

N° 441

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexé au procès-verbal de la séance du 29 juin 1989.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22 du Règlement sur le Parlement français et le développement du système communautaire,*

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Émile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncié, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldagués, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chamont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cosé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Édouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

---

Communautés européennes. — Acte juridique - Contrôle parlementaire - Délégation pour les Communautés européennes - Institutions communautaires - Rapports d'information.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — COMPÉTENCES ET POUVOIRS DANS LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE</b> .....	7
A. — Compétences et pouvoirs .....	7
B. — L'équilibre institutionnel et le déficit démocratique .....	11
<b>II. — L'INFLÉCHISSEMENT DU SYSTÈME FRANÇAIS DE SÉPARATION DES POUVOIRS</b> .....	15
A. — La diminution de la fonction parlementaire .....	15
B. — Le renforcement de l'exécutif .....	21
C. — La montée en puissance du judiciaire ? .....	24
<b>III. — LES VOIES ET MOYENS D'UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE RENFORCÉ</b> .....	27
A. — La permanence du parlementarisme national .....	27
B. — Quelques pistes d'avenir .....	33
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES</b> .....	39

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Acte unique européen, dont l'ambition était de relancer la construction européenne par une voie économique évitant les polémiques institutionnelles des premiers temps de la Communauté, n'a pu empêcher que naisse, en raison du succès même de son approche, une inquiétude quant à l'influence des mécanismes communautaires sur les institutions politiques des États membres. L'interrogation n'est, à vrai dire, pas nouvelle. Elle est cependant désormais posée dans un contexte dynamique qui rend nécessaire son réexamen.

Cette nécessité a été très largement exprimée au sein des instances de la Haute Assemblée.

Au cours d'une réunion de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, tenue le mercredi 14 décembre 1988, pour examiner certaines dispositions financières intéressant les communautés, le président Jean Lecanuet a suggéré que la Commission délibère des conséquences des développements du droit communautaire sur les institutions françaises, sur la base d'un rapport préparé par la délégation du Sénat pour les communautés européennes. D'autres manifestations d'intérêt à l'égard de ce problème ont suivi cette demande.

C'est ainsi que le mercredi 26 avril 1988, M. Jean Arthuis intervenant au nom de la Commission des affaires économiques et du plan dans la discussion d'un projet de loi sur les groupements européens d'intérêt économique, a longuement évoqué l'articulation entre la compétence des parlements nationaux et celle des institutions européennes, a présenté un certain nombre de suggestions pratiques à cet égard, et a annoncé les initiatives de sa Commission en concertation avec d'autres instances du Sénat.

Le jeudi 27 avril, la Commission des finances a d'autre part évoqué ces problèmes au cours d'une réunion d'information sur les finances communautaires, organisée à l'initiative de M. Christian Poncelet.

Enfin, la séance publique du jeudi 27 avril a été l'occasion d'une réflexion sur l'information parlementaire dans le domaine communautaire, lors de l'examen de la proposition de loi n° 246 réformant les délégations parlementaires pour les communautés européennes.

\*  
\* \*

C'est dans ce contexte, et dans le cadre des travaux de la délégation pour les communautés européennes devant laquelle il a été examiné le 11 mai 1989, qu'a été élaboré le présent document.

Présentée le 21 juin 1989 devant la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, cette étude a fait l'objet d'un débat approfondi dont il sera rendu compte en conclusion du présent rapport.

Ce débat s'est conclu par la décision de **publier la présente étude sous la forme d'un rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en application de l'article 22 du règlement du Sénat.**

\*  
\* \*

La délégation du Sénat pour les communautés européennes du Sénat est satisfaite que ses travaux nourrissent ainsi désormais les réflexions des commissions permanentes. Elle voit dans ce phénomène un exemple heureux de son rôle de défricheur des problèmes communautaires. Elle se félicite aussi de ce que la demande, évoquée ci-dessus, de la Commission des affaires étrangères l'ait amenée à préparer sur ce sujet une synthèse sommaire qui se propose d'informer les instances de contrôle du Sénat et leur suggérer certaines propositions sur un dossier qui devrait rester d'actualité.

\*  
\* \*

## I. — COMPÉTENCES ET POUVOIRS DANS LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE

Le système communautaire résulte d'un ensemble de compétences et de pouvoirs dont l'ampleur croissante, contradictoire avec l'inachèvement du dispositif institutionnel, est à l'origine de ce que l'on peut désigner, avec le Parlement européen, comme le déficit démocratique de la Communauté.

### A. — Compétences et pouvoirs

#### 1. *Les compétences*

Le mode de détermination des compétences communautaires leur confère potentiellement une très vaste étendue. En effet, les traités constitutifs ont doté les communautés de compétences fonctionnelles. Il faut entendre par là que les secteurs d'activités que les communautés sont appelées à régir ne sont pas énumérées limitativement, comme c'est le cas dans le fédéralisme, mais sont délimités par les pouvoirs et moyens d'action conférés aux institutions communautaires pour l'accomplissement de leurs missions. Celles-ci sont déterminées dans divers articles des traités ; pour s'en tenir au traité fondant la Communauté économique européenne, il s'agit en particulier des articles 2 et 3, mais aussi d'un certain nombre de dispositions visant des secteurs d'activités particuliers (agriculture, transports...).

Cette méthode de détermination des compétences peut conduire à de très larges transferts au bénéfice de la Communauté, dans la mesure où des pouvoirs lui sont conférés pour l'accomplissement de missions désignées en termes fort vagues. Notons à cet égard l'indétermination de certaines dispositions des articles 2 et 3 du Traité C.E.E. :

#### *Article 2*

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement

harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.

### Article 3

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

a) l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,

b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers,

c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,

d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,

e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,

f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,

g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,

i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,

j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,

k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Notons aussi que l'article 235 permet de créer des pouvoirs transformant ces indications en compétences communautaires, marque du caractère dynamique de celles-ci : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

Un autre exemple est significatif du champ d'action pratiquement illimité ouvert à la compétence communautaire pourvu que les institutions mettent en œuvre les pouvoirs mentionnés par le Traité. L'article 100, en effet, dispose que :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

Le Parlement européen et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs États membres, une modification de dispositions législatives. »

Notons enfin que l'Acte unique européen a expressément rattaché à la compétence communautaire des matières que la Communauté avait abordées sur le fondement de l'article 235 : la protection de l'environnement, la recherche scientifique...

Ajoutons, afin de préciser la description des compétences communautaires, que le mode de détermination de celles-ci conduit à une large imbrication avec les compétences nationales. La Communauté peut ne pas mettre en œuvre les pouvoirs d'action que lui accorde le traité dans un domaine déterminé, la compétence nationale demeure alors à titre transitoire tout en devant s'inscrire, selon la Cour de justice des communautés, dans le cadre des principes fondamentaux définis par le droit communautaire général (ex. la libre circulation des facteurs de production et des biens).

D'autre part, dans une matière considérée, la compétence nationale subsiste dans la mesure où son objet n'est pas considéré comme intéressant la réalisation des buts de la Communauté. Ainsi,

dans le secteur agricole, domaine d'excellence de la compétence communautaire, la compétence nationale subsiste largement en ce qui concerne les structures de production quoique l'intervention, et donc la compétence, communautaires aient progressé depuis qu'au début des années 1980 la réforme restrictive de la politique des marchés a renforcé l'importance stratégique des politiques socio-structurelles.

Il est important de noter le caractère irréversible des transferts de compétences opérés selon ces techniques. La Cour de justice de Luxembourg l'a défini dans différents arrêts, tout en affirmant par ailleurs la primauté sur le droit national du corps de normes juridiques qui résulte de la mise en œuvre de la compétence communautaire.

## 2. *Les pouvoirs*

Nous avons vu l'étroite corrélation qui existe entre les compétences communautaires et les pouvoirs conférés aux institutions. Il est alors nécessaire de détailler ceux-ci afin de prendre une mesure plus précise de la nature du transfert de compétences vers les communautés.

Pour s'en tenir une nouvelle fois au Traité C.E.E., des pouvoirs d'action très différents sont accordés aux institutions pour l'accomplissement des missions de la Communauté. Il peut s'agir de pouvoirs d'information, les États membres étant tenus d'informer la Communauté de leur politique dans certains secteurs. Il existe aussi des pouvoirs de coordination qui permettent à la Communauté d'organiser la confrontation de certaines politiques nationales. La Communauté dispose enfin de pouvoirs de décision qui s'imposent aux États membres avec une intensité qui varie selon le type d'acte normatif autorisé.

Il faut ainsi distinguer : le règlement qui a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre ; la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ; la décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires (éventuellement un ou plusieurs États membres) qu'elle désigne.



