dès leur transmission par la Commission, à la commission du Bundestag compétente au fond. Il est à noter d'ailleurs que la plupart des commissions de la Chambre allemande instituent ou envisagent d'instituer des sous-commissions spécialisées dans les questions européennes de leur compétence.

La sous-Commission de la Commission des affaires Etrangères du Bundestag exerce un certain contrôle politique sur le gouvernement au moment

des négociations. A titre exceptionnel, les commissions peuvent adresser des résolutions au gouvernement.

Les compétences de la "Commission des Affaires Européennes" du Bundesrat paraissent mieux affirmées que celles des commissions du Bundestag. Créée en 1957, cette commission est compétente pour l'examen au fond de toutes propositions émanant de la Commission des Communautés que le gouvernement fédéral doit lui transmettre. Elle consulte les commissions compétentes et soumet au Bundesrat des avis qui sont transmis au gouvernement.

3.3. En Espagne, le Parlement a créé en 1985 une "commission mixte pour les Communautés Européennes" composée de représentants des deux Chambres. Une loi de 1988 a précisé et étendu ses compétences.

Cette formule présente des caractères originaux :

- . Sa composition est variable. Elle est fixée au début de chaque Législature par accord entre les deux Chambres.

- . A l'origine, elle avait pour mission essentielle de contrôler la délégation du pouvoir législatif donnée au gouvernement pour assurer l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun.

- . Depuis 1988, outre le contrôle de l'adaptation de la Législation interne, elle doit exercer une mission d'information sur la politique communautaire, l'élaboration des normes européennes et la politique conduite par le gouvernement au sein de la C.E.E. Elle doit faire un rapport sur ces divers points.

- . Elle doit également assurer la coopération avec les organes du Parlement européen, les représentants espagnols élus au Parlement européen et les Commissions des autres Parlements des Etats membres de la C.E.E.

- . Elle exerce librement ses compétences et ses décisions sont prises suivant un système de vote pondéré en fonction de la représentation des deux Chambres.

3.4. Une solution identique à celle de l'Espagne a été adoptée en 1987 en Irlande où a été créée une "commission mixte sur le droit dérivé européen" qui comprend des députés et des sénateurs.

Sa compétence est très étendue. Elle est, en particulier, habilitée à se prononcer "sur les sous-programmes et orientations de la Commission des communautés européennes servant de base à d'éventuelles initiatives législatives et sur les propositions de règlement, de directive, de décision, de recommandation et d'avis du Conseil élaborées par la Commission..."

Elle fait rapport aux deux Chambres du Parlement. Il est ici parfaitement clair que par son droit à l'information le Parlement veut pouvoir peser sur les négociations au sein du Conseil qui conduiront à l'adoption de la règle communautaire.

3.5. En Italie seul le Sénat a institué en 1968 une "commission pour les affaires européennes". En principe elle ne se prononce sur les projets de la Commission qu'à la demande du gouvernement ou d'un certain nombre de sénateurs. Ses compétences formelles se situent plutôt au moment de l'entrée du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Elle est néanmoins régulièrement informée de l'activité des institutions européennes.

3.6. Aux Pays-Bas, il existe depuis 1986 une "commission permanente des affaires européennes" au sein de la Chambre des Députés (Seconde Chambre des Etats généraux). Ses compétences se situent au niveau de la préparation de la norme puisque, en liaison avec les autres commissions, elle doit organiser la concertation avec le gouvernement sur les sessions du Conseil des Communautés, en particulier en entendant les ministres concernés.

3.7. En 1987, l'Assemblée de la République portugaise a créé une "commission des Affaires Européennes" qui dans un premier temps avait essentiellement pour objet d'assurer une liaison avec le Parlement Européen. Une réforme de ses compétences est en cours dans le but de les étendre, en particulier, au niveau de la préparation des textes communautaires. La commission demande : "l'examen rapide par l'Assemblée de la République de chaque avant-projet et projet de directive et de règlement communautaire, la sélection par la commission des affaires Européennes des projets qui, par leur impact sur l'économie nationale, devraient être examinés par l'Assemblée de la République, la transmission des projets ainsi sélectionnés aux commissions compétentes pour qu'ils soient pris en considération par les autorités portugaises lors des discussions sur l'adoption des directives et règlements communautaires."

Il est évident que le Parlement portugais souhaite intervenir dans le processus d'élaboration de la norme.

Elle fait rapport aux deux Chambres du Parlement. Il est ici parfaitement clair que par son droit à l'information le Parlement veut pouvoir peser sur les négociations au sein du Conseil qui conduiront à l'adoption de la règle communautaire.

3.5. En Italie seul le Sénat a institué en 1968 une "commission pour les affaires européennes". En principe elle ne se prononce sur les projets de la Commission qu'à la demande du gouvernement ou d'un certain nombre de sénateurs. Ses compétences formelles se situent plutôt au moment de l'entrée du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Elle est néanmoins régulièrement informée de l'activité des institutions européennes.

3.6. Aux Pays-Bas, il existe depuis 1986 une "commission permanente des affaires européennes" au sein de la Chambre des Députés (Seconde Chambre des Etats généraux). Ses compétences se situent au niveau de la préparation de la norme puisque, en liaison avec les autres commissions, elle doit organiser la concertation avec le gouvernement sur les sessions du Conseil des Communautés, en particulier en entendant les ministres concernés.

