

N° 339

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1995.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur le fonctionnement parlementaire du Traité sur l'Union européenne,*

Par M. Jacques GENTON,  
Sénateur.

---

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

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PARLEMENT EUROPEEN</b> .....	7
<b>A. LE BILAN DE L'APPLICATION DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	7
<b>1. L'affirmation du Parlement européen voulue par le traité sur l'Union européenne</b> .....	7
<b>2. L'application du traité par le Parlement européen</b> .....	10
<i>a) L'approbation de la Commission européenne</i> .....	13
<i>b) La procédure de co-décision</i> .....	13
<i>c) Les relations entre le Parlement européen et la Commission.</i> .....	15
<i>d) La procédure budgétaire</i> .....	17
<i>e) Les commissions temporaires d'enquête</i> .....	18
<i>f) La nomination du médiateur</i> .....	19
<b>B. PERSPECTIVES</b> .....	20
<b>1. Les rapports des institutions de l'Union européenne</b> .....	20
<i>a) La Commission européenne</i> .....	20
<i>b) Le Conseil</i> .....	21
<i>c) Le Parlement européen</i> .....	22
<b>2. La nécessité d'une rationalisation</b> .....	24
<b>II. LES PARLEMENTS NATIONAUX</b> .....	29
<b>A. LE BILAN DE L'APPLICATION DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	29
<b>1. Le souhait d'une association plus étroite des Parlements nationaux aux activités de l'Union</b> .....	29
<i>a) La déclaration n° 13.</i> .....	29

b) <i>La déclaration n° 14</i> .....	30
<b>2. La mise en oeuvre</b> .....	31
a) <i>La déclaration n° 13 a été partiellement appliquée</i> .....	31
b) <i>La déclaration n° 14 n'a pas été appliquée</i> .....	34
<b>B. LES PERSPECTIVES</b> .....	35
<b>1. Les rapports élaborés par les institutions de l'Union</b> .....	35
a) <i>Le rapport de la Commission européenne</i> .....	36
b) <i>Le rapport du Conseil de l'Union européenne</i> .....	36
c) <i>Le rapport du Parlement européen</i> .....	36
<b>2. Quelques suggestions</b> .....	38
a) <i>Le développement du contrôle a priori</i> .....	39
b) <i>Le contrôle du respect du principe de subsidiarité et le contrôle des accords interinstitutionnels</i> .....	39
c) <i>Le contrôle parlementaire sur les deuxième et troisième piliers de l'Union et, le cas échéant, sur les réalisations communes « à géométrie variable »</i> .....	40
<b>CONCLUSION</b> .....	43
<b>EXAMEN PAR LA DELEGATION</b> .....	47

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors de la négociation du traité sur l'Union européenne, puis lors des débats qui ont entouré la ratification de celui-ci, la question du contrôle parlementaire sur les activités de l'Union - qu'il s'agisse du Parlement européen ou des Parlements nationaux - a pris une place importante. Cette question sera à nouveau abordée par la Conférence intergouvernementale de 1996 et, auparavant, par le « groupe de réflexion » chargé de préparer celle-ci.

Il paraît donc utile de tenter de tirer les enseignements de l'application, dans ce domaine, du traité de Maastricht. A la suite du Conseil européen de Corfou, les institutions de la Communauté ont été invitées à faire chacune un bilan de la mise en oeuvre du traité. Les rapports qu'elles ont adoptés ont été récemment publiés : le thème du contrôle parlementaire tient une place variable, mais dans tous les cas la réflexion sur le rôle des Parlements nationaux a été reléguée à l'arrière-plan.

C'est pourquoi, dans le souci d'apporter sa propre contribution au bilan de l'application du traité sur l'Union européenne en complétant les bilans qui ont été tirés par les institutions communautaires, la Délégation du Sénat a souhaité présenter un bilan de la mise en oeuvre du traité en ce qui concerne le contrôle parlementaire, en prenant en compte les aspects relatifs tant au Parlement européen (première partie) qu'aux Parlements nationaux (deuxième partie).

## **I. LE PARLEMENT EUROPEEN**

### **A. LE BILAN DE L'APPLICATION DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE**

Le traité sur l'Union européenne a renforcé de manière sensible les prérogatives du Parlement européen. Le bilan de l'application du traité par ce dernier laisse cependant entrevoir un certain nombre de difficultés

#### **1. L'affirmation du Parlement européen voulue par le traité sur l'Union européenne**

Le Parlement européen dispose de trois prérogatives essentielles : participer à l'activité législative de l'Union, arrêter le budget de la Communauté, exercer un contrôle démocratique sur l'activité des institutions communautaires. Dans ces trois domaines, le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1er novembre 1993, lui a accordé de nouveaux pouvoirs.

- En matière législative, deux procédures prévalaient jusqu'à présent : la simple consultation du Parlement européen ou la procédure de coopération, instituée par l'Acte Unique en 1986. Dans cette dernière, le droit d'amendement ou de rejet du Parlement européen se trouve élargi, mais le pouvoir de décision revient néanmoins au Conseil en dernière instance.

Le traité sur l'Union européenne a introduit une nouvelle procédure législative : la co-décision (Art. 189B). Dans cette procédure, comme dans celle de coopération, le Parlement européen est consulté avant que le Conseil adopte une position commune. Si le Parlement européen amende la position commune, le Conseil a deux possibilités : adopter les amendements (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon que ces amendements sont retenus ou rejetés par la Commission européenne) ou, en cas de désaccord, engager une procédure de conciliation avec le Parlement européen. La conciliation est également engagée dans le cas d'un rejet pur et simple de la position commune du Conseil par le Parlement.

Un comité de conciliation, composé à parité de représentants du Conseil et du Parlement européen se réunit alors, en présence de la Commission européenne. Si le Comité de conciliation parvient à établir un projet commun dans un délai de six semaines, ce dernier est soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement

européen : si le Conseil, à la majorité qualifiée, et le Parlement, à la majorité absolue de ses membres, se prononcent favorablement, le texte commun est approuvé. Si le comité de conciliation échoue, la proposition est abandonnée et est alors réputée « non adoptée ». Le Conseil peut toutefois relancer la procédure en confirmant, à la majorité qualifiée, sa position commune initiale, qui peut être assortie d'amendements du Parlement européen. Celui-ci, s'il persiste dans son opposition, peut alors rejeter le texte une nouvelle fois à la majorité absolue, ce qui signifie son abandon définitif. Dans le cas contraire, l'acte concerné est arrêté définitivement.