Le Traité C.E.E. accorde aux institutions communautaires le pouvoir de mettre en œuvre telle ou telle de ces normes selon le domaine d'intervention considéré. C'est ici qu'intervient le véritable apport de l'Acte unique qui intéresse les pouvoirs des institutions, plus que les compétences de la Communauté encore que celles-ci seront approfondies par l'usage plus intensif qui devrait être fait de la norme la plus puissante, le règlement. En effet, l'Acte unique, dans le domaine essentiel de l'harmonisation des législations nationales, qui devrait susciter d'ici à 1993 et au-delà une très vaste activité normative, prévoit que les institutions communautaires pourront prendre des « dispositions » et des « mesures » alors que la directive était jusqu'alors le mode d'intervention approprié. Il faut comprendre par là que des règlements directement applicables pourront désormais être pris pour l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (art. 99).

De même, pourront être adoptés des règlements, pour tenir lieu de « mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur » (art. 100 A).

## **B. — L'équilibre institutionnel et le déficit démocratique**

### *1. Les institutions communautaires*

Les compétences et les pouvoirs de la Communauté sont mis en œuvre par le biais d'un ensemble institutionnel apparemment fort subtile et approprié au phénomène communautaire, en réalité sommaire et peu susceptible d'assurer le fonctionnement du système communautaire sans s'appuyer sur les béquilles politiques que lui fournissent les États membres avec d'une part le Conseil européen composé des chefs d'États et de gouvernements de la Communauté, et d'autre part un Conseil des ministres dont le fonctionnement a très rapidement pris des allures largement diplomatiques, comme on le verra.

Il faut donc distinguer les quatre institutions communautaires et leurs pouvoirs respectifs.

Le Conseil des ministres, composé des représentants des gouvernements des États membres, est investi du pouvoir décisionnel. Il adopte la plupart des actes normatifs énumérés ci-dessus, à la majorité qualifiée de ses membres dans les cas les plus nombreux.

La Commission, composée de personnalités indépendantes nommées par le Conseil sur proposition des États membres (chacun disposant du droit de proposition pour un poste ou deux selon son poids), exerce un pouvoir de proposition qui lie le Conseil dans l'exercice du pouvoir normatif : dans la plupart des cas, le Conseil ne peut en principe modifier une proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Par ailleurs, la Commission exerce, le plus souvent par délégation du Conseil et sous la surveillance de celui-ci, le pouvoir de prendre les textes nécessaires à l'application des actes normatifs pris par lui. Enfin, la Commission est chargée de l'exécution du budget communautaire.

C'est une nouvelle fois une impression d'imbrication profonde qui ressort de l'examen du système. L'espoir des rédacteurs du Traité de Rome a été d'opérer dans le fonctionnement du système communautaire une fusion intime entre l'intérêt national exprimé par chaque membre du Conseil et l'intérêt communautaire représenté par la Commission et renforcé par le fonctionnement du Conseil à la majorité qualifiée dans la plupart des cas.

Cependant, la liaison intime établie entre les deux institutions, et qui fait d'eux une sorte d'organe de direction communautaire bicéphale a dès le départ été pervertie par l'inégalité radicale de leur légitimité respective. Le Conseil entouré de l'aura de l'État Nation n'est jamais apparu comme le partenaire égal d'une Commission dont la seule légitimité reposait sur la compétence technique de ses membres et sur les espoirs que mettaient en elle les partisans d'un approfondissement significatif de l'intégration communautaire. La légitimité communautaire ne pouvait en fait être incarnée que par le Parlement européen. Or celui-ci a été au départ, et est très largement resté, cantonné dans un rôle consultatif dont le Conseil ne semble guère disposé à le tirer. Il est vrai que le Parlement s'insère mal dans le jeu institutionnel dominé par un fait national qui est d'ailleurs à l'origine d'inégalités de représentation qui altèrent sa représentativité. La procédure de coopération instituée par l'Acte unique l'associe au pouvoir décisionnel du Conseil par des mécanismes complexes représentés schématiquement ci-après ; un pouvoir de blocage peut apparaître à son profit, avec l'aide de la Commission, on reste cependant loin de la co-décision législative.

La Cour de justice enfin assure le respect du droit communautaire grâce à un système de recours perfectionné, ce qui devrait la laisser en dehors du jeu politique communautaire en dépit d'une jurisprudence parfois considérée comme excessivement prétorienne.

## 2. *Le hiatus communautaire*

Une constatation d'évidence ressort de l'examen de ces différents mécanismes, c'est la distorsion entre l'importance des compétences et pouvoirs attribués à la Communauté d'une part, et d'autre part le caractère sommaire du système institutionnel chargé de la gestion de l'ensemble, au regard des principes de la démocratie libérale. La norme communautaire, qui a dans la plupart des cas tous les traits de l'acte législatif du droit interne des États membres, ne se rattache au peuple, source vive du pouvoir dans les démocraties occidentales que par le Conseil des ministres, organe composé de représentants des exécutifs nationaux. Le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen au sein du système est faible et en tout état de cause insuffisant pour compenser le recul parallèle du principe parlementaire dans les États membres et particulièrement en France.



## II. — L'INFLÉCHISSEMENT DU SYSTÈME FRANÇAIS DE SÉPARATION DES POUVOIRS

On sait que le système français de séparation des pouvoirs a pour vocation, entre autres objets, d'assurer la capacité d'action de l'exécutif face au législatif. La Constitution de 1958 et la pratique institutionnelle ont assuré le succès de cette ambition initiale que l'on a aussi bien pu analyser comme la nécessaire restauration de l'autorité de l'État que comme l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de la démocratie parlementaire. Quoiqu'il en soit, l'expérience montre que le Parlement n'en a pas moins continué à assurer, en particulier grâce au bicaméralisme, son rôle de division du pouvoir d'État et de préservation du libéralisme politique.

Or, se superposant aux éléments propres au système français, la construction européenne, avec les transferts de compétences qu'elle implique et le système institutionnel chargé de mettre en œuvre ces compétences, a renforcé l'infléchissement des mécanismes institutionnels internes dans le sens de la diminution de la fonction parlementaire et d'un renforcement accru de l'exécutif. Les effets de ces évolutions trop convergentes sont difficilement contrebalancés par la perspective d'un dynamisme plus grand de l'autorité judiciaire dans sa tâche de garantir la hiérarchie des normes de droit.

### A. -- Diminution de la fonction parlementaire

#### 1. *La fonction parlementaire*

Il semble utile de rappeler sommairement le contenu de la fonction parlementaire afin de démontrer que le pouvoir législatif et financier reste le fondement principal du rôle que les parlements nationaux jouent dans les démocraties nationales.

Quatre pouvoirs confèrent aux parlements leur spécificité dans les systèmes politiques d'Europe occidentale, qu'ils soient parlementaires ou semi-présidentiels : le pouvoir de contrôle, le pouvoir de participation au choix et au renvoi de l'exécutif, le pouvoir

budgétaire, le pouvoir législatif. Le parlementarisme majoritaire en a modifié les conditions théoriques d'exercice en donnant aux trois derniers un caractère largement formel, jusqu'à dessiner ainsi que suit les trois fonctions juridiques que remplissent effectivement les parlements nationaux.

La fonction de « voie d'accès au pouvoir », le contrôle du Parlement par les mécanismes du parlementarisme majoritaire rationalisé ou non étant la condition nécessaire et suffisante de l'exercice du pouvoir par un parti ou une coalition. Il est bon de noter que cette fonction est remplacée par celle de participation au pouvoir dans le système présidentiel américain.

La fonction d'encadrement de l'exécutif, qui naît de l'exercice plus ou moins formel, selon la configuration politique, du pouvoir législatif et budgétaire, et qui tend à se fondre dans la fonction de contrôle quand le parlementarisme majoritaire est aux maximum de son efficacité.

La fonction de contrôle et de contestation, indispensable à l'intégrité de la démocratie libérale. En introduisant la contestation au sein du pouvoir d'État, elle assure la division symbolique du pouvoir contre lui-même et fait obstacle ainsi à la sacralisation de l'État. C'est le sens moderne du principe de séparation des pouvoirs.

Cette fonction est assurée par la mise en œuvre du contrôle général de l'exécutif (questions, commissions d'enquête...); mais aussi, et surtout, l'exercice du pouvoir législatif et budgétaire permet l'examen de la totalité du champ de l'activité gouvernementale et la contestation précise et systématique de celle-ci, surpassant ainsi le contrôle général, trop global et circonstanciel.

Or, le pouvoir législatif et budgétaire est singulièrement limité dans son étendue et dans ses conditions d'exercice par le processus communautaire.