3.7. En 1987, l'Assemblée de la République portugaise a créé une "commission des Affaires Européennes" qui dans un premier temps avait essentiellement pour objet d'assurer une liaison avec le Parlement Européen. Une réforme de ses compétences est en cours dans le but de les étendre, en particulier, au niveau de la préparation des textes communautaires. La commission demande : "l'examen rapide par l'Assemblée de la République de chaque avant-projet et projet de directive et de règlement communautaire, la sélection par la commission des affaires Européennes des projets qui, par leur impact sur l'économie nationale, devraient être examinés par l'Assemblée de la République, la transmission des projets ainsi sélectionnés aux commissions compétentes pour qu'ils soient pris en considération par les autorités portugaises lors des discussions sur l'adoption des directives et règlements communautaires."

Il est évident que le Parlement portugais souhaite intervenir dans le processus d'élaboration de la norme.

3.8. En raison des dispositions constitutionnelles qui le régissent, le Parlement français a adopté en 1979 une solution originale pour associer ses assemblées au processus d'élaboration du droit européen. Les "délégations pour les Communautés Européennes de l'Assemblée Nationale et du Sénat" ne sont pas des commissions parlementaires au sens constitutionnel du terme.

Il s'agit de deux organismes parlementaires spécifiques créés par la loi en vue d'informer leurs assemblées respectives des activités des Communautés européennes et du développement de la législation communautaire.

Pour qu'ils puissent exercer leurs compétences, le gouvernement peut leur transmettre tout projet de texte communautaire. Il doit leur transmettre avant examen par le Conseil des Communautés les projets qui entrent dans le domaine de la loi. Les délégations élaborent sur les projets dont elles se saisissent des conclusions qui sont transmises aux commissions parlementaires à qui il appartient de leur donner suite.

L'intervention des délégations peut permettre aux commissions d'agir sur le gouvernement au moment même des négociations.

La caractéristique actuelle de l'action des délégations est d'être purement informative et facultative, ce qui respecte le principe, reconnu en France, de l'autonomie gouvernementale dans les négociations internationales. Cette législation est en train d'être revue.

De plus, deux propositions de résolution viennent d'être déposées pour qu'en annexe des rapports législatifs figure un état de la législation comparée. Une telle solution pourrait être requise dans les travaux d'autres assemblées. demander

3.9. Seuls les Parlements du Luxembourg et de la Grèce, la Chambre des Députés italienne, le Sénat des Pays-Bas (Première Chambre) ne se sont pas dotés d'organes spécifiques délibérant sur la législation communautaire. Ce rôle est tenu en général par la commission des Affaires étrangères (1). Une commission des Affaires européennes est en voie de création à la Chambre des Députés italienne.

De ce rapide panorama de la situation existante dans les différents Etats membres on peut tirer un certain nombre de conclusions :

- La majorité des parlements a estimé nécessaire de créer un organe spécifique consacré à l'examen de la législation communautaire. Les dates des créations montrent qu'il s'agit d'une réaction récente des assemblées.

(1) A noter cependant qu'au Luxembourg, les règlements pris en application de la loi portant délégation de pouvoir en matière européenne doivent recueillir l'assentiment de la Commission de travail de la Chambre des députés composée à la proportionnelle des groupes.

- Dans la plupart des cas, cet examen doit permettre au Parlement d'influer sur la position que le gouvernement sera conduit à prendre au cours des négociations conduisant à l'adoption de la norme par le Conseil des Communautés. Cette influence n'est pas, sauf en Grande-Bretagne ou au Danemark, un véritable pouvoir d'empêcher ou d'obliger à décider dans un sens. Elle est un compromis entre la nécessité ressentie par les Parlements de participer à l'élaboration d'une norme qui, dans la plupart des cas, appartiendra à l'ordre juridique interne dès son adoption, et le vieux principe qui réserve aux Exécutifs le monopole des négociations internationales.

Mais les délibérations du Conseil, surtout depuis l'extension du vote à la majorité, sont-elles encore assimilables à des négociations diplomatiques ?

- Il existe partout des risques de conflit de compétence entre l'organe chargé des questions européennes et les commissions traditionnelles compétentes au fond sur les problèmes.

Cependant, dans toutes les Chambres, les règles de fonctionnement des organes chargés des questions européennes visent à éliminer cette éventualité. Des formules très diverses ont été imaginées : travail en commun, travail de l'organe européen au profit des organes traditionnels, simple mission d'information des organes traditionnels par l'organe européen...

- L'intervention obligatoire du Parlement a pour corollaire son droit d'obtenir du gouvernement la transmission de tous les projets de norme et la possibilité d'auto-saisine de ses organes spécialisés en cas de défaillance de l'exécutif.

§ 4. La liaison avec le Parlement Européen

On pourrait considérer que le Parlement européen n'a pas de rôle particulier à jouer dans la situation qui vient d'être évoquée. La volonté des Parlements nationaux d'influer sur la position qu'adoptera leur gouvernement dans la discussion de la règle de droit est une question interne à chaque pays et se situe en amont de l'exercice des compétences du Parlement européen.

Cependant, si le Parlement européen doit intervenir au moment de la prise de décision, ne devrait-il pas être en possession des travaux préalables des

Parlements nationaux qui lui seront d'autant plus précieux que son rôle sera très différent suivant la nature de la norme adoptée ?

Section 2 - Le contrôle des Parlements sur l'adoption de la législation communautaire

Le contrôle des parlements sur l'adoption de la législation communautaire dépend de la norme en cause.

S'il s'agit d'un règlement, une fois la négociation engagée, le Parlement National est dépourvu, sauf dans des cas très rares (Danemark), de moyens de pression sur son gouvernement. En revanche, c'est au Parlement Européen d'assurer en principe un contrôle démocratique.