La procédure de co-décision permet donc au Parlement européen d'exercer un droit de veto ; il ne peut, en revanche, décider positivement de l'adoption d'un texte contre la volonté du Conseil. Cette procédure s'applique à la libre circulation des travailleurs, au droit d'établissement, à la libre prestation de services, au marché intérieur, ainsi qu'à certains aspects des politiques d'éducation, de santé, d'environnement, de culture et de recherche ; elle s'applique également à la définition des orientations en matière de réseaux transeuropéens.

L'article 189B du traité prévoit que le champ d'application de la procédure de co-décision pourra être élargi à l'occasion de la révision prévue en 1996.

Outre la mise en place de la procédure de co-décision, le Parlement européen a vu ses pouvoirs de décision accrus par l'extension du champ d'application de la procédure d'avis conforme. Cette procédure permet au Parlement européen de marquer son accord ou son désaccord sur l'acte qui lui est soumis, sans pouvoir l'amender. Ainsi, cette procédure s'applique désormais à la citoyenneté, aux missions spécifiques de la Banque Centrale européenne, aux modifications des statuts de celle-ci, enfin aux fonds structurels et au Fonds de cohésion. Par ailleurs, le Parlement européen sera appelé à donner son avis conforme dans un domaine qui le concerne directement : la mise en oeuvre d'une procédure électorale uniforme pour son élection.

En matière d'accords internationaux, l'Acte unique européen avait introduit la procédure d'avis conforme pour les accords d'association. Le traité sur l'Union européenne a étendu cette procédure à trois autres types d'accords :

- les accords créant un cadre institutionnel spécifique et organisant des procédures de coopération ;
- les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté ;
- les accords impliquant une modification d'un acte adopté en procédure de co-décision.

• En matière budgétaire, le traité sur l'Union européenne n'a pas modifié la procédure d'adoption du budget communautaire. Il a, en revanche, renforcé les prérogatives du Parlement européen dans le contrôle de ce budget. D'une part, le

Parlement doit désormais être consulté avant que le Conseil arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté. D'autre part, il peut maintenant, notamment avant de donner décharge à la Commission européenne sur l'exécution du budget, demander à entendre cette dernière sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission est alors tenue de lui fournir toutes les informations nécessaires.

- Les pouvoirs de contrôle politique du Parlement ont également été sensiblement renforcés.

- Le traité sur l'Union européenne introduit une nouvelle procédure de désignation de la Commission européenne, qui tend à associer étroitement le Parlement européen (Art. 158 du traité). Celui-ci doit en effet être consulté avant la désignation de la personnalité que les gouvernements des Etats membres envisagent de nommer président de la Commission. En outre, le président et les autres membres de la Commission désignés par les gouvernements doivent être soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen.

- Le Parlement européen peut désormais constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée (Art. 138C).

- Les citoyens de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale y résidant ont désormais un droit de pétition auprès du Parlement européen (Art. 138D).

- Le Parlement européen est chargé par le Traité de nommer un médiateur auquel les citoyens pourront s'adresser s'ils s'estiment victimes d'une mauvaise administration dans l'action des institutions (à l'exclusion de celle de la Cour de justice) ou d'organes communautaires. Chaque année, ce médiateur devra présenter un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes (Art. 138E).

Pour être exhaustif, il convient de signaler que le traité de Maastricht prévoit des possibilités limitées d'intervention du Parlement européen dans les matières couvertes par les deuxième et troisième piliers de l'Union. Le Parlement doit en effet être informé et consulté dans ces domaines ; en outre, le traité l'invite à procéder chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune d'une part, de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures d'autre part.

## 2. L'application du traité par le Parlement européen

Le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Plus de dix-huit mois plus tard, il est donc possible de tirer un certain nombre de conclusions de sa mise en oeuvre par le Parlement européen.

### a) L'approbation de la Commission européenne

Le Parlement européen a attaché une grande importance à la mise en oeuvre de la nouvelle procédure d'approbation de la Commission européenne qu'il avait réclamée depuis fort longtemps. En février 1993, bien que le traité ne soit pas entré en vigueur, le Parlement européen a approuvé par un vote, la Commission nommée pour une période transitoire de deux ans. Mais c'est lors du renouvellement de la Commission en janvier 1995 que la nouvelle procédure a trouvé pleinement à s'appliquer.

• Le Parlement européen a tout d'abord modifié son règlement pour tenir compte des dispositions du traité et a adopté en avril 1994 un rapport de M. François Froment-Meurice sur **l'investiture de la Commission** (1). Dans une résolution jointe au rapport, le Parlement a formulé un certain nombre d'exigences sur la composition future de la Commission européenne et sur la procédure qui serait suivie pour le vote d'approbation. Il a demandé en particulier que le collège des commissaires inclue une représentation adéquate des femmes et a estimé « *logique pour tenir compte du caractère plus représentatif du système institutionnel mis en place par le traité, que certains commissaires soient choisis parmi les membres en exercice du Parlement européen* ». Le Parlement a également souhaité que la Commission présente un véritable programme de gouvernement avant le vote d'approbation.

Dans cette résolution, le Parlement européen a manifesté sa volonté de procéder à des auditions des personnalités désignées par les gouvernements avant le vote d'approbation. Face à cette demande, M. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, avait exprimé des réserves : « (...) *Je n'aurais qu'une interrogation, qui est presque une réserve : il s'agit de l'audition des membres de la Commission (...). La Commission est un organisme collégial. On ne peut pas lui appliquer les procédures en vigueur, par exemple, aux Etats-Unis, qui obligent tous les membres de l'équipe gouvernementale à passer un examen devant le Sénat. Nous n'en sommes pas là. Par conséquent, si le Parlement européen souhaite auditionner individuellement les commissaires nouvellement désignés, il ne peut le faire d'une*

---

(1) Rapport A3 - 0240/94 du 12 avril 1994



manière utile que lorsque la Commission a été investie et que les portefeuilles ont été répartis entre les différents commissaires ». Malgré ces réticences, le Parlement européen a maintenu cette demande.