## 2. *L'évasion législative*

— On peut parler d'une véritable évasion vers les communautés du pouvoir législatif national. On peut certes considérer comme excessive la déclaration à l'occasion de laquelle M. Jacques Delors, président de la Commission des communautés, estimait en juillet

dernier devant le Parlement européen qu'avant dix ans quelque 80 % de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, serait d'origine communautaire. L'analyse des dispositions de l'Acte unique européen régissant le partage des compétences fonctionnelles entre la Communauté et les États membres incite à nuancer cette estimation. Il n'en demeure pas moins vrai que le phénomène existe et est destiné à s'amplifier. Rapportant devant l'Assemblée nationale un projet de loi réformant les délégations parlementaires pour les affaires communautaires, M. Alain Lamassoure déclarait, le 11 avril dernier, que sur les deux cent trente lois votées au Parlement durant les quatre dernières années, cent deux étaient « sous influence européenne ». La tendance se serait accentuée en 1988 avec une proportion de pratiquement un texte sur deux.

— Le pouvoir législatif national est affecté dans son étendue matérielle à la fois par l'ampleur du transfert de compétences des États membres à la Communauté et par la nature des pouvoirs d'action utilisés par la Communauté pour la mise en œuvre de sa compétence.

On a dressé ci-dessus un tableau rapide des pouvoirs et compétences de la Communauté. Il reste à examiner les conséquences internes de leur mise en œuvre. Dans les matières transférées à la Communauté, la disparition ou le maintien du pouvoir législatif national dépend de la nature des pouvoirs d'action communautaire mis en œuvre.

Les pouvoirs d'information et de coordination n'affectent pas le pouvoir législatif national dans son ampleur, bien qu'ils imposent des conditions à l'exercice de la compétence nationale. Il n'en va pas de même avec le pouvoir communautaire de décision, ou pouvoir normatif.

Le pouvoir législatif national subsiste certes quand le pouvoir normatif est mis en œuvre sous la forme de directives, qui doivent être transposées dans l'ordre juridique interne selon les procédures déterminées par celui-ci. Le Parlement intervient alors pour la transposition dans le droit national des textes portant sur les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.

Le pouvoir normatif communautaire fait en revanche disparaître le pouvoir législatif national quand, affectant une matière réservée à la loi, il est revêtu de l'applicabilité directe. Ainsi, quand un règlement porte sur une matière énumérée à l'article 34 de la Constitution, il est exécutoire sur le territoire national sans que l'approbation préalable du Parlement soit nécessaire.

A cet égard, il convient de rappeler que l'Acte unique européen dans son article 18 (art. 100 A nouveau du Traité) dispose que le Conseil arrête « les mesures » (et donc éventuellement les règlements) nécessaires au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres « qui ont pour objet » (1) l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. L'article 100, toujours en vigueur mais largement vidé de sa substance, n'autorise pour le même objet que le procédé de la directive. L'Acte unique augmente donc les possibilités de dépossession du pouvoir législatif national, même si la Commission s'est engagée dans une déclaration relative à l'article 100 A à privilégier le recours à la directive si l'harmonisation implique une modification de dispositions législatives dans un ou plusieurs États membres. Les mêmes observations peuvent être appliquées à l'article 99 (harmonisation fiscale) modifié par l'Acte unique comme on l'a vu ci-dessus.

— Quand il subsiste matériellement, le pouvoir législatif national peut être affecté dans sa nature.

C'est le cas pour la transposition des directives en droit interne, quand la matière appartient au domaine de la loi. Le pouvoir législatif y subsiste matériellement, comme on l'a vu, mais perd alors son caractère « initial » et devient en fait un pouvoir lié. En effet, la prééminence, définie par la Cour de justice des communautés, de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques nationaux oblige le législateur national à s'aligner sur les règles prescrites par la Communauté. En principe, la directive devrait on l'a vu définir un but à atteindre, le choix des moyens étant laissé à l'autorité nationale compétente, on sait qu'en fait la pratique des directives minutieusement détaillées retire souvent tout libre-arbitre à l'échelon national.

Ajoutons que ces effets de la directive peuvent ne pas s'arrêter à la frontière qui sépare le législateur du constituant. On le constate très concrètement avec le projet de directive sur le droit électoral applicable aux citoyens des États membres à l'occasion des élections municipales dans l'État de résidence. La Délégation du Sénat, analysant ce projet dans son dernier rapport semestriel, et relevant le caractère douteux de la compétence communautaire dans cette matière, a noté qu'en cas d'adoption de ce texte par le Conseil

---

(1) Entendons : « qui ont une incidence sur (...) ». L'interprétation littérale du texte français rendrait l'article 100 A inapplicable dans la mesure où aucune disposition nationale n'a par hypothèse pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.



des ministres de la Communauté, son introduction dans le droit français rendrait nécessaire la réforme de l'article 3 de la Constitution qui réserve le droit de vote aux nationaux français. Le pouvoir constituant national serait ainsi lié par la décision d'une institution communautaire composée de représentants des gouvernements des États membres.

Pour en revenir au pouvoir législatif proprement dit, quand il est mis en œuvre dans une matière transférée à la Communauté et où celle-ci n'est pas encore intervenue, il doit s'exercer, selon la Cour de justice des communautés, dans le cadre des principes définis par le droit communautaire général, autre limitation.

— Le champ qui reste effectivement ouvert au pouvoir législatif national, compte tenu des éléments qui précèdent, dépend aussi de facteurs propres au système constitutionnel français.

Ainsi entre en jeu la répartition de la compétence d'édicter des lois matérielles entre le Gouvernement et le Parlement (existence et étendue du pouvoir réglementaire, pratique plus ou moins large des procédures d'habilitation législative en matière communautaire).

Il faut aussi tenir compte de la répartition des compétences entre l'État et les structures fédérées ou décentralisées. Elle peut permettre la réintroduction subreptice de normes nationales au niveau infra étatique, mais le pouvoir législatif national n'est alors pas touché.

### 3. *Le pouvoir financier*

Le pouvoir financier, budgétaire et fiscal a commencé d'être amputé matériellement avec la décision du 21 avril 1970 arrêtant un système de ressources propres. Cette évolution est accentuée par le développement du budget communautaire et l'harmonisation fiscale menée dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur (observons que sur ce dernier point le Conseil ne peut légiférer qu'à l'unanimité, ce qui permet à un État membre de n'être pas mis en minorité).

Des conclusions ultérieures de la délégation examineront les problèmes posés par la réduction de portée du pouvoir financier du Parlement. On peut cependant, dans le cadre de cette présentation plus générale, rappeler à titre d'illustration particulièrement frappante

du phénomène l'adoption en décembre dernier d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord des États membres conclu en juin 1988 au Conseil des communautés sur le système des ressources propres des communautés. L'approbation parlementaire a porté sur une décision applicable à titre rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1988 et dont la négociation n'a pas fait l'objet de débat parlementaire. L'examen du projet de loi autorisant l'approbation a donné lieu au sein de la Commission des affaires étrangères et de la commission des finances du Sénat à un débat sur le problème du contrôle démocratique des finances communautaires. On sait que la commission des Finances a organisé à la fin avril une journée d'étude consacrée à ces problèmes.

#### 4. *Le contrôle de l'exécutif*

L'incontestable « évasion » législative et financière vers la Communauté pose problème au regard des principes de la démocratie libérale dans la mesure où elle réduit sensiblement l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle et de contestation de l'exécutif. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'effectivité de la séparation des pouvoirs, dans le sens moderne du terme, en est altérée. C'est en cela que la fonction parlementaire est affectée par le fonctionnement du système communautaire.

Ajoutons que le modèle communautaire d'« évasion » législative et financière a des conséquences particulièrement lourdes au regard des nécessités de la séparation des pouvoirs. En effet, les autres modes existants de dépossession matérielle du pouvoir législatif ont un caractère relativement bénin à cet égard.

C'est le cas du fédéralisme. L'attribution de compétences législatives aux États fédérés ou aux collectivités décentralisées n'affecte pas la démocratie libérale dans la mesure où il s'agit d'une forme de séparation des pouvoirs.

C'est aussi le cas des pratiques de législation déléguée ou de partage matériel de la compétence législative entre Gouvernement et Parlement du type article 34. Le principe libéral de séparation des pouvoirs est alors atteint mais selon une portée limitée, les matières les plus importantes demeurant réservées au Parlement.

En revanche, ces butoirs ne subsistent pas avec le mode communautaire d'«évasion» législative. Le choix des matières transférées est effectué en fonction d'une logique ignorant la préservation des valeurs du libéralisme politique. Le palliatif que constitue la jurisprudence de la C.J.C.E. sur les droits fondamentaux n'est pas satisfaisant à cet égard, et l'on se rappelle les réserves significatives de la Cour constitutionnelle allemande à l'égard de la primauté du droit communautaire quand celle-ci provoquerait une contradiction avec les droits fondamentaux constitutionnels.