S'il s'agit d'une directive, le Parlement national retrouvera un pouvoir législatif au moment de son introduction dans le droit interne après que le Parlement européen aura assuré un contrôle sur l'adoption de celle-ci.

§ 1. Le contrôle démocratique de l'adoption du règlement

On entendra ici par Règlements tous les actes qui après leur adoption sont d'application directe en droit interne.

1.1. Au moment de leur adoption par le Conseil celui-ci est soumis à deux "pressions" démocratiques :

- celle examinée plus haut des Parlements nationaux sur la "voie ascendante" pour faire respecter les intérêts qu'ils représentent. Cette pression est difficile à maintenir une fois la négociation réellement engagée et s'exercera donc surtout avant le début de celle-ci. Ensuite, le Parlement national n'aura plus aucun droit de regard sur le règlement adopté ;

- celle du Parlement européen dont la compétence fixée par les traités est d'assurer que le règlement aura été soumis à un examen critique des représentants de la souveraineté populaire. Cette démarche est indiscutable depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel. On peut estimer qu'il y a complémentarité entre la démarche préalable des Parlements nationaux, défenseurs de la souveraineté nationale, et la démarche ultérieure du Parlement européen, défenseur de la souveraineté populaire communautaire.

La combinaison des deux démarches conduirait ainsi à l'édiction d'un règlement obéissant à toutes les règles de la démocratie parlementaire.

1.2. La réalité est autre. Comme cela a été vu plus haut la plupart des Parlements n'exercent qu'une compétence d'influence sur la conduite des négociations par leur gouvernement. Cette influence peut être politiquement importante, elle ne conduit plus à un blocage de la négociation.

Le Parlement européen n'a qu'un pouvoir consultatif et le Conseil, véritable législateur, est libre sous certaines conditions de tenir compte ou non de ses avis. Comme l'écrit le Président Nothomb sa fonction essentielle est d'être un "forum" des idées européennes. Si on ne peut soutenir que les règlements européens sont des actes discrétionnaires du Conseil, on doit constater qu'ils ne sont pas adoptés suivant la procédure législative parlementaire qui est la garantie, dans les démocraties occidentales, de l'édiction des normes.

1.3. Cette situation est contestée depuis de nombreuses années. Elle l'est en premier lieu par le Parlement européen qui souffre de la distorsion entre sa nature d'organe légitime et souverain et ses compétences simplement consultatives.

Elle l'est par certains Parlements nationaux qui accepteraient plus facilement l'abandon de leurs pouvoirs traditionnels s'ils étaient repris au niveau européen par un organe représentatif de la souveraineté populaire.

La réponse adressée au rapporteur par le Président Engholm, Président du Bundesrat, est sur ce point significative :

"Le Parlement européen doit recevoir plus de pouvoirs. Dans cette mesure l'Acte Unique du 28 février 1986 a déjà montré la bonne voie à suivre. La perte de compétences des parlements nationaux en conséquence d'une intégration progressive doit être compensée par un renforcement de la légitimation parlementaire au niveau communautaire... Sans englober le Parlement européen plus intensément dans le processus d'intégration, les élections directes risquent de perdre leur importance originaire... C'est une des revendications fondamentales du Bundesrat..."

1.4. Certes, le rôle du Parlement européen n'est pas totalement consultatif. Outre ses pouvoirs spécifiques en matière budgétaire et à l'égard des traités d'approbation conclus par la Communauté, il possède, depuis la signature de l'acte unique, celui de "coopérer" à l'édiction de certaines normes. Mais cette compétence est encore limitée à certaines matières. Son extension, essentiellement dans le domaine des règlements, serait de nature, dans un premier temps, à améliorer le caractère démocratique de cette forme de décision.

A l'évidence le Parlement européen pourrait délibérer en pleine connaissance de cause s'il était au courant des positions exprimées par les Parlements nationaux. L'écueil à éviter est que le Parlement européen se transforme lui aussi en champ clos de l'affrontement des intérêts des Etats. Bien au contraire, et mieux que le Conseil, il devrait être le lieu de l'élaboration de la norme véritablement européenne édictée à partir des positions nationales et les dépassant.

Dans ce contexte, la nécessité de relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen apparaît évidente.

§ 2. Le contrôle démocratique de l'adoption de la directive

Le problème du contrôle démocratique de l'adoption des directives est légèrement différent dans la mesure où il implique moins une substitution du Parlement européen aux Parlements nationaux qu'une collaboration pour assurer l'exercice du pouvoir législatif à toutes les étapes du processus de décision.

2.1. Certes la première partie de celui-ci est équivalente à celle qui préside à l'édition des règlements.

Il s'y ajoute la phase de l'introduction de la directive dans le droit interne au cours de laquelle les Parlements nationaux retrouvent une partie de leur pouvoir législatif autonome. C'est ce que Mme le Président Iotti appelle "la voie descendante" de la norme européenne.

Il est important qu'à ce stade également s'instaure une collaboration entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Ce dernier joue un double rôle.

Au niveau de l'élaboration communautaire il est le gardien du caractère démocratique de l'élaboration de la directive.

Ses travaux éclairent les Parlements nationaux sur les enjeux de la directive.

Il apparaît également souhaitable qu'au moment de la transposition en droit interne, les Parlements nationaux échangent entre eux toutes les informations utiles pour que l'adaptation nationale tienne compte des décisions des autres pays et évite les divergences trop importantes entre les situations juridiques nationales.