Pour comprendre la manière dont s'est déroulée la procédure d'approbation, il est intéressant de comparer le texte du traité et celui du règlement du Parlement européen.

### **Le rôle du Parlement européen dans la procédure de désignation de la Commission européenne**

**Art. 158 du traité sur l'Union européenne :** « (...) Les gouvernements des Etats membres désignent, d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission.

(...) Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés d'un commun accord, par les gouvernements des Etats membres ».

**Règlement du Parlement européen :** Art. 32 : « Après que les gouvernements des Etats membres sont convenus d'une proposition en vue de la désignation du président de la Commission, le président invite le candidat proposé à faire une déclaration devant le Parlement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Le Conseil est invité à participer au débat. Le Parlement approuve ou rejette la désignation proposée à la majorité des suffrages exprimés (...). Si le Parlement rend un avis négatif sur la désignation proposée du président de la Commission, le président invite les gouvernements des Etats membres à retirer leur proposition et à en présenter une nouvelle au Parlement ».

Art. 33 : « Lorsque les gouvernements des Etats membres se sont mis d'accord sur le nom des autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission, le Président, après consultation du président désigné de la Commission, invite les candidats à se présenter devant les différentes commissions parlementaires en fonction de leur domaine d'activité probable.

Chaque commission peut inviter le candidat désigné à faire une déclaration et à répondre à des questions. Elle transmet ensuite ses conclusions au président.

Le président désigné présente le programme de la Commission désignée au cours d'une séance du Parlement à laquelle tous les membres du Conseil sont invités. Cette déclaration est suivie d'un débat.

En conclusion du débat, tout groupe politique peut déposer une proposition de résolution comprenant une déclaration marquant l'approbation ou le rejet de la Commission désignée. Le Parlement procède au vote d'approbation de la Commission à la majorité des suffrages exprimés. Le vote a lieu par appel nominal (...).

• En juillet 1994 s'est déroulée la première phase de la procédure. M. Jacques Santer, personnalité désignée par les gouvernements des Etats membres pour présider, le cas échéant, la Commission européenne, a été entendu par le Parlement européen. L'ensemble des parlementaires ont critiqué les conditions dans lesquelles M. Santer avait été désigné par les gouvernements et le Parlement ne s'est prononcé en sa faveur que par 260 voix contre 238.

• En janvier 1995, après la désignation par les gouvernements des personnalités qu'ils envisageaient de nommer membres de la Commission européenne, le Parlement a procédé aux auditions de ces personnalités. Les futurs commissaires ont été entendus par les commissions du Parlement européen en fonction des portefeuilles qui devaient leur être attribués. Au terme de cette procédure, les présidents des commissions ont adressé des lettres faisant le bilan des auditions au président du Parlement européen, M. Klaus Hänsch. Celui-ci, au cours d'une conférence de presse, a expliqué que cinq des personnalités désignées n'avaient pas donné satisfaction : M. Padraig Flynn, Mme Ritt Bjerregaard, Mme Anita Gradin, M. Erkki Liikanen et M. Yves-Thibault de Silguy. Le président du Parlement européen a ajouté que « *le remplacement de candidats commissaires est faisable et n'est pas exclu* ».

• Le 18 janvier 1995, M. Jacques Santer a prononcé une déclaration figurant à l'ordre du jour du Parlement européen sous le terme « *d'orientations politiques de la Commission* » ; le Parlement avait en effet exigé que la Commission présente son programme législatif avant le vote d'approbation. Après cette déclaration, le Parlement a donné son approbation au collège des commissaires tel qu'il avait été désigné par les gouvernements par 416 voix contre 103. M. Jacques Santer avait entre-temps modifié très légèrement la répartition des portefeuilles pour tenir compte des demandes du Parlement européen.

• Enfin, en mars 1995, la commission institutionnelle du Parlement européen a approuvé un projet de conclusions de M. Fernand Herman, estimant que la procédure d'auditions avait constitué une expérience positive et proposant des améliorations pour l'avenir, en particulier un renforcement des questions consacrées au degré d' « indépendance personnelle » des candidats. Le rapporteur en effet observé que « *ce thème devait occuper une plus grande place à l'avenir, et certaines questions générales de nature financière pourraient également être posées* » (1).



Après cette première application de la procédure d'approbation de la Commission européenne, quelques remarques peuvent être formulées. En premier lieu, il est vraisemblable que les dispositions du traité n'étaient pas suffisamment claires, car le Parlement européen, qui attachait une grande importance à la mission qui lui était impartie, a évoqué systématiquement la notion d'investiture plutôt que

---

(1) *Projet de conclusions sur les auditions organisées par le Parlement européen en vue de confirmer les futurs membres de la Commission dans le cadre de la procédure d'investiture, PE-211-539/rév.*

celle d'approbation, a demandé la présentation du programme de la Commission avant le vote d'approbation, a exigé enfin la mise en oeuvre d'auditions individuelles des commissaires.

En second lieu, la procédure d'auditions a conduit à la désignation nominative de cinq commissaires, dont les prestations ont été jugées insuffisantes pour l'exercice des fonctions auxquelles ils étaient appelés. Les lettres des présidents de commissions parlementaires dressant le bilan des auditions montrent que, là encore, le Parlement a retenu une définition large des critères selon lesquels les commissaires européens devaient être désignés. Le traité évoque leur « *compétence générale* » et leur indépendance. Dans certaines des lettres, la compétence du commissaire désigné est clairement remise en cause. Mais plus souvent, ce sont d'autres raisons qui expliquent l'avis négatif du Parlement européen sur certains candidats.

Dans la lettre dressant le bilan de l'audition de M. Yves-Thibault de Silguy, le président de la commission parlementaire concernée écrit notamment que « *des membres ont exprimé leurs préoccupations en ce qui concerne le manque de soutien de M. de Silguy concernant l'élargissement du rôle institutionnel du Parlement européen dans le processus décisionnel de la politique économique et monétaire en vue d'assurer une plus grande transparence* ». Finalement, le Parlement européen reprochait-il à ce commissaire autre chose que son refus de lui donner des compétences que le traité lui avait explicitement refusées ?