## B. — Renforcement de l'exécutif

Par une série de réactions en chaîne que les auteurs des traités communautaires n'avaient peut-être pas prévues, les exécutifs nationaux se sont renforcés de la diminution de la fonction parlementaire, particulièrement en France. A cet égard, il semble possible de réfuter la thèse parfois avancée d'un transfert de pouvoir au profit des « bureaux » ou d'une technocratie administrative nationale et communautaire que l'examen du processus décisionnel instauré ne permet pas de détecter.

### 1. *La chaîne des transferts de pouvoirs*

— Il ne paraît pas utile de développer l'exposé qui conduit à la constatation banale évoquée ci-dessus de la captation par le Conseil des ministres de l'essentiel de l'exercice des compétences que les États membres ont transférées à la Communauté. Notons simplement que le Traité de Rome avait mis en place un tandem Conseil-Commission afin de faire coopérer étroitement les deux institutions à la gestion du système communautaire. Elles formaient en fait un véritable organe de direction bicéphale chargé d'exercer la fonction normative. En face de cet organe, le Parlement ne faisait guère figure de contrepoids politique et l'on a pu parler d'un modèle communautaire de confusion des pouvoirs.

On a interprété cette solution institutionnelle comme le résultat d'un compromis entre les deux modes envisageables d'organisation de l'Europe à la fin des années 1950 : l'intégration et la coopération interétatique. La première garantie d'une mise en réserve du choix entre intégration et coopération résidait en effet dans le dualisme du système grâce à la mixité de sa direction. Il s'agissait en fait, dans l'esprit des auteurs du Traité de Rome, de permettre la mise

en œuvre des compétences communautaires en vue de l'intérêt communautaire et sans que l'impossibilité politique de pousser très loin l'intégration laisse pour autant le champ libre au fait national à l'intérieur du système communautaire. Était essentielle à cet égard l'obligation faite au Conseil des ministres, représentants des gouvernements nationaux, de délibérer dans la plupart des cas sur proposition de la Commission, organe proprement communautaire, sans pouvoir modifier la proposition autrement qu'à l'unanimité. D'autre part, dans les cas les plus fréquents, les décisions devaient être prises à la majorité qualifiée. Ainsi, l'activité du Conseil devait-elle s'inscrire étroitement dans les cadres tracés par la Commission.

Or, un nouvel équilibre institutionnel s'est rapidement substitué à celui que le Traité de Rome avait voulu mettre en place. Il est marqué essentiellement par l'éclatement du pouvoir normatif à la suite du compromis de Luxembourg du 26 janvier 1966 dont on rappellera seulement les effets. La pratique purement diplomatique du consensus s'est imposée comme le mode de délibération de droit commun et, par voie de conséquence, la Commission a dû plier à cette logique l'exercice de son pouvoir de proposition, soumettant celui-ci à une pré-négociation au sein des instances du Conseil.

Il est vrai que depuis quelque trois ans, et en particulier depuis l'adoption de l'Acte unique européen et la réforme consécutive du règlement intérieur du Conseil, les cas de passage au vote se sont multipliés pour devenir la règle semble-t-il, plutôt que l'exception. Il n'en demeure pas moins que la validité du compromis de Luxembourg a été réaffirmée, en particulier en France, lors des débats parlementaires de ratification de l'Acte unique sans démentis autres que doctrinaux. Si la mise en œuvre de l'Acte unique devait donc modifier en profondeur le fonctionnement des institutions communautaires, les effets correspondants ne pourraient être efficaces que dans un avenir encore indiscernable.

Il faut donc constater la pérennité de l'analyse qui a pu être faite des conséquences institutionnelles de la pratique née du compromis de Luxembourg : celle-ci a modifié la nature politique du Conseil et lui a donné la direction unique du système. Chaque État membre, pouvant bloquer une décision, s'est affranchi des contraintes du vote majoritaire. Le système a ainsi pris une tonalité intergouvernementale et le Conseil a cessé d'être complètement en mesure de définir, par-dessus les intérêts nationaux, l'intérêt communautaire. Il est devenu le moyen d'expression des intérêts nationaux à l'intérieur de la Communauté et l'instrument d'élaboration de leur équilibre.

On peut ainsi très largement considérer qu'à travers le Conseil, ce sont les douze gouvernements nationaux qui légifèrent à Bruxelles.

— Ce premier effet de la construction communautaire est accentué en France par les données propres à la structure constitutionnelle interne évoquées ci-dessus.

L'adoption des dispositions d'application du droit communautaire aussi bien originel (les traités) que dérivé (les actes du Conseil et de la Commission), appartient très largement au Gouvernement.

Si un règlement communautaire nécessite des textes nationaux d'application, le Gouvernement, selon un avis du Conseil d'État du 20 mai 1964, intervient sur la base du pouvoir réglementaire d'exécution qu'il tire de l'article 21 de la Constitution, y compris dans le cas où la mesure d'exécution appartient au domaine législatif défini par l'article 34 de la Constitution. C'est le degré extrême quoique rare de la dépossession parlementaire. La pratique atténuée en effet la rigueur du principe comme le montre l'exemple récent des groupements européens d'intérêt économique créés par un règlement communautaire et dont la réglementation nationale d'application a été prise par la voie législative. D'autre part, les règlements communautaires n'ouvrent qu'occasionnellement la voie à des normes nationales d'application.

Dans le cas des directives communautaires, qui doivent subir une transposition dans l'ordre juridique interne, la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement retrouve sa portée, préservant, au moins de façon formelle, la compétence parlementaire, sauf recours au procédé des ordonnances de l'article 38 de la Constitution (on retiendra comme exemple la loi du 14 décembre 1964 sur la liberté d'établissement et la libre prestation des services).

## 2. *L'hypothèse du pouvoir technocratique*

Faut-il aller plus loin dans la description de la chaîne des transferts des pouvoirs et suivre le professeur Jean Foyer, alors président de la Commission de la législation à l'Assemblée nationale, quand il écrivait en 1979 dans la revue du marché commun que, dans la réalité, la législation communautaire est « la législation des fonctionnaires, la législation des bureaux » et que « le mécanisme communautaire a tout simplement réussi à transférer le pouvoir législatif des parlements aux bureaux des ministères ».

Les principes fondamentaux du droit constitutionnel libéral seraient alors bafoués.

En effet, on peut considérer que le contrôle démocratique subsiste, quoique amoindri car trop global et occasionnel, quand l'exécutif attire à lui une part de la législation matérielle. Dans un système de parlementarisme majoritaire où le peuple en fait le Gouvernement lors des élections législatives. En revanche, l'exercice subreptice par l'administration de pouvoirs que le Parlement n'exerce plus et ne contrôle plus qu'approximativement, serait parfaitement hors norme démocratique.

L'examen des péripéties qui ont affecté depuis une dizaine d'années le fonctionnement du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.) incite cependant à l'optimisme sur la capacité du pouvoir politique à maîtriser la machine administrative. Cet organisme de coordination interministérielle, lieu de confluence des positions administratives intéressant la politique communautaire de la France, a manifestement exercé un rôle d'impulsion politique que l'exercice par nombre de ses secrétaires généraux de fonctions de conseillers auprès du Premier ministre a favorisé. C'est en effet en tant que conseillers à Matignon que les secrétaires généraux ont longtemps présidé les réunions d'arbitrages interministériels au plus haut niveau, avant intervention personnelle du Premier ministre ou du Président de la République pour les dossiers les plus difficiles.

En revanche, à partir de 1982, quand ses secrétaires généraux n'ont plus occupé de poste auprès du Premier ministre, le rôle du S.G.C.I. a sensiblement diminué, de l'avis général des observateurs ; une cellule de prospective fonctionnant à la Présidence de la République a alors, semble-t-il, élaboré en accord avec la cabinet du ministre des Relations extérieures et celui du secrétaire d'État aux Affaires européennes, les grands axes possibles de la politique européenne de la France. Après l'épreuve, cette contre-épreuve semble donc confirmer le rôle limité des « technostructures » dans la gestion des affaires communautaires en France.

### C. — Montée en puissance du judiciaire ?

On présente souvent le juge français comme enserré dans un réseau de pesanteurs statutaires et théoriques qui amoindrissent sa capacité d'assurer la plénitude de l'État de droit. Sans se prononcer sur cette analyse qui n'est pas l'objet de la réflexion de la délégation du Sénat, on doit observer que la construction communautaire a commencé à modifier l'environnement juridique et politique dans lequel l'autorité judiciaire se meut depuis la révolution française.