2.2. Cette collaboration peut s'avérer encore plus nécessaire si, comme certains le pensent, les Parlements nationaux doivent, dans la perspective de 1993, assurer progressivement l'"euro-compatibilité" de l'ensemble des ordres juridiques internes avec le droit communautaire. Cela implique tout à la fois une révision des normes existantes pour les adopter et un contrôle de l'élaboration des normes nouvelles par rapport aux règles européennes. En France, c'est un rôle que souhaitent jouer les délégations pour les Communautés européennes. A la Chambre des députés italienne, même si cette initiative a peu de chance d'être acceptée, certains groupes politiques proposent l'institution d'une "exception d'irrecevabilité" opposable à tout projet de texte national non compatible ou violant une norme communautaire.

Section 3 - Le rôle des Parlements à l'égard des opinions publiques

On oublie très souvent qu'un des rôles traditionnels, sans doute un des plus anciens, des Parlements est d'être un lien entre le pouvoir et les citoyens. Représentant de la volonté populaire il exerce la souveraineté mais doit finalement rendre compte de son action, expliquer les raisons et la portée des décisions prises. Dans toutes les démocraties, la publicité du débat législatif et politique est la condition de l'obéissance du citoyen à la loi.

Ce rôle n'est plus, ou mal, assumé dans la construction communautaire. La diversité des normes, la perte de compétence des Parlements dans leur édition, le rôle encore restreint assumé par le Parlement européen conduisent les opinions des différents pays à un sentiment d'isolement face à une immense machine "eurocratique" anonyme. Cette fonction des assemblées que le Président Nothomb qualifie de "Forum" doit être à nouveau assumée sinon le déficit démocratique constaté dans le fonctionnement des institutions se transformera en désaffection des populations à l'égard de l'Unité européenne.

Participeront-elles encore à la désignation de représentants dont elles ne comprendront plus le rôle ? C'est la crainte exprimée par le Président Engholm du Bundesrat.

La solution réside ici encore dans la collaboration entre les institutions parlementaires nationales et entre elles et le Parlement européen. Faire comprendre à l'opinion de chaque nation les raisons et les résultats de la construction européenne implique que tout ensemble parient et même connaissent de cause les mêmes et...

CHAPITRE III - LA COLLABORATION NECESSAIRE ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET AVEC LE PARLEMENT EUROPEEN

Avant d'avancer des solutions pratiques, il convient d'examiner le cadre dans lequel cette collaboration pourra s'inscrire, les conditions à remplir et les obstacles à surmonter.

Section I - Les conditions de la collaboration entre assemblées

Toutes les réponses reçues par le rapporteur souhaitent

l'établissement de relations suivies entre les Parlements nationaux et avec le Parlement européen. Certaines cependant montrent qu'il existe des limites à cette démarche, qui tiennent essentiellement aux possibilités pratiques de sa mise en oeuvre.

§ 1. Les formes de la coopération

La première question qui se pose est de savoir comment peut s'instaurer une collaboration.

1.1. Les Parlements peuvent tout d'abord débattre ensemble des grandes lignes des orientations des politiques mises en oeuvre par la Communauté. C'est ce que souhaite en particulier le Bundestag. C'est ce que souhaite également le Parlement européen dans la perspective du passage à l'Union politique de l'Europe.

1.2. Les Parlements peuvent aussi souhaiter examiner en commun des questions plus précises, en particulier celles qui doivent faire l'objet de règles en cours d'élaboration. C'est la coordination des interventions des assemblées et du Parlement européen dans le processus législatif communautaire examinée plus haut.

Il convient de remarquer que, dans les deux cas, il ne s'agit pas d'organiser des débats généraux et imprécis. Quel que soit le thème sur lequel portera la coopération organisée, il doit être clairement déterminé et préparé avec soin. C'est une des revendications de tous ceux qui ont déjà participé, en particulier à l'Assemblée Nationale Française, à des travaux de ce genre. Il ne faut pas se réunir pour se réunir.

1.3. L'objet ne doit pas être déterminé uniquement par le sujet à aborder mais aussi par le destinataire final de la coopération. Celle-ci ne pourra pas prendre la même forme si elle veut agir sur le processus de décision ou si son but est d'informer l'opinion des Etats. On revient ici à la distinction que le Président Nothomb établit entre le rôle législatif et le rôle forum des Parlements. Il est évident que dans l'un et l'autre cas ils ne poursuivent pas le même but, même si les deux actions sont complémentaires.

§ 2. Les moyens à employer

Les moyens variés dont disposent les Parlements à travers leurs organes spécialisés et leurs commissions traditionnelles doivent permettre d'adapter ceux-ci aux objectifs poursuivis.

La plus grande liberté doit être respectée. Sur ce point, les expériences déjà acquises sont significatives. Elles vont des rencontres périodiques des Présidents des Assemblées aux contacts bilatéraux entre Parlements.

La plus grande initiative peut également être laissée aux différents responsables politiques au sein des Parlements.

Des études en commun, des rencontres peuvent trouver leur origine dans un Parlement national ou au Parlement européen, peu importe si le sujet est valable et le résultat positif.

Il convient de tenir compte également de la diversité des structures, des règles de fonctionnement et des rythmes de travail des différentes assemblées. Elles ne sont pas saisies toutes le même jour et à la même heure du même texte européen.