Au contraire, dans la lettre concernant M. Marcelino Oreja, précédemment membre du Parlement européen, dont la nomination a pleinement été approuvée, on peut lire que « *M. Oreja s'est montré partisan d'une coopération soutenue avec le Parlement européen et de la présence des commissaires dans les différentes instances du Parlement européen. Il a fait siennes certaines propositions avancées par des membres et visant une amélioration des modalités pratiques de cette coopération* ».

**A la lecture de ces lettres, il est permis de s'interroger sur le contenu de la notion d'indépendance des commissaires prévue par le traité. Celle-ci ne trouve-t-elle à s'appliquer qu'à l'égard des Etats membres et du Conseil ?**

**En définitive, on peut se demander si l'objectif de renforcement de la légitimité démocratique de la Commission européenne a pleinement été atteint par la mise en oeuvre de la procédure d'approbation.**

*h) La procédure de co-décision*

L'introduction de la procédure de co-décision a constitué une extension majeure des pouvoirs du Parlement européen, lui donnant pour la première fois un droit de veto sur de nombreux textes.

Le 21 octobre 1993, le Conseil, la Commission et le parlement européen ont adopté un accord interinstitutionnel sur les modalités de fonctionnement du comité de conciliation.

Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, la Commission européenne a proposé 124 textes entrant dans le champ d'application de la procédure de co-décision. Le Conseil a adopté 33 positions communes. Pour quinze de ces textes, il a été nécessaire de réunir le comité de conciliation où le Conseil et le Parlement européen sont représentés à parité. Dix textes ont été définitivement adoptés à l'issue de la procédure de conciliation ; pour trois autres, la procédure n'est pas encore achevée ; enfin, pour les deux derniers, elle s'est conclue par un échec.

Les débuts d'application de la procédure de co-décision ont été marqués par un conflit grave entre le Conseil et le Parlement européen sur ce qu'on appelle la « *comitologie* ». Il s'agit des comités composés de représentants des Etats membres qui entourent la Commission européenne lorsqu'elle est chargée de l'exécution des textes législatifs. **Le Parlement européen a estimé que le pouvoir de co-décision législative qui lui était accordé impliquait également un pouvoir de co-décision exécutive.** Il a donc revendiqué le droit d'exercer un contrôle identique à celui qu'exerce le Conseil sur les mesures d'exécution prévues par la Commission européenne. Notre collègue M. Michel Caldaguès a montré, dans un rapport sur ce sujet, que cette exigence du Parlement européen relevait d'une interprétation à tout le moins extensive des dispositions du traité et d'une conception inhabituelle du parlementarisme (1).

Quoi qu'il en soit, ce conflit a pesé sur le déroulement de la procédure de co-décision. Le Parlement européen s'opposant systématiquement à la mise en place de comités réglementaires, qui permettent aux Etats de conserver un droit de regard sur les mesures d'exécution. Et en juillet 1994, le Parlement européen a rejeté définitivement un texte sur la téléphonie vocale, ayant notamment pour objet de définir l'étendue du service universel, faute d'obtenir satisfaction sur la « *comitologie* ». La Commission européenne a alors proposé l'adoption d'un accord interinstitutionnel, reprenant en pratique l'ensemble des revendications du Parlement. Le Conseil s'y est opposé. Le 20 décembre 1994, les trois institutions ont adopté un *modus vivendi* renvoyant à la Conférence intergouvernementale de 1996 le soin d'examiner la question de la « *comitologie* » et donnant dans cette attente un pouvoir consultatif au Parlement européen.

Un autre conflit est venu rapidement perturber le bon déroulement de la procédure de co-décision. Pour la définition de programmes communautaires ayant vocation à s'appliquer durant plusieurs années, le Conseil estime en effet qu'il est indispensable d'établir une enveloppe financière globale. Le Parlement européen considère que cette procédure limite ses pouvoirs budgétaires et souhaite pouvoir

---

(1) M. Michel CALDAGUES. *Mesures d'exécution de la législation communautaire : le risque de confusion des pouvoirs, rapport du Sénat n° 126, 1994-1995.*

fixer année par année la dotation des programmes. Cette opposition a failli conduire à un échec de la procédure de co-décision sur le programme SOCRATES, destiné à prendre la suite du programme ERASMUS et sur le programme Jeunesse pour l'Europe. Finalement, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté une « *déclaration des trois institutions* » indiquant notamment que, lorsque le législateur établit une enveloppe financière d'un programme pour l'ensemble de sa durée, le montant retenu constitue une référence privilégiée (et donc pas une obligation). La déclaration précise en outre que l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) et la Commission s'engagent à ne pas s'écarter à la hausse ou à la baisse du montant inscrit dans l'acte législatif sans une justification explicite et précise des raisons pour lesquelles elles le feraient. Le caractère contraignant de la définition des « *montants estimés nécessaires* » inscrits dans les programmes communautaires se trouve néanmoins singulièrement atténué par cette déclaration.

**Le Parlement européen, faisant prévaloir une interprétation large du traité, s'est donc appuyé sur la procédure de co-décision pour tenter d'obtenir une extension de ses compétences que les rédacteurs du traité n'avaient visiblement pas envisagée.**

Pour rendre compte complètement de la manière dont s'est déroulée la procédure de co-décision depuis son entrée en vigueur, il faut noter que le 1<sup>er</sup> mars 1995, le Parlement européen a rejeté définitivement un projet de directive sur la brevetabilité des inventions biotechnologiques. Ce rejet doit être souligné, dans la mesure où il est intervenu alors que les délégations du Parlement européen et du Conseil étaient parvenues à un accord au sein du comité de conciliation : le Parlement européen a donc désavoué sa délégation au comité de conciliation. Une telle situation amène à s'interroger sur les règles de majorité applicables pour l'adoption de textes en co-décision. En effet, lorsque le comité de conciliation échoue, le Parlement européen ne peut rejeter définitivement le texte du Conseil qu'à la **majorité absolue de ses membres**. Lorsque le comité de conciliation parvient à un accord, le Parlement européen doit confirmer le texte à la **majorité absolue des suffrages exprimés**, de sorte qu'il peut le rejeter plus facilement qu'en cas d'échec du comité de conciliation. Une telle situation n'est sans doute pas le meilleur gage d'efficacité de la procédure de co-décision.