### 1. *Le juge judiciaire et la loi*

Si le système communautaire n'a naturellement pas modifié le statut des magistrats, il a en revanche fait de ceux-ci les juges de l'application du droit communautaire chargés en particulier d'assurer la mise en œuvre de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, principe fondamental de l'ordre juridique communautaire posé par la Cour de justice de Luxembourg et admis par les cours suprêmes des États membres (réserve faite du cas de la Constitution).

Cette situation pose un problème particulier au regard de la tradition française qui assigne à la loi un rang éminent qui empêche le juge d'examiner la constitutionnalité des lois et de censurer une loi postérieure à un Traité avec lequel elle entre en contradiction. Cette révérence, qui a le défaut de rendre fragile la hiérarchie théorique de normes juridiques, est l'héritage à la fois de la définition traditionnelle de la loi, expression de la volonté générale au sens rousseauiste du terme, et de la limitation par la révolution française du rôle du pouvoir judiciaire. La diminution depuis 1958 du domaine et de l'importance du pouvoir législatif n'avait pas modifié cet état de fait.

Or, le juge français chargé d'examiner sous le contrôle de la Cour de Luxembourg l'articulation des lois françaises avec les normes communautaires, s'est trouvé amené à se prononcer sur l'application de lois contraires à celles-ci, c'est-à-dire à s'opposer éventuellement à la volonté du législateur. En ce qui concerne l'ordre judiciaire, la réponse définitive à ce dilemme a été donnée, on le sait, par la Cour de cassation dans un arrêt du 24 mai 1975 qui a fait prévaloir le Traité de Rome sur une loi fiscale postérieure. Cet arrêt a mis fin à la suprématie de la loi dans le droit positif appliqué par le juge judiciaire, renversant une tradition fondamentale de notre univers juridique et concernant la primauté du droit communautaire.

Il faut voir dans cet affranchissement du juge, non une nouvelle atteinte à la fonction parlementaire mais un perfectionnement de l'État de droit, un affermissement de la hiérarchie des normes qui s'ajoute opportunément à celui que la Constitution de 1958 avait réalisé avec la création du Conseil constitutionnel.

En ce sens, la construction communautaire renforce positivement la séparation libérale des pouvoirs. Il est vrai que cet effet semble de peu de portée face aux reculs examinés précédemment et, de plus, encore mal assuré.

## 2. *Les résistances*

La juridiction administrative n'a pas eu les audaces de la Cour de cassation. Dans une jurisprudence de 1968 (arrêt syndicat général des fabricants de semoules de France) le Conseil d'État a fait prévaloir sur un règlement communautaire une ordonnance postérieure contraire car, de façon générale, la vérification de non contrariété de la loi par rapport au Traité le conduirait à limiter les effets de la volonté du législateur.



### III. — VOIES ET MOYENS D'UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE RENFORCÉ

Au regard de la logique de fonctionnement d'un système de démocratie libérale, le problème clé que posent les développements institutionnels examinés précédemment est l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur de larges espaces de la vie économique et sociale de la nation. L'examen, même rapide, des conséquences du processus communautaire sur les institutions françaises serait inconséquent s'il n'envisageait les possibilités de pallier ce phénomène.

#### A. — Permanence du parlementarisme national

##### 1. Promesses et aléas du parlementarisme européen

— La restauration du contrôle parlementaire nécessaire à l'existence d'une séparation des pouvoirs authentique peut fort bien être envisagée au niveau communautaire. C'est ce qu'avaient voulu les auteurs du Traité de Rome en créant le Parlement européen et en prévoyant avec son élection ultérieure au suffrage universel direct, le développement de ses pouvoirs. Il s'agissait d'améliorer ainsi le contrôle sur le Conseil et la Commission pour compenser l'affaiblissement des compétences parlementaires dans les États membres, comme le rappelle le rapport Vedel de 1972 sur les institutions communautaires.

Le Parlement européen inscrit son action dans cette logique, avec une vigueur particulière depuis la réforme de 1979 qui a permis son élection au suffrage universel direct. Nombreuses ont été les résolutions nourries du thème du déficit démocratique et réclamant l'augmentation des pouvoirs parlementaires au niveau communautaire. La dernière en date, adoptée le 17 juin 1988, déplore que la perte de pouvoirs démocratiques par les parlements nationaux ne soit contrebalancée par aucune augmentation du contrôle démocratique au niveau de la Communauté, « ce qui ne pourrait être obtenu que par une extension des responsabilités du Parlement européen ». Il s'agirait concrètement de « répondre enfin à la demande légitime du Parlement européen de participer pleinement au processus de décision de la Communauté », c'est-à-dire de lui conférer, concurremment au Conseil, l'exercice du pouvoir législatif.

La perspective demeure lointaine. En dépit du terrain conquis depuis 1979 en particulier, le Parlement européen n'apparaît guère encore comme un organe parlementaire de plein exercice. Certes, il présente les traits généraux de toute assemblée parlementaire : c'est une assemblée représentative, élue au suffrage universel, qui partage avec d'autres institutions une part du pouvoir communautaire et qui peut censurer la Commission, souvent présentée comme l'« exécutif communautaire ». De fait, certaines analyses comparatives font ressortir que si le Parlement européen a moins de pouvoirs que les parlements nationaux dans quelques domaines (pouvoir législatif), il en a plus dans d'autres domaines (pouvoir budgétaire), ou exerce des fonctions comparables (forum...).

En réalité, cependant, l'analyse des pouvoirs juridiques du Parlement européen démontre qu'il ne parvient pas complètement à la qualité de Parlement de plein exercice dans la mesure où il n'exerce que des fonctions diminuées par rapport à ses homologues occidentaux, qu'ils appartiennent à des régimes parlementaires ou présidentiels (avec la Communauté, cette dernière hypothèse doit être prise en considération compte tenu de la non conformité du système aux principes de la séparation souple des pouvoirs).

Donc le Parlement européen revêt certains traits du Congrès américain : son indépendance par rapport aux autres organes, son éclatement en tendances multiples aux regroupements hétérogènes. Il n'exerce cependant pas la fonction de participation au pouvoir, qui est la marque essentielle du Congrès.

Par ailleurs, le Parlement européen ne remplit pas, comme ses homologues des États membres, la fonction de voie d'accès au pouvoir, son contrôle ou son hostilité étant indifférents à l'exercice du pouvoir communautaire par le Conseil des ministres et la Commission.

Enfin, privé du pouvoir législatif, et exerçant un pouvoir budgétaire tronqué malgré sa puissance, le Parlement européen ne peut exercer un contrôle politique efficace sur le Conseil, celui qu'il exerce sur la Commission étant de portée politiquement seconde.

En définitive, la fonction parlementaire reste à construire, dans le système communautaire. Cet aboutissement, qui ferait du système institutionnel communautaire un régime authentique de séparation des pouvoirs, ne résultera très vraisemblablement que de l'achèvement même de la construction européenne. Celle-ci repose actuellement,

que l'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, sur la dynamique que lui impriment les États membres forts de leur existence séculaire et de leur légitimité démocratique parfaite. Si la Communauté comporte indéniablement, à côté de cet aspect « interétatique », une nature autonome ou supranationale, l'architecture des compétences et pouvoirs que les auteurs des traités lui ont confiés en fait foi, cette nature a été obscurcie par une pratique institutionnelle qui remonte à l'adoption en 1965 de l'accord de Luxembourg, acte politique qui a exalté le rôle des États membres dans le fonctionnement de la Communauté, avec d'ailleurs des conséquences qui ne sont pas toutes négatives pour les progrès de la construction européenne, l'Acte unique en témoigne ainsi que la relance qui l'a suivi. Tant que perdurera cette situation, il sera peu réaliste d'attendre du renforcement hypothétique des pouvoirs du Parlement européen la restauration de la fonction parlementaire dans la Communauté. Ce constat n'est certes pas une invitation à la démission du Parlement européen. Celui-ci doit poursuivre son effort, inséparable de la poursuite d'une construction européenne plus achevée. Dans l'attente de cet achèvement, le contrôle démocratique doit pourtant être perfectionné.

## 2. *La voie nationale*

Dans ces conditions, c'est au niveau national que doit rester assurée dans sa plénitude l'indispensable fonction parlementaire.

— La plupart des États membres ont réagi très tôt dans ce sens aux perspectives que faisait peser la construction communautaire sur le système parlementaire. Ainsi, dès 1957 en Allemagne et 1968 en Italie, ont été institués dans les assemblées parlementaires des organes spécialisés dans les affaires communautaires. Les nouveaux adhérents ont adopté des solutions identiques avec une efficacité à la mesure de la force de leur tradition parlementaire : 1972 pour le Danemark, 1974 pour le Royaume-Uni.