Il appartient sans doute aux Présidents des assemblées d'assurer une certaine cohésion de l'ensemble pour éviter la multiplication de rencontres ou de double-emplois. Une résolution en ce sens avait d'ailleurs été adoptée par la conférence des Présidents de Luxembourg en 1987. En outre, comme le propose le Président Nothomb, il serait bon que l'information de l'opinion fasse l'objet de certains rendez-vous fixes au cours desquels tous les Parlements informeraient publiquement leurs opinions de l'évolution de la construction européenne.

§ 3. Le contenu de la coopération

Le contenu de la coopération est sans doute le plus difficile à définir.

3.1. En effet, si comme le soutient le Speaker de la Chambre des Communes, M. Weatherill, les Parlements nationaux doivent défendre les intérêts nationaux de leurs électeurs ; une coopération, dans ces conditions, risque de n'être au mieux, qu'un dialogue de sourds, au pire, une exacerbation des antagonismes.

Cependant, un débat au sein d'instances parlementaires pourrait faciliter les convergences, la recherche de nouvelles solutions ou ouvrir la voie à des compromis. Le Président Nothomb pense à l'inverse qu'il serait nécessaire d'envisager la création d'un Sénat européen qui serait l'expression des différences d'ordre national, alors que le Parlement Européen serait celle de l'unité fondée sur l'adhésion démocratique des peuples. Cette solution, pour intéressante qu'elle soit, ne peut être envisagée à court terme.

3.2. Aujourd'hui, si l'on veut que la coopération soit réelle, pragmatique et efficace, il est nécessaire de lui assigner des résultats précis.

Elle doit être essentiellement la confrontation de points de vue afin d'éclairer des décisions qui doivent préserver l'autonomie des participants. Le résultat de la coopération, même si il se limite à l'information réciproque des institutions nationales et communautaire et à celle du public, ne sera cependant pas négligeable.

Vouloir dès le départ imposer des résolutions, des motions, des voeux qui lieraient plus ou moins les Parlements conduirait vraisemblablement à l'échec et à la désuétude de toute procédure de coopération. C'est ce qui ressort de la réponse du Président Dolman de la Deuxième Chambre des Pays-Bas.

En outre, dans certaines assemblées, comme, par exemple, l'Assemblée Nationale et le Sénat français, les règles constitutionnelles interdisent le vote de motions ou de résolutions.

Section 2 - Les voies de la collaboration entre assemblées

Pour tenter de déterminer quelle voie pourrait emprunter la collaboration entre les assemblées, on dispose d'éléments de réflexion assez précis pour permettre d'élaborer plusieurs solutions.

§ 1. Le rôle des administrations parlementaires

Plusieurs Présidents, soulignent l'absence de circulation de l'information entre les Parlements nationaux sur les questions communautaires, en particulier M. Swaelen, Président du Sénat belge. Il cite des rapports du Parlement français qui auraient dû être connus des autres Parlements et dont les conclusions auraient pu faire l'objet de discussions communes.

Le Président Swaelen propose en conclusion que "dans chaque Assemblée parlementaire, on désigne un fonctionnaire qui serait responsable, en vue de réaliser une meilleure information et une meilleure documentation sur les sujets..."

Or, comme le rappellent Mme le Président Iotti et M. le Président Poher, cette organisation existe depuis dix ans. Le Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaires (C.E.R.D.P.) a justement été créé pour que les administrations des Parlements soient à même de mieux renseigner leurs Assemblées respectives sur ce qui se passe dans les Chambres des autres Etats.

Le C.E.R.D.P. a permis ainsi de créer un réseau de correspondants qui ont pour mission de collecter l'information et de la mettre à la disposition des parlementaires, d'organiser des liaisons informatisées qui se développent et permettent d'interroger directement les bases documentaires des Parlements, de faire fonctionner un Centre de recherches économiques qui procure aux Parlements des études sur des sujets choisis en commun.

On pourrait donner mission aux Secrétaires Généraux des Assemblées d'étudier, en liaison avec les responsables du Centre, l'accroissement de la contribution de celui-ci, en particulier études de droit comparé.

§ 2. Les éléments de réflexion

Un certain nombre d'éléments peuvent guider la réflexion :

2.1. Le souhait unanime des Présidents d'un développement de la coopération entre leur assemblée et les assemblées des autres Etats et avec le Parlement européen. Le Président de la Chambre des Communes, même s'il est sceptique quant aux résultats, ne s'oppose pas aux contacts que les commissions de son assemblée prennent avec les organes similaires des autres Parlements.

2.2. Les propositions concrètes d'organisation d'une coopération contenues, d'une part, dans la lettre adressée par le Président Nothomb, Président de la Chambre des Représentants de Belgique à Lord Plumb, Président du Parlement Européen et, d'autre part, dans la résolution du 16 février 1989 adoptée par le Parlement européen sur rapport de M. Hans-Joachim Seeler.

2.3. L'expérience des relations qui existent depuis plusieurs années entre les Parlements nationaux et entre ceux-ci et le Parlement européen.

A titre d'exemple, l'Assemblée Nationale française a tiré, pour sa part, d'une pratique de rencontres bilatérales ou multilatérales déjà ancienne des enseignements portant sur la régularité des rencontres, la précision des questions à aborder et la nécessité d'une très sérieuse préparation technique.

§ 3. Ce que l'on peut envisager

3.1. Les solutions que l'on peut envisager doivent éviter deux écueils :

- une trop grande rigidité qui aboutirait soit à une inadaptation de la coopération, soit à l'impossibilité de la rendre efficace en raison des contraintes diverses qui pèsent sur les parlements,
- une trop grande latitude d'organisation qui pourrait conduire à un gaspillage de temps sans résultat effectif.