### *c) Les relations entre le Parlement européen et la Commission*

- Depuis de nombreuses années, la Commission européenne s'attache à entretenir des relations harmonieuses avec le Parlement européen. En 1990, ces deux institutions ont signé un code de conduite destiné à mettre en oeuvre certains principes dans leurs relations, par exemple quant à l'attitude de la Commission à l'égard des amendements du Parlement européen.

En mars 1995, les deux institutions ont signé un nouveau code de conduite afin d'adapter le précédent aux dispositions du traité sur l'Union européenne. Le contenu de ce nouvel accord constitue une preuve évidente de la bonne volonté de la Commission européenne à l'égard du Parlement, les deux institutions n'hésitant pas à

prendre une grande liberté avec les dispositions du traité pour améliorer leur coopération.

Dans les procédures législatives de coopération et de co-décision, le Parlement européen peut adopter des amendements sur la position commune arrêtée par le Conseil. Dans la procédure de coopération, si la Commission européenne choisit de retenir les amendements du Parlement, le Conseil ne peut les rejeter qu'à l'unanimité. Or, le nouveau code de conduite entre le Parlement européen et la Commission précise que « *dans le respect des dispositions du traité, la Commission tient le plus grand compte des amendements adoptés par le Parlement en seconde lecture des procédures de coopération et co-décision. Si, pour des raisons importantes, et après considération au niveau collège, elle décide de ne pas reprendre ou soutenir un amendement adopté par le Parlement, elle expose les raisons devant le Parlement ou lors de la réunion suivante de la commission compétente* ».

On est ici très loin du texte du traité, qui donne à la Commission le pouvoir discrétionnaire de reprendre ou de rejeter les amendements du Parlement européen. Ce glissement n'est pas sans conséquence dans la mesure où, dans la procédure de coopération, le Conseil ne peut s'écarter d'un amendement voté par le Parlement européen et repris par la Commission qu'à l'unanimité. Dans la procédure de co-décision, la Commission a en principe un rôle de médiateur impartial entre le Parlement européen et le Conseil. Le texte du code de conduite ne peut que créer un doute sur la réalité de ce rôle.

Une autre stipulation du code de conduite peut susciter un certain étonnement : « *pour contribuer au fonctionnement harmonieux des institutions et en ayant égard à la légitimité démocratique du Parlement élu, la Commission s'engage à retirer, le cas échéant, une proposition législative rejetée par le Parlement européen. Dans le cas où, pour des raisons importantes et après considération du collège, elle décide de maintenir sa proposition, la Commission en expose les raisons dans une déclaration devant le Parlement* ».

Rien, dans le traité, n'oblige la Commission européenne à retirer un texte rejeté par le Parlement européen, l'article 189 A précisant même que « *tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte communautaire* ».

En langue française, l'expression « *le cas échéant* » signifie « *si le cas, l'occasion se présente* » (1). On pourrait donc en déduire que la Commission s'est engagée à retirer toute proposition rejetée par le Parlement européen, ce qui ne serait conforme ni à la lettre ni à l'esprit du traité. On espérera donc que le maniement des tournures de la langue française des rédacteurs du code de conduite a été pris en défaut et que « *le cas échéant* » peut se lire « *éventuellement* ».

---

(1) Petit Robert - Dictionnaire de la langue française, 1991.

• La bonne volonté de la Commission européenne, que nous soulignons plus haut, n'a cependant pas toujours l'effet escompté. Depuis quelques années, la Commission a pris l'habitude de présenter son programme législatif devant le Parlement européen ; cette présentation est suivie d'un vote. Il s'agit d'une de ces pratiques coutumières, auxquelles le Parlement européen est très attaché. Comme les années précédentes, la Commission, par l'intermédiaire de son président, a donc présenté son programme en février 1995. Mais le Parlement européen, après cette présentation, a adopté une résolution dans laquelle il n'approuvait ni ne désapprouvait ce programme, préférant formuler quelques exigences (une cinquantaine) quant à l'action de la Commission pour 1995. Dans un grand quotidien du soir, un commentateur a pu estimer que ce vote s'expliquait par « *cette manie du consensus des euro-députés* » et a cru pouvoir en déduire que « *alors que le Parlement réclame, depuis des lustres, plus de transparence et de lisibilité dans la construction européenne, il est le premier à brouiller les cartes en se dispensant d'appliquer les règles démocratiques élémentaires* » (1).

#### d) La procédure budgétaire

Le Parlement européen joue depuis longtemps un rôle essentiel dans l'adoption du budget communautaire. Il a en effet le dernier mot dans la procédure pour les dépenses dites non obligatoires, le Conseil décidant en dernier ressort pour les dépenses dites obligatoires.

Le traité sur l'Union européenne n'a pas modifié les prérogatives du Parlement européen dans la procédure d'adoption du budget. **Cependant, utilisant les pouvoirs qu'il détient déjà, le Parlement s'est efforcé d'élargir ses compétences.** Le 29 octobre 1993, le Conseil, la Commission et le Parlement européen ont signé un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Cette pratique consistant à signer des accords interinstitutionnels s'est beaucoup développée au cours des dernières années. Parfois, la mise en oeuvre d'accords interinstitutionnels est prévue par le traité pour la définition de ses modalités d'application. Mais le plus souvent, l'accord interinstitutionnel n'a pour objet que de résoudre un conflit entre institutions. Votre rapporteur y reviendra.

L'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 a modifié sensiblement l'équilibre des pouvoirs, entre le Conseil et le Parlement européen en matière budgétaire, ce dernier s'appuyant sur l'ambiguïté de certaines dispositions du traité pour obtenir un élargissement de ses pouvoirs. Ainsi, un certain nombre de dépenses, jusqu'alors considérées comme des dépenses obligatoires ont été incluses dans le champ des dépenses non obligatoires. En outre, le texte a prévu pour la première fois la mise en oeuvre d'une procédure de concertation sur les dépenses obligatoires, permettant au Parlement européen d'exercer un certain droit de regard sur ces dépenses. Enfin, l'accord interinstitutionnel contient une déclaration indiquant que « *les institutions considèrent que les dispositions de procédure budgétaire du traité,*

---

(1) *Le Monde*, 17 mars 1995.