Plusieurs modèles d'organes spécialisés existent actuellement. Tantôt ils sont institués dans chacune des deux chambres séparément, tantôt existe une formation mixte chargée du contrôle des affaires européennes. Quand le contrôle est exercé distinctement dans chaque assemblée, il relève généralement d'une Commission spécialisée.

Le principe adopté est celui d'un contrôle parlementaire portant sur les actes communautaires lors de leur négociation au Conseil des communautés.

Sur la base des documents communautaires et des renseignements communiqués par le Gouvernement, les organes de contrôle spécialisés opèrent une sélection parmi la masse des projets d'actes normatifs et rendent des avis. Dans la grande majorité des cas, ceux-ci ne lient pas juridiquement le Gouvernement qui négocie librement à la lumière des débats parlementaires. En revanche, la situation est différente au Danemark. Le Gouvernement danois est assez dépendant de la Commission C.E.E. du Folketing en application de procédures qui tentent de concilier le respect des prérogatives parlementaires et le pouvoir gouvernemental de négociation. Ainsi, le Gouvernement reçoit de la Commission C.E.E. de véritables mandats impératifs : il lui expose les bases de négociation qu'il entend adopter, en cas de désaccord de la Commission, le Gouvernement est tenu d'engager la négociation sur les bases définies par celle-ci. Si les perspectives d'aboutissement des positions ainsi définies apparaissent ultérieurement peu probables, le Gouvernement doit solliciter l'accord de la Commission sur de nouvelles bases de négociation. Il doit, en fin de parcours, informer celle-ci des résultats des négociations communautaires.

La Grande-Bretagne, mère des parlements, ne fournit pas à son législateur des procédures aussi rigoureuses. Le respect des prérogatives parlementaires y est cependant assez rigoureusement assuré. Recevant le 11 avril dernier une délégation de la Commission spéciale de la Chambre des communes pour les affaires communautaires, la délégation du Sénat a entendu l'exposé des procédures mises en œuvre à cet effet dans cette Assemblée.

La Commission spéciale sélectionne, parmi les propositions de la Commission et autres documents communautaires, les textes qui lui paraissent justifier un examen politique de la Chambre des communes. Après audition des ministres sur un projet particulier, la Commission spéciale peut décider de proposer un débat de la Chambre en séance plénière. Dans le cas contraire, elle analyse la proposition intéressée dans un rapport hebdomadaire qui, généralement, ne prononce pas d'appréciation en opportunité. Il est surtout intéressant de retenir que les communes tiennent, sur recommandation du Comité spécial, un ou deux débats hebdomadaires concernant la politique communautaire, ce que l'on peut tenir *a priori* pour l'indice d'un contrôle préalable efficace de l'action gouvernementale. L'influence exercée par la Commission spéciale est aussi due à une résolution du 30 octobre 1980, dans laquelle la Chambre estime que, si la Commission souhaite l'ouverture d'un débat, les ministres ne devraient pas, sauf

circonstances exceptionnelles, accepter au sein du Conseil de ministres l'adoption d'une proposition législative avant que ce débat ne soit conclu à la Chambre. Au cas où un membre du Gouvernement serait conduit à ne pas différer sa décision, il est tenu de s'adresser à la Chambre dans les meilleurs délais. Le président de la Commission spéciale a toutefois estimé devant la délégation du Sénat que la fonction de cet organe, cruciale pour le processus démocratique, restait essentiellement de nature procédurale.

— La situation en France est, en tout état de cause, assez différente dans la mesure où les délégations parlementaires instituées en 1979 pour suivre les affaires communautaires ne sont pas chargées d'effectuer un contrôle politique de la politique gouvernementale, mais simplement d'améliorer l'information du Parlement sur les matières communautaires. Les raisons de cette restriction ont été abondamment commentées lors des débats qui ont précédé le vote de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979. Il s'agit d'une part de la réserve aux commissions parlementaires des prérogatives du contrôle et, d'autre part, de la tradition selon laquelle la négociation internationale, à laquelle est assimilé le processus décisionnel communautaire, est en France le privilège de l'exécutif et n'est pas passé au crible du contrôle parlementaire préalable. C'est d'ailleurs sur la base de ce dernier motif qu'au printemps 1979 avait été rejetée à l'Assemblée nationale en Commission, une proposition de loi du groupe communiste tendant à associer les commissions permanentes aux négociations parlementaires.

Les Délégations pour les communautés européennes ont donc été constituées avec des pouvoirs limités, insusceptibles d'étendre le champ du contrôle parlementaire. Pour l'accomplissement de leur mission d'information, elles traitent les informations communiquées, en principe, par le Gouvernement, afin de soumettre des conclusions ponctuelles aux commissions parlementaires compétentes et de présenter à leur assemblée respective un rapport semestriel d'information. Aucun droit d'audition de membres du Gouvernement ou de personnalités européennes, *a fortiori* aucun pouvoir d'investigation, ne sont mentionnés dans la loi de 1979.

Celle-ci dispose cependant que les délégations définissent leur règlement intérieur (§ VII). Le règlement intérieur de la délégation du Sénat a ainsi pu prévoir la possibilité de procéder à des auditions et d'établir des contacts avec les institutions communautaires.

En définitive, dans le système français, le contrôle de droit commun des affaires communautaires appartient donc aux commissions permanentes, averties, informées et éventuellement éclairées par les délégations. La délégation du Sénat a tenté, dans ce cadre, de porter au maximum l'efficacité de sa mission. Elle s'est conçue comme la cheville ouvrière du contrôle, l'instrument de compréhension synthétique d'un processus communautaire que les commissions permanentes appréhendent généralement de façon circonstancielle (quand elles sont saisies d'un texte communautaire en vue de transposition ou autorisation de ratification, ou lors de la discussion du budget) et surtout partielle, dans les limites de leurs compétences respectives. Cette tâche est indispensable, il semblerait par exemple peu pertinent de porter des appréciations sur l'évolution des finances communautaires sans disposer d'une information précise et fiable sur l'évolution et les perspectives de la politique agricole commune. Les conclusions et les rapports semestriels de la Délégation fournissent les analyses permettant aux commissions d'envisager globalement les phénomènes communautaires.

L'Acte unique européen et la reprise subséquente de la construction européenne ont mis en lumière les insuffisances que ce dispositif de contrôle n'a pu permettre de surmonter en dépit des efforts de la délégation. L'expérience a en effet montré que la faculté d'infléchir vers les problèmes communautaires les commissions permanentes absorbées par le travail législatif interne, était limitée. En conséquence, le contrôle préalable de la politique communautaire, seul moyen de restaurer la prérogative parlementaire en palliant l'évasion législative, demeure faible. C'est cette faiblesse, devenue préoccupante avec la relance communautaire, qui a motivé le dépôt en décembre 1988 par le président de la délégation du Sénat, suivi en avril 1989 par celui de la délégation de l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi dont l'objectif principal est de faciliter les communications des délégations avec les commissions permanentes. Le nombre des membres des délégations devrait ainsi passer de dix-huit à trente-six afin de permettre la représentation équilibrée des commissions permanentes. Ainsi serait rendue possible la nomination de rapporteurs spécialisés chargés de présenter les conclusions de la délégation devant les commissions permanentes et en séance publique sur les projets communautaires dignes d'attirer l'attention du législateur français, et spécialement chaque fois qu'un texte d'origine communautaire doit faire l'objet d'une transposition dans la législation nationale. Il ne semble cependant pas possible d'aller plus loin dans cette voie dans la mesure où l'établissement d'un lien formel entre l'élaboration de la loi et l'émission d'avis-

par les délégations ajouterait à la procédure législative des formalités non prévues par la Constitution. Les délégations devront donc se limiter à un rôle relativement informel d'impulsion que rendront plus efficace des moyens renforcés. Il semble indispensable à cet égard qu'elles instituent des contacts réguliers avec les institutions communautaires, y compris le Conseil et la Commission, par l'entremise de leurs rapporteurs et avec l'appui administratif éventuel d'un bureau de liaison.

L'étude de la délégation ne saurait s'achever sans que soient tracées quelques pistes encore trop broussailleuses pour être empruntées avec profit.

## B. — Quelques pistes d'avenir ?

### 1. *Le contrôle parlementaire préalable*

Tout l'exposé qui précède conduit à l'idée que la solution de l'amointrissement de la fonction parlementaire nationale réside dans le développement du contrôle préalable de la politique communautaire du Gouvernement.

On a évoqué la tradition qui limite le contrôle parlementaire de la négociation internationale. Appliqué aux questions communautaires, ce principe borne de façon rédhibitoire les perspectives de restauration des prérogatives parlementaires dans les domaines de plus en plus vastes ouverts à l'intervention communautaire.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur la valeur de l'assimilation de la négociation communautaire à une négociation internationale.