La coopération doit être un élément de la décision nécessaire pour affiner l'exercice du pouvoir législatif. Si elle devait s'avérer une contrainte supplémentaire inutile elle disparaîtrait d'elle-même.

Compte tenu de ces remarques, il est possible d'avancer au moins quatre propositions.

1. - Une coopération bilatérale ou multilatérale entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Parlement européen peut résulter tout d'abord de contacts permanents entre les parlementaires nationaux et les représentants nationaux au Parlement européen.

Ce contact peut être établi de deux manières :

- par la voie politique, les groupes politiques de chaque assemblée ou les partis représentés dans les assemblées organisant un travail en commun de leurs représentants nationaux et européens. A signaler, par exemple, les statuts des partis politiques italiens qui prévoient expressément ces contacts ;
- par la voie institutionnelle, en prévoyant la possibilité pour les représentants d'un pays au Parlement européen de prendre part, sans voix délibérative, aux travaux de leur parlement national.

Les organes des parlements nationaux spécialisés dans les questions européennes paraissent être les meilleures structures d'accueil de ce type de coopération.

L'expérience a été tentée et semble-t-il réussie à la Chambre des Représentants de Belgique où le "Comité d'avis chargé des questions européennes" comprend 10 députés et 10 membres du Parlement européen. L'intégration est totale puisque les 10 représentants européens ont voix délibérative pour l'élaboration des avis du Comité. La composition de ce dernier peut d'ailleurs être complétée par d'autres représentants au Parlement européen avec voix consultative.

A côté de cette participation permanente, la possibilité est offerte aux représentants belges au Parlement européen de participer aux travaux des commissions de la Chambre avec voix consultative, à leur demande et avec l'autorisation du Président de la commission concernée (art. 25 du règlement de la Chambre belge).

Le Bundestag de la République fédérale d'Allemagne a adopté récemment une disposition similaire en autorisant 13 représentants titulaires allemands au Parlement européen et 13 suppléants à prendre part aux travaux de la sous-commission des Affaires européennes de la commission des affaires étrangères avec voix consultative.

La réforme en cours du statut des délégations pour les Communautés européennes de l'Assemblée Nationale et du Sénat prévoit que celles-ci "peuvent associer les représentants français du Parlement européen à leurs travaux, sans voie délibérative".

Ce premier type de coopération est sans doute le plus simple à organiser et sa portée devrait être déterminante puisqu'il associerait dans la confrontation d'idées des parlementaires de même origine.

Les trois solutions évoquées ci-dessus n'ont pas toutes la même ampleur. Elles ouvrent cependant une voie qui peut être fructueuse et au § 2 bis de sa résolution du 16 février 1989, le Parlement européen en souhaite la généralisation.

3.3. LA SECONDE PROPOSITION est la contrepartie de la précédente.

Elle est contenue dans le § 4 de la résolution du Parlement européen qui demande la participation des représentants des commissions des parlements nationaux aux travaux des commissions du Parlement européen.

Sur ce point on peut citer à titre d'exemple le fait que la délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés européennes a prévu la possibilité pour un de ses membres d'assister aux périodes de session du Parlement européen.

3.4. LA TROISIEME PROPOSITION a trait à l'organisation de rencontres régulières entre des organes spécialisés des Parlements nationaux et avec le Parlement européen.

La régularité implique que ces rencontres aient pour but de suivre des questions dont la solution s'étale sur une certaine durée et qui conservent pendant tout ce temps une certaine homogénéité.

Si l'on prend par exemple la question de l'espace social européen dont la réalisation doit accompagner la mise en place du marché unique, c'est une idée dont le contenu est élaboré par une série de négociations en cours et qui sera transformée ensuite en normes réglant les différents aspects de son application.

Si l'on voit bien qu'au terme de l'évolution ce sont les commissions traditionnelles des parlements qui auront à traiter des aspects sectoriels, aucune, pas même celle des Affaires étrangères, ne sera compétente pendant la première partie de la mise en place de cette vaste politique.

Seuls les organes spécialisés dans les affaires européennes des parlements sont en mesure d'exercer le contrôle général de la politique élaborée.

Ils le peuvent parce qu'ils disposent d'une vision globale de tous les aspects de la question, les commissions techniques ayant une compétence sectorielle.

Il ne peuvent également pas le faire si les commissions

l'information et de la documentation et qu'ils sont spécialisés dans l'approche des politiques sous l'angle européen.

Les organes spécialisés des parlements nationaux devraient ainsi devenir le pilier autour duquel s'organiserait la coopération entre les parlements nationaux et entre ceux-ci et le Parlement européen.

On peut imaginer par exemple que ces organes se rencontrent deux fois par an, soit pour examiner en commun certaines politiques en cours, soit pour faire le bilan de la réalisation de certaines d'entre elles.

C'est la suggestion faite par le Président Nothomb au troisième paragraphe de sa lettre à Lord Plumb. C'est aussi ce qui est suggéré par la résolution du Parlement européen.

Cette proposition doit cependant être précisée en répondant à quatre questions subsidiaires :

. Pourquoi deux fois par an ? Parce que cela permettrait, notamment, un débat et un échange d'informations sur l'action des Présidences successives du Conseil. Il ne s'agit pas de contrôler cette action mais de permettre une information des parlements sur le programme des Présidences et sur les résultats de celles-ci.

. Qui prendrait l'initiative d'organiser la rencontre ? A l'évidence ce serait le Parlement dont le pays exerce la présidence de la Communauté. Il serait le mieux à même de fixer les thèmes de la rencontre et de l'organiser matériellement.