*y compris le régime des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires, devront être réexaminées lors de la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996, afin d'aboutir à une coopération interinstitutionnelle sous forme de partenariat ».*

Ayant obtenu que la classification des dépenses soit évoquée lors de la Conférence intergouvernementale, le Parlement européen a ensuite anticipé cette révision. Lors de l'examen du projet de budget pour 1995, il a en effet procédé à une reclassification unilatérale de la grande majorité des dépenses agricoles, les faisant passer de la catégorie des dépenses obligatoires à celle des dépenses non obligatoires. Les lignes ainsi modifiées correspondaient à un total de 28 milliards d'Ecus. Quand on sait que les dépenses agricoles, qui constituent la presque totalité des dépenses obligatoires, s'élèvent à 37,9 milliards d'Ecus dans le budget 1995, on comprend que le Parlement européen nie désormais l'existence même de la catégorie des dépenses obligatoires. Le Conseil s'est opposé à cette reclassification, mais le Parlement a confirmé sa position en seconde lecture. **Le Conseil a depuis saisi la Cour de Justice des Communautés européennes de cette question.**

A nouveau, lors de l'examen d'un budget rectificatif et supplémentaire en avril 1995, le Parlement européen a modifié la nature de certaines dépenses.

Par ailleurs, le Parlement a mis à profit ce pouvoir budgétaire pour tenter d'exercer un contrôle sur les actions en matière de Politique étrangère et de sécurité commune. Dans ce domaine, le traité prévoit que les dépenses opérationnelles peuvent être financées soit par les Etats membres, soit par le budget communautaire. Lorsque le Conseil décide de recourir au budget communautaire, le Parlement européen estime qu'il a alors un droit de regard sur le contrôle et l'exécution des décisions relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune compte tenu de ses pouvoirs budgétaires ; cette situation a été la source de conflits qui n'ont pas encore été résolus.

*e) Les commissions temporaires d'enquête*

Le traité sur l'Union européenne a prévu que les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

En décembre 1994, les institutions ont adopté une décision portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen. Celle-ci prévoit notamment que les auditions et dépositions devant une commission parlementaire d'enquête se dérouleront en séance publique, tout témoin ou expert pouvant demander d'être entendu à huis clos. Les commissions d'enquête auront accès en principe aux documents nécessaires, sauf si des raisons de secret ou de sécurité publique s'y opposent. Les informations recueillies ne pourront pas être rendues publiques lorsqu'elles contiendront des éléments relevant du secret ou de la confidentialité ou lorsqu'elles mettront nominalement en cause des personnes. Enfin, une commission d'enquête ne pourra examiner des faits en cause devant une



juridiction nationale ou communautaire, aussi longtemps que la procédure juridictionnelle ne sera pas achevée.

Aucune commission temporaire d'enquête n'a encore été constituée.

*f). La nomination du médiateur*

Après son renouvellement de juin 1994, le Parlement européen devait désigner le médiateur européen appelé, dans le cadre de l'objectif de renforcement de la transparence et de la démocratie, à procéder à des enquêtes sur les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires.

Au moment où votre rapporteur achève son travail, ce médiateur n'a pas encore été désigné. **Ce retard empêchera toute appréciation sur cette innovation du traité sur l'Union européenne pour la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.**

En octobre 1994, la commission des pétitions du Parlement européen, chargée de choisir un candidat pour le proposer au Parlement réuni en séance plénière, a entendu six postulants. En novembre 1994, le vote au sein de cette commission a conduit à un *ex-aequo* entre deux des candidats, M. Siegbert Alber (Allemagne, P.P.E.), député européen, et M. Alvaro Gil-Robles, ancien « défenseur du peuple » (l'équivalent du médiateur) en Espagne.

Après l'échec de cette procédure de nomination, le Parlement européen a décidé de modifier son règlement avant de procéder à la nomination du médiateur. Un premier rapport a été présenté par M. Ben Fayot (Luxembourg, PSE), en décembre 1994, qui prévoyait que la commission des pétitions soumettrait au vote du Parlement son choix de candidats classés selon le nombre de voix recueillies en commission. Le Parlement européen a décidé le renvoi de ce rapport en commission.

En mars 1995, M. Ben Fayot a présenté un second rapport, envisageant cette fois que « *la commission compétente sélectionne trois à cinq candidatures qui seront soumises par ordre alphabétique au vote du Parlement* ». Le Parlement européen a décidé le renvoi de ce rapport en commission.

En mai 1995, M. Ben Fayot a présenté un troisième rapport, prévoyant que les candidatures sont transmises à la commission compétente, laquelle peut demander à entendre les intéressés, et que la liste alphabétique des candidatures recevables est ensuite soumise au vote du Parlement. Le Parlement européen a adopté ce rapport. On sait donc aujourd'hui quelle procédure il suivra pour désigner le médiateur européen.

À moins d'un rebondissement, que les lignes qui précèdent interdisent d'exclure, le médiateur pourrait être désigné lors de la session du Parlement européen qui se déroulera à Strasbourg du 10 au 14 juillet prochains, exactement un an après la session constitutive du Parlement élu en juin 1994.

## B. PERSPECTIVES

Le traité sur l'Union européenne a invité le Conseil, la Commission et le Parlement européen à présenter un rapport sur le fonctionnement du traité dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996. Dans ces rapports, les institutions évoquent naturellement l'application du Traité par le Parlement européen et envisagent certaines évolutions. Le bilan de l'action du Parlement européen conduit à s'interroger sur la nécessité d'une rationalisation de son fonctionnement.

### 1. Les rapports des institutions de l'Union européenne

#### a) La Commission européenne

Dans son rapport, la Commission européenne formule plusieurs remarques sur le rôle du Parlement européen dans le traité de Maastricht et esquisse quelques propositions pour l'avenir. La Commission commence par se réjouir « *du fait que la légitimité démocratique de l'Union a été renforcée. L'approbation de la Commission par le Parlement européen constitue un premier pas très important dans la bonne direction. L'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen est également à saluer* ». Au sujet de la procédure d'approbation, la Commission note encore que celle-ci assoit sa légitimité. A propos de la procédure de co-décision, la Commission européenne fait valoir que, malgré des craintes dues à sa complexité et à sa longueur, cette procédure a bien fonctionné, permettant notamment de prendre des décisions dans des délais raisonnables, en particulier grâce à une bonne collaboration entre les institutions.