Du point de vue matériel, le champ effectif et potentiel de la compétence communautaire est si vaste qu'il pourrait à la limite couvrir presque l'ensemble des fonctions étatiques internes, à l'exception peut-être des problèmes de défense (et encore soulève-t-on régulièrement le problème de la défense européenne) ou de la législation pénale. Il devient difficile dans ces conditions d'abandonner à l'exécutif des matières qui sont largement couvertes par l'énumération de l'article 34 de la Constitution. Que dire par exemple des projets communautaires en matière fiscale, y compris de fiscalité directe ?

Du point de vue institutionnel et organique, il faut relever que théoriquement le processus décisionnel communautaire n'est pas une négociation diplomatique. Il se déroule au sein d'un ordre juridique autonome pour la mise en œuvre de compétences transférées à celui-ci de façon définitive, comme l'énonce la Cour de justice des communautés. Dans ce processus, le Conseil des ministres n'intervient pas, en logique juridique et dans les intentions des rédacteurs du Traité de Rome, comme conférence des représentants des exécutifs nationaux, mais comme organe des communautés, agissant en vue de l'intérêt communautaire. Il paraît par conséquent inapproprié d'accorder à ce processus décisionnel le bénéfice de l'immunité diplomatique devant le Parlement français. Si l'évolution de la Communauté à la suite du compromis de Luxembourg a, comme on l'a vu, modifié en fait dans un sens intergouvernemental le fonctionnement des institutions communautaires, on peut espérer de la relance en cours et de la restauration au Conseil de la pratique du vote majoritaire, un certain retour aux sources de la construction européenne qui priverait de toute justification autre qu'historique l'argument de la négociation diplomatique.

— Cet aboutissement souhaitable devrait être réalisé dans un contexte parlementaire national permettant effectivement la mise en œuvre d'un contrôle préalable efficace.

Ici se pose le problème des méthodes de travail des organes parlementaires. La nécessité d'un traitement synthétique par les délégations de l'information et de la documentation communautaires se fera toujours sentir sans que soit pour autant remis en cause le principe incontestable en vertu de la constitution de l'attribution aux commissions des prérogatives du contrôle. Les délégations jouent donc un irremplaçable rôle d'alerte.

Afin de parvenir à un degré complètement satisfaisant d'efficacité, leur travail devrait pouvoir être appuyé sur des moyens d'information très améliorés. On sait à quel point la situation actuelle est insatisfaisante : le Gouvernement s'est, dans les faits, libéré de l'obligation de transmission d'informations posée par la loi de 1979. Les projets de loi en cours de discussion devraient apporter une amélioration dans ce domaine en élargissant les pouvoirs d'audition et on peut espérer pour l'avenir une meilleure attention du Gouvernement à l'exécution de ses obligations. Telle est la situation, mais puisque l'intention du présent paragraphe est



délibérément prospective, il convient d'évoquer la possibilité de doter les délégations du droit d'investigation sur pièces et sur place prévu par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 au bénéfice des rapporteurs spéciaux en matière budgétaire. Le précédent de la délégation parlementaire pour la radiodiffusion et la télévision (résultant de la loi n° 74-696 du 7 août 1974) avait inspiré la mention de ces prérogatives dans la proposition de loi du président Foyer qui fut en 1979 à l'origine de la création des délégations pour les communautés. Les arguments qui furent avancés à l'encontre de cette disposition, et qui conduisirent à son rejet ne paraissent pas déterminants. Si l'octroi aux délégations du droit d'investigation devait leur conférer les moyens d'effectuer au bénéfice des commissions permanentes un examen préalable de la politique communautaire du Gouvernement, l'objet même de leur mission serait accompli sans que soit pour autant violé un principe de prééminence diplomatique de l'exécutif dont les fondements théoriques sont singulièrement faibles, on l'a vu, en matière communautaire, sans que soit non plus remis en cause le principe selon lequel le travail des délégations est destiné à être exploité par les commissions permanentes.

En ce qui concerne les commissions permanentes, il serait souhaitable, qu'averties par les délégations des échéances et des enjeux du processus décisionnel de la Communauté, elles puissent organiser leur travail en vue du développement de leur contrôle préalable sur l'action de l'exécutif. Celui-ci pourrait en particulier prendre la forme d'auditions des ministres au début d'une négociation intéressant le domaine de la loi, ou d'un intérêt politique prééminent. On songe aussi à l'organisation régulière de débats en séance publique sur les problèmes communautaires, clos éventuellement par le vote d'une déclaration de politique générale.

## *2. La coopération interparlementaire*

La coopération interparlementaire peut fournir des outils intéressants pour l'approfondissement du contrôle parlementaire.

— La conférence des présidents des parlements de la Communauté a, depuis ses origines en 1975, régulièrement traité ce dossier. En particulier, un rapport présenté par le président Poher à la Conférence de Luxembourg en juillet 1981, a fourni une analyse

approfondie des possibilités de coopération interparlementaire existantes, à la suite duquel le communiqué final de la conférence a émis un certain nombre de recommandations :

« Les présidents ont réservé une attention favorable au principe d'une coopération entre les commissions parlementaires. Ils ont reconnu que cette coopération pourrait être particulièrement efficace au niveau des présidents ou des rapporteurs de ces commissions, non sans souligner la nécessité de tenir compte de la situation particulière de chaque pays et de chaque Parlement. Dans ce contexte, des réunions pourraient notamment être organisées aux niveaux appropriés à l'occasion de la discussion dans les divers parlements de problèmes d'intérêt commun, afin de permettre une meilleure information réciproque.... »

« Les présidents ont également examiné les relations entre les services de leurs assemblées respectives et ils ont souligné l'intérêt d'une coopération accrue entre ces services. »

« Les présidents ont convenu que des mesures pouvaient être prises pour permettre, d'une part, aux membres du Parlement européen d'utiliser les services techniques et administratifs des parlements nationaux et, d'autre part, par l'intermédiaire de leurs services compétents, d'être informés des activités du Parlement européen. Dans le cadre de leurs règlements respectifs, ils ont également reconnu l'intérêt de formules facilitant l'accès aux commissions parlementaires, permettant notamment aux membres du Parlement européen d'être entendus par les commissions des parlements nationaux et aux membres des parlements nationaux d'assister aux réunions des commissions du Parlement européen. »

De son côté, le Parlement européen a adopté un certain nombre de résolutions appelant à une coopération renforcée ses organes avec les parlements nationaux. Il s'agit pour lui de s'attirer la collaboration de ceux-ci dans son œuvre d'achèvement de l'union européenne. Le dernier en date de ce texte, adopté sur le rapport établi par M. Seeler au nom de la Commission institutionnelle, préconise la tenue de réunions régulières entre les commissions du Parlement européen et celles des parlements nationaux. Si les échanges d'information que permettront de tels contacts peuvent être fructueux, il faut toutefois noter les limites qui résulteront sans doute du décalage entre les objectifs des parties prenantes. En effet, la résolution Seeler, qui traduit bien la stratégie des instances du Parlement européen, semble privilégier la coopération tendant à la poursuite des réformes institutionnelles et à l'étude

de certains domaines spécifiques, alors que la préoccupation essentielle des commissions du Sénat porte bien davantage sur les aspects concrets du développement de la politique communautaire et, notamment, sur les principales mesures liées à l'échéance 1992 d'achèvement du marché intérieur européen.

L'expérience déjà acquise en la matière ne dément pas ces impressions.

Quant à la suggestion de réunions communes entre les représentants des instances spécialisées pour les questions communautaires des parlements nationaux et les commissions spécialisées du Parlement européen, elle présenterait l'avantage de remédier aux difficultés qui caractérisent ce genre de réunions. En raison du décalage existant entre le moment où le Parlement européen examine un projet de directive soumis au Conseil et le moment où les parlements nationaux auront à en connaître, les représentants des instances spécialisées pour les questions communautaires dans les parlements nationaux paraissent, à ce stade, les interlocuteurs les plus qualifiés pour en discuter valablement avec les commissions spécialisées du Parlement européen. L'échange d'information et d'argumentation n'en serait que plus profitable pour les deux parties et permettrait d'épauler la pratique de l'audition par les délégations parlementaires françaises de rapporteurs des commissions du Parlement européen, pratique que la réforme en cours de la loi de 1979 devrait avaliser formellement.

Rappelons aussi que l'ouverture vers la Communauté, des instances spécialisées des parlements nationaux ne doit pas négliger le Conseil et la Commission, où s'effectue l'essentiel du travail d'élaboration de la législation communautaire.