A titre de première expérience, l'Assemblée Nationale française propose de tenir sous la présidence française, une réunion dont les thèmes seront arrêtés en accord avec les présidents des autres parlements et les présidents des organes spécialisés de ces assemblées.

. Qui participerait aux rencontres ? Sur ce point, la proposition du Président Nothomb ne paraît guère réalisable. Si l'on veut réunir les organes spécialisés dans leur totalité, cela conduit à rassembler un véritable Parlement de plus de deux cents membres. Quelle efficacité pourrait avoir un tel rassemblement ? Une rencontre des seuls Présidents des organismes serait en revanche trop limitée.

Il faudrait donc se limiter à envoyer une ou deux délégations dans la Communauté et à inviter à ces rencontres des représentants de cette Communauté. On pourrait ainsi envisager de réunir les Présidents des parlements nationaux et les Présidents des organes spécialisés de ces parlements.

. Comment associer le Parlement européen ? Les commissions du Parlement européen participeraient à la réunion en fonction du sujet discuté et en raison de leur spécialisation.

3.5. LA QUATRIEME PROPOSITION est de laisser la plus grande liberté aux organes spécialisés dans les problèmes européens des Parlements ainsi qu'à leurs commissions permanentes dans l'organisation soit de rencontres bilatérales, soit de rencontres multilatérales en fonction des sujets dont ils ont à débattre.

Ces rencontres peuvent prendre des formes très diverses et il faut préserver cette diversité :

- audition par un organe, lors de l'examen d'une question, de représentants d'autres organes similaires d'autres Parlements ou du Parlement européen.

Dès le début de leur fonctionnement, les délégations pour les Communautés du Parlement français ont pris l'habitude d'entendre les présidents ou les rapporteurs des commissions du Parlement européen qui ont eu ou auront à donner un avis sur le projet de texte qu'elles examinent. Elles considèrent que cette procédure est une source très importante d'information ;

- visites réciproques d'organes spécialisés ou de commissions. C'est ainsi que, le 11 et le 12 avril dernier, les délégations françaises ont reçu des membres de la "commission de Législation européenne" de la Chambre des Communes et de la "sous-commission des Affaires européennes" de la commission des Affaires étrangères du Bundestag.

Au cours des deux réunions, de nombreuses questions communautaires ont été examinées en commun afin de confronter les points de vue nationaux sur les solutions à apporter.

Ces visites avaient déjà eu lieu dans le passé et il a été convenu de les poursuivre ;

- réunions périodiques de commissions permanentes sur les questions de leur compétence pendantes devant les instances européennes ou dont elles souhaitent suivre l'application dans les Etats membres.

Il est ainsi particulièrement intéressant que les représentants des commissions des Français et des Allemands tiennent une réunion commune à l'initiative d'un Parlement national. Ce type de rencontre européenne, qui se déroule dans un cadre national, est particulièrement intéressant car il permet de discuter de questions communautaires dans un cadre plus restreint et plus informel que celui des réunions bilatérales ou multilatérales.

Ces initiatives doivent être encouragées. On peut cependant souhaiter qu'elles se soumettent à certaines règles pour assurer l'efficacité de leur travail :

. Elles doivent être programmées avec rigueur pour éviter les doubles emplois ou un foisonnement qui perturberait le travail des assemblées.

C'est pourquoi leur coordination doit être assurée par les Présidents des assemblées comme l'a recommandé la résolution adoptée par la Conférence des Présidents de Luxembourg en 1987.

Il ne s'agit pas de porter atteinte à l'autonomie d'action des Présidents des organes et commissions mais de faire en sorte que leurs travaux se déroulent dans les meilleures conditions possibles.

. Elles doivent permettre une étude approfondie des questions européennes, en particulier de la législation au moment de son élaboration, sans gêner ou retarder le processus de décision.

Il en découle deux obligations :

- + la réunion doit porter sur des questions précises soigneusement préparées par tous les participants ;
- + la réunion doit se limiter aux personnes compétentes.

Ceci conduit à nuancer les propositions du Président Nothomb dont tout le monde admet le grand intérêt. Il n'apparaît pas réaliste, par exemple, que les commissions du Parlement européen cherchent à obtenir avant de prendre leur décision, un avis de tous les organes compétents des Parlements nationaux. Les rythmes de travail, les procédures de décision des assemblées sont tellement différents qu'une telle consultation risquerait de durer plusieurs mois et d'allonger considérablement une procédure d'édiction des normes communautaires déjà très lourde.

Le principe de la consultation systématique est bon mais il faut laisser le soin au Parlement européen d'utiliser, pour le mettre en oeuvre, les moyens qu'il jugera les plus appropriés en fonction du sujet traité.

Les auditions et rencontres de ce type doivent se situer plus au niveau de la mise en oeuvre précise des règles qu'à celui de l'examen et du suivi d'une politique. C'est ce qui les différencie de la coopération sous forme de rencontres périodiques des organes spécialisés dans les questions européennes proposée plus haut.

§ 4 : Les résultats de la coopération

4.1. Comme cela a été dit auparavant, il ne faut pas attendre de la coopération entre Parlements nationaux et avec le Parlement européen de résultats politiques ayant un effet contraignant. En revanche, cette coopération peut apporter plus de clarté dans les prises de décision à tous les niveaux et être la source d'une information réelle et dynamique de l'opinion.

4.2. La coopération ne sera pas inutile si elle aboutit à une étude approfondie des sujets en commun, à un exposé clair des positions de chacun et de leur raison et à la recherche de compromis.