La Commission observe également que les nouvelles dispositions du traité accroissant le contrôle du Parlement européen sur l'exécution du budget ont été appliquées sans problème notable.

Le rapport de la Commission européenne fait cependant état d'un certain nombre de difficultés. La Commission regrette l'absence de nomination du médiateur « *pour des raisons procédurales liées au règlement intérieur du Parlement* ». Elle s'élève également contre la complication du processus décisionnel qui a accompagné l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et regrette la faiblesse, voire l'absence de contrôle démocratique au niveau de l'Union dans les domaines d'action où le processus intergouvernemental reste prédominant. La Commission européenne dénonce surtout le décalage entre les procédures législatives et la procédure budgétaire qui s'exprime notamment par « *la tendance du Parlement européen à utiliser le levier budgétaire pour engager des actes qui relèvent de la procédure législative, et la tendance réciproque du Conseil à adopter par la voie législative des engagements financiers qui relèvent de la procédure budgétaire* ».

La Commission indique également que *« le Traité a introduit une tension supplémentaire du fait que, dans les domaines de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Justice et des affaires intérieures, les dépenses opérationnelles peuvent être financées soit par les Etats membres soit par le budget communautaire. Or, lorsque le Conseil décide de recourir au budget communautaire, la procédure budgétaire doit être respectée. Dès lors, dans l'hypothèse où il n'y a pas d'accord entre le Parlement européen et le Conseil sur l'action à financer, cette situation est source de conflits potentiels »*.

Enfin, la Commission européenne esquisse, à travers ses appréciations, quelques propositions pour l'avenir. Elle estime en particulier que le Parlement européen devrait pouvoir donner son avis conforme sur toute modification des traités. Elle se prononce également pour une réduction à trois du nombre de procédures décisionnelles, à savoir l'avis conforme, une co-décision simplifiée et la consultation. Elle suggère enfin un rapprochement entre les compétences de l'autorité budgétaire et de l'autorité législative.

*b) Le Conseil*

Dans son rapport, le Conseil note que *« le Parlement européen a eu tendance à interpréter d'une façon parfois très large les attributions qui lui sont conférées par le traité »*.

A propos de la procédure de co-décision, le Conseil estime que les textes adoptés l'ont été dans des délais raisonnables, mais formule un certain nombre de critiques :

*« Outre les difficultés liées à la phase de démarrage, l'application de la nouvelle procédure a été compliquée par :*

*- le lien qui a été établi, dans un premier temps, avec d'autres questions (notamment la « comitologie » et les montants estimés nécessaires), ce qui a retardé l'adoption de plusieurs textes ;*

*- la complexité de la procédure visée à l'article 189B, et ce, en dépit des modalités convenues sur un plan pratique pour faciliter son déroulement ;*

*- l'exigence parfois formulée par les représentants du Parlement européen au comité de conciliation de reprendre des amendements refusés par le Parlement en séance plénière (et donc en dehors du champ normal de la conciliation) ;*

*- les relations entre le comité de conciliation et le Parlement réuni en séance plénière ».*

Le Conseil évoque également les rapports entre la Commission et le Parlement européen :

*« L'indépendance de la Commission tant vis-à-vis du Parlement européen que du Conseil est, dans le cadre des traités, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel. A cet égard, le récent code de conduite conclu entre le Parlement européen et la Commission, mais qui intéresse aussi directement le Conseil, a suscité des interrogations ».*

Enfin, le Conseil revient sur les conflits qui ont marqué ses relations avec le Parlement européen : *« Les premiers mois d'application du traité sur l'Union européenne ont vu la persistance de conflits institutionnels, dont certains ont pu être réglés, au moins provisoirement, comme dans le cas des mesures d'exécution des actes adoptés en co-décision (comitologie) ou de l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs ; d'autres ont donné lieu à une saisine de la Cour de justice (reclassification des dépenses agricoles). Le Parlement européen a, d'autre part, parfois cherché à utiliser ses pouvoirs budgétaires (que nul ne remet en cause) aussi pour influencer la définition des politiques ».*

c) *Le Parlement européen*

Le Parlement européen a adopté le 17 mai 1995 une résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Cette résolution contient peu d'appréciations sur le fonctionnement du traité mais se concentre sur la formulation de propositions pour l'avenir, notamment quant au rôle du Parlement européen.

Les propositions concernant directement le Parlement européen sont les suivantes :

*- la fusion progressive des trois piliers du traité sur l'Union européenne et le renforcement corrélatif du contrôle du Parlement européen sur les deuxième et troisième piliers ;*

*- l'octroi d'un rôle plus étendu au Parlement européen sur les questions touchant à l'Union économique et monétaire ;*

*- la mise en oeuvre d'une procédure d'avis conforme du Parlement européen pour l'utilisation de l'article 235 du traité (qui permet une action de la Communauté pour réaliser l'un des objets du traité quand celui-ci n'a pas prévu de pouvoirs d'action) ;*

*- l'élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen à partir d'une liste de noms proposés par le Conseil européen ;*

*- la possibilité pour le Parlement européen de demander la démission d'office à titre individuel de membres de la Commission européenne (le Parlement dispose déjà du droit de censurer la Commission dans son ensemble) ;*

- la mise en oeuvre d'une procédure d'avis conforme du Parlement européen pour toutes les nominations à la Cour des comptes européenne, à la Cour de justice européenne, au Tribunal de première instance ainsi qu'au directoire du Système européen de Banques centrales ;

- l'octroi au Parlement européen du droit de demander l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité des accords internationaux avec le traité, du droit d'intenter des actions (pas seulement pour préserver ses propres prérogatives), du droit d'être informé des demandes de décisions préjudicielles adressées à la Cour et de formuler des observations à leur propos ;

- l'obligation pour la Commission européenne de répondre aux propositions du Parlement européen lorsqu'il lui demande de prendre une initiative législative en vertu de l'article 138B du traité ;