— Dans la perspective spécifique du renforcement du contrôle parlementaire national, l'approfondissement de la coopération entre parlements nationaux pourrait être extrêmement fructueux.

Il semble certes difficile d'instituer pour la mise en œuvre des pouvoirs législatifs et financiers des parlements nationaux une collaboration qui dépasse le stade de la transmission d'informations à la demande. La variété des méthodes de travail parlementaire, des procédures, de la compétence législative, semble par exemple interdire d'envisager l'institutionnalisation d'une coopération entre commissions permanentes en vue de l'adoption des projets de loi transposant les directives dans le droit interne.

En revanche, et une fois encore, la coopération entre organes spécialisés, détachée des contingences des calendriers législatifs nationaux et ayant lieu par vocation très en amont du processus décisionnel de la Communauté, pourrait donner de très utiles résultats pourvu qu'elle soit organisée sur des dossiers sensibles et limitée aux parlements nationaux spécialement intéressés à ceux-ci. Cette coopération pourrait prendre la forme de l'établissement d'un calendrier commun pour rendre un avis particulier. En vue de la production de celui-ci, un échange d'informations serait organisé et les rapporteurs désignés par chaque organe spécialisé pourraient participer aux travaux des parties prenantes des autres nationalités. On peut songer à titre d'exemple à une coordination des travaux des parlements français et anglais sur la réforme du marché de la viande ovine qui oppose principalement des intérêts français et britanniques. Il ne s'agirait naturellement pas de doubler ainsi le processus communautaire par une sorte de négociation interparlementaire, mais de mettre à la disposition des parlements les moyens d'éviter le point de vue ethnocentrique qui limite souvent leur approche des problèmes communautaires. Ce serait une façon d'introduire la logique communautaire dans les travaux des parlements nationaux, et en définitive de faire participer ceux-ci à l'achèvement du grand œuvre européen.

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Initiée par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées lors de sa séance du 14 décembre 1988, la présente étude a été examinée par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées lors de sa séance du 21 juin 1989. Son examen a donné lieu à un débat approfondi.

Après avoir remercié M. Jacques Genton pour la pertinence et la qualité de son analyse, M. Michel Poniatowski est intervenu pour souligner l'anomalie qui résultait, selon lui, du fait que la Communauté européenne — qui regroupe des États démocratiques — n'ait pas, elle-même, dans la répartition des pouvoirs entre ses différentes institutions un caractère absolument démocratique. M. Michel Poniatowski a en particulier noté que, d'une part, le Conseil des ministres cumulait des attributions exécutives, mais aussi quasi législatives ; d'autre part, que de vastes secteurs de l'action communautaire échappaient à toutes interventions d'élus et, enfin, que la Communauté intervenait de plus en plus souvent dans des secteurs qui n'étaient pas de sa compétence. Il a notamment cité, à cet égard, les problèmes de la chasse ainsi que certaines questions de société.

En parfait accord avec M. Jacques Genton, M. Christian de La Malène a fait remarquer que le déficit démocratique s'accroissait au fur et à mesure des progrès de la construction européenne. Il a noté que l'Acte unique avait certes renforcé les pouvoirs du Parlement européen, en droit, mais qu'il avait plus encore renforcé, dans les faits, les pouvoirs de la Commission. M. Christian de La Malène a également fait observer que, de plus en plus précises, les directives communautaires obéraient, de ce fait, la marge de manœuvre qu'elles doivent, en droit, laisser aux institutions nationales chargées de leur exécution.

Après avoir souligné la qualité et l'intérêt des travaux de la délégation pour les communautés européennes, M. Guy Cabanel a indiqué que la construction européenne gagnerait à élaborer des

normes plus empiriques, laissant subsister certaines facultés d'adaptation nationales plutôt que d'adopter trop systématiquement des dispositions rigoureusement unificatrices. M. Guy Cabanel a ensuite interrogé M. Jacques Genton sur l'avenir des propositions de loi en cours d'examen et tendant à renforcer les moyens d'action des délégations pour les communautés européennes.

En réponse à M. Guy Cabanel, M. Jacques Genton a tout d'abord fait observer que l'objectif demeurerait d'adopter un texte définitif avant la fin de la présente session ou de la probable courte session extraordinaire qui suivrait. Il a noté ensuite la prudence du Gouvernement quant aux propositions de l'Assemblée nationale, dont certaines dispositions assez audacieuses pourraient, selon certains, être de nature à faire l'objet de recours devant le Conseil constitutionnel.

Abordant le problème des relations entre la délégation pour les communautés européennes et les commissions permanentes, M. Jean Lecanuet a indiqué que, selon lui, le rôle de la délégation devait être d'alerter les commissions permanentes, chacune dans leur domaine de compétence, sur les problèmes et les échéances européennes.

Ainsi informées, il appartiendrait aux commissions permanentes de décider, en dernier ressort, des suites à donner aux informations de la délégation. L'audition, par les commissions permanentes, des ministres responsables avant une décision communautaire importante pourrait ainsi constituer une suite logique aux informations données par la délégation.

En approuvant, ainsi que M. Jacques Genton, la proposition du président Jean Lecanuet, M. Michel Poniatowski a souligné qu'une audition par les commissions concernées des ministres compétents avant certaines décisions européennes pourrait constituer un moyen pour combler le déficit démocratique actuel. Il a également insisté sur l'importance des liens à établir et à renforcer entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Le président Jean Lecanuet a alors rappelé l'existence d'un moyen utile pour contrôler l'action gouvernementale dans le domaine communautaire, et notamment pour ce qui est des matières qui échappent à la compétence parlementaire : la **procédure des questions orales ou des questions orales avec débat.**

Approuvant l'ensemble des suggestions ainsi formulées, M. Jacques Genton a précisé que la délégation du Sénat pour les communautés européennes n'avait jamais eu pour prétention de se substituer aux commissions permanentes et que sa seule ambition était d'alerter et d'informer ces dernières sur les questions européennes. Il a cependant déploré une certaine indifférence de certaines commissions à l'égard des travaux de la délégation qui leur sont régulièrement transmis.

S'inquiétant du déficit démocratique croissant ainsi que de ce qu'il a qualifié de dérive technocratique de la Commission de Bruxelles, M. Michel Crucis — tout en les approuvant — a observé que les solutions proposées constituaient des moyens défensifs et, de ce fait, insuffisants. Il a suggéré une augmentation du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire. Il a évoqué l'idée qu'une approche fédéraliste puisse clarifier et équilibrer la répartition des compétences entre les exécutifs communautaires d'une part, le Parlement européen, d'autre part, et les parlements nationaux, enfin.

M. Jean-Pierre Bayle a constaté un accord assez général pour prendre acte du déficit démocratique et pour suggérer des moyens pour y remédier. Déplorant la trop grande importance donnée aux sujets très techniques par la Commission de Bruxelles, il a insisté sur l'importance des initiatives à prendre dans le domaine de l'Europe culturelle.

M. Pierre Matraja a pour sa part souligné le rôle joué par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, trop souvent méconnu, mais important dans le domaine de l'approche européenne des questions de société. Il a noté que la construction européenne constituait un ensemble auquel contribuait, à côté des institutions communautaires, le Conseil de l'Europe et l'U.E.O.

M. Jacques Genton a proposé que l'étude sur le Parlement français et le développement du système communautaire dont il venait de livrer les grandes lignes puisse être publiée sous la forme d'un rapport d'information de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, en application de l'article 22 du règlement du Sénat. Il a justifié cette proposition par le fait que cette étude, réalisée dans le cadre de la délégation pour les communautés européennes, résultait d'une initiative et d'une demande de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, formulées lors de sa séance du 14 décembre 1988.

Interrogés par le président Jean Lecanuet, les commissaires présents ont donné leur accord pour que la communication de M. Jacques Genton sur le Parlement français et le développement du système communautaire soit publiée sous la forme d'un rapport d'information de la Commission au titre de l'article 22, premier alinéa, du règlement du Sénat.

M. Jean Lecanuet a précisé que ce rapport devrait stipuler que le rôle de la délégation consistait à alerter chacune des commissions permanentes, dans son domaine propre de compétence, sur l'état des décisions et des échéances communautaires. Chaque Commission déciderait alors de la suite à donner aux informations fournies par la délégation.

M. Christian de La Malène a alors suggéré avec M. Jean-Pierre Bayle que la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées conserve une compétence générale sur les questions européennes et soit, de ce fait, alertée dans tous les cas où la délégation pour les communautés européennes saisisait une Commission permanente.

Approuvant cette suggestion, M. Jean Lecanuet a émis le vœu qu'elle soit clairement précisée dans la proposition de loi sur les délégations pour les communautés européennes ou, à défaut, dans le règlement du Sénat.