Dans tous les Parlements - la Chambre des Lords britannique est ici un exemple - les organes spécialisés dans les affaires européennes et les commissions permanentes se livrent à un examen approfondi des questions européennes, associant à leurs travaux le gouvernement, les administrations, les universités, les milieux socio-professionnels de leur pays.

Cette masse de réflexion doit profiter à tous. Son échange conduira certainement à une plus grande rigueur dans les prises de position définitives.... ce qui sera un résultat politique peut-être indirect mais positif.

4.3. Le grand apport de la coopération si on sait l'utiliser sera cependant de permettre aux Parlements de jouer à nouveau pleinement leur rôle de relais entre les citoyens et le Pouvoir.

Pour cela il est nécessaire que les travaux réalisés soient rendus accessibles au plus grand nombre, en particulier aux médias, et parfois exposés d'une manière soignée.

La proposition du Président Nothomb d'organiser au moins une fois l'an une "Journée de l'Europe" dans chaque Parlement au cours de laquelle serait traité partout le même sujet, est à retenir.

Toutes nos assemblées à l'occasion de diverses procédures : débats politiques, discussion budgétaire, questions orales, rapports obligatoires du gouvernement, exercent un contrôle régulier sur les problèmes européens.

Il s'agirait d'ajouter à tout cela un grand rendez-vous périodique solennellement consacré à la construction européenne, permettant de présenter un bilan des activités en cours et d'exposer publiquement les grandes orientations de la vie communautaire.

Des initiatives ont déjà été prises en ce sens par certains Parlements. Ainsi à l'Assemblée Nationale vient d'être instituée tous les jeudis après-midi une séance de "questions thématiques". Un ministre doit répondre à toutes les questions qui lui sont posées sur son département. Il a été prévu qu'une fois par session ces questions s'adresseraient au ministre chargé des Affaires européennes.

Pourquoi ne pas lier cette "Journée de l'Europe" avec la réunion des organes spécialisés dans les questions européennes proposée plus haut ?

Il y aurait certes deux "Journées de l'Europe", mais cela ne semble pas exagéré. Les résultats des réunions seraient ainsi exposés dans chaque Parlement et donneraient lieu à un débat public qui les confronterait avec les positions des Exécutifs.

Ce débat apporterait à l'opinion l'information qu'elle demande avec l'aide de tous les médias qui s'en feraient l'écho.

Exiger que la "Journée de l'Europe" ait lieu le même jour dans toutes les assemblées est peut-être trop contraignant en raison des modes de travail particuliers à chacune d'elles. L'essentiel est qu'elle ait lieu dans un délai rapproché de la prochaine réunion des organes spécialisés.

§5. L'extension de la coopération

Plusieurs Présidents insistent, dans leur communication, sur le fait que les Parlements nationaux doivent collaborer avec toutes les Institutions européennes et non pas seulement avec le Parlement européen. Ils souhaitent, en particulier, une coopération avec la Commission des Communautés.

Si cette proposition doit être encouragée, il convient cependant de noter qu'une telle coopération existe déjà depuis longtemps dans certaines assemblées.

En particulier les deux Chambres du Parlement Français - mais il en est de même ailleurs - entretiennent des rapports confiants et efficaces avec la Commission.

Ceux-ci n'ont pas cessé de se développer au cours des dernières années. Visites réciproques, auditions du Président de la Commission et de ses membres, des hauts fonctionnaires de Bruxelles, sont organisées régulièrement et à propos de chaque projet par l'intermédiaire des délégations pour les Communautés européennes ou de certaines commissions. La Commission tient d'ailleurs souvent compte des avis recueillis à ces occasions.

Certains voudraient institutionnaliser de tels contacts par l'ouverture à Bruxelles d'un "bureau de liaison" de leur Parlement avec les Communautés. Le Parlement allemand envisage sérieusement une telle démarche.

CONCLUSION

L'ensemble des remarques présentées dans ce rapport peuvent se résumer en quelques idées simples :

1. Les Parlements des Etats membres ont consenti volontairement à des abandons de souveraineté pour favoriser la construction de l'Unité européenne.
2. L'évolution de cette construction s'est traduite par un amenuisement certain du rôle des Parlements dans la réalisation de l'Europe communautaire. Ce que les Parlements nationaux ont perdu de pouvoir démocratique n'a pas été compensé par le rôle du Parlement européen. D'où le sentiment d'un "déficit démocratique" dans l'élaboration des politiques et des normes européennes qui peut provoquer le désintérêt des citoyens des pays de l'Europe.
3. L'achèvement du marché intérieur, nouvelle étape de l'intégration de l'Europe, doit être l'occasion de combler ce déficit. Pour ce faire, il importe que les Parlements nationaux exercent pleinement leur compétence et que le Parlement européen fasse de même.

Cependant, un contrôle démocratique, pour être efficace, ne doit pas comporter de failles. Il importe donc que les Parlements nationaux et le Parlement européen collaborent pour l'assurer à tous les niveaux.

4. Les Parlements doivent être aussi les organes privilégiés de la formation et de l'information de l'opinion publique européenne sur la marche de la Communauté.
5. C'est pourquoi la coopération entre les Parlements doit prendre certaines formes solennelles que le présent rapport propose.

L'Assemblée Nationale offre de mettre en oeuvre dès maintenant celle d'une rencontre périodique des représentants des organes des Parlements nationaux spécialisés dans les questions communautaires et du Parlement européen.

Les Etats membres de la Communauté ont élaboré un modèle de coopération entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Ce modèle a été enrichi par de nombreux Etats non membres de la Communauté.