- l'application de la procédure de co-décision à tous les domaines, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (consultation) ;

- la modification de la procédure de co-décision, notamment en supprimant la possibilité par le Conseil d'agir unilatéralement (en reconfirmant sa position commune) dans le cas où la conciliation ne débouche pas sur un accord ;

- l'application de la procédure d'avis conforme à la révision des traités ;

- l'octroi de délais équivalents au Parlement européen et au Conseil pour mener à bien l'examen en première lecture des propositions législatives ;

- la simplification des procédures de « comitologie » par la disparition des comités de gestion et des comités réglementaires et par l'attribution au Parlement européen d'un pouvoir identique à celui du Conseil pour contrôler les mesures d'exécution ;

- le renforcement du rôle du Parlement européen avant, pendant et après le processus de négociation des accords internationaux, son avis conforme étant requis pour tous les accords internationaux engageant l'Union ;

- la mise en oeuvre d'une procédure d'avis conforme du Parlement européen sur le volet recettes du budget communautaire ;

- la suppression de la différence de procédure entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires et le maintien du principe démocratique de l'adoption définitive du budget par le Parlement européen ;

- la participation du Parlement européen à la fixation de son propre siège.

Concluant sa résolution, le Parlement européen ajoute « qu'il conviendrait qu'(il) donne son avis conforme sur le résultat des négociations ».

## 2. La nécessité d'une rationalisation

Le Parlement européen souffre encore de certains handicaps qui fragilisent sa légitimité. Par définition éloignés des électeurs, les députés européens sont pour la plupart élus au scrutin proportionnel, parfois sur des listes nationales, ce qui accroît cet éloignement. Aucun progrès n'a été enregistré dans la recherche de la mise en place d'une procédure électorale uniforme.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du traité sur l'Union européenne a confirmé certaines tendances qui nuisent à l'efficacité de cette institution et a fait apparaître de nouvelles difficultés.

- Faute de hiérarchie des normes, le Parlement européen examine un nombre impressionnant de textes qui, selon la classification française, relèvent du domaine réglementaire.

- Comme l'ont montré la procédure d'approbation et le récent code de conduite évoqués plus haut, le Parlement européen, chargé de contrôler la Commission, cherche plutôt à obtenir des concessions de celle-ci afin d'étendre ses prérogatives et se comporte comme son allié face au Conseil. Ce phénomène, joint à la recherche permanente du consensus au sein du Parlement, empêche l'émergence d'une majorité et d'une opposition, ressort normal du parlementarisme.

- En matière budgétaire, l'absence d'encadrement des travaux du Parlement européen -qui décide des dépenses, mais n'a pas la responsabilité des recettes- ne l'incite pas à faire preuve de responsabilité. Aussi, l'accord entre institutions atténuant le caractère obligatoire des « *montants estimés nécessaires* » inscrits dans les programmes communautaires pluriannuels suscite-t-il quelque inquiétude, dans la mesure où le Parlement européen, dans le cadre de son pouvoir budgétaire, pourrait augmenter chaque année les crédits de certains programmes sans en tirer de conséquences en termes de réduction d'autres dépenses.

- Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, les parlementaires européens britanniques ont participé à tous les votes sur la politique sociale, alors même que le Royaume-Uni avait obtenu de ne pas être associé à cette politique ; cette solution n'a pas pour elle le mérite de la logique. A l'avenir, et dans la perspective de l'élargissement, si l'Union devait fonctionner de manière différenciée dans de nombreux domaines, il est difficile d'imaginer que le Parlement européen puisse prendre des décisions en formation plénière, sur des sujets qui ne concerneraient pas tous les Etats membres. C'est pourtant le souhait qu'il a exprimé dans sa résolution sur le bilan du fonctionnement du traité sur l'Union européenne en estimant que « *le contrôle sur les politiques de l'Union qui sont temporairement conduites par un nombre limité d'Etats membres doit être exercé par le Parlement européen dans son ensemble* ».

• Le Parlement européen s'est appuyé sur les pouvoirs que lui ont donné les traités pour en conquérir d'autres. A cet égard, la pratique des accords interinstitutionnels est particulièrement éclairante. Depuis la signature du traité sur l'Union européenne, neuf accords de ce type ont été signés entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

**Liste des accords interinstitutionnels conclus  
depuis la signature du traité de Maastricht**

- Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire
- Déclaration interinstitutionnelle du 25 octobre 1993 sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité
- Accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 sur les procédures de mise en oeuvre du principe de subsidiarité
- Décision du Parlement européen (après approbation du Conseil et avis de la Commission) du 25 octobre 1993 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur
- Modalités pour le déroulement des travaux du comité de conciliation prévu par l'article 189B (25 octobre 1993)
- Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 sur une méthode de travail accélérée en vue d'une codification officielle des textes législatifs
- Décision du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 20 décembre 1994 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen
- Modus vivendi entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 20 décembre 1994 concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du traité sur l'Union européenne.
- Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission concernant l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs.

Parfois prévus par le traité (pour le médiateur et le droit d'enquête), ces accords ont souvent pour objet de résoudre un conflit entre institutions. Le Parlement

européen a d'autant plus cherché à les utiliser pour étendre ses prérogatives que, parfois, il semble avoir lui-même créé le conflit entre institutions à cette seule fin.

Le Conseil a quelquefois réussi à préserver, au moins provisoirement, le respect de la lettre du traité. Ainsi, en matière de « comitologie », il s'est opposé au projet d'accord interinstitutionnel proposé par la Commission et très favorable au Parlement européen ; les institutions ont finalement signé un modus vivendi respectant les dispositions du traité et la décision du 13 juillet 1987 sur la « comitologie ».

Parfois au contraire, et singulièrement en matière budgétaire, les accords interinstitutionnels ont modifié, au profit du Parlement européen, l'équilibre retenu par les traités. Cette situation est sans équivalent au niveau national et suscite des interrogations quant à la forme. Les Parlements nationaux sont en effet appelés à ratifier des traités, qui peuvent être modifiés ensuite par l'intermédiaire d'accords interinstitutionnels, sur lesquels ils n'ont aucun droit de regard. L'existence même de ces accords interinstitutionnels est une singularité, l'absence de tout contrôle par les Parlements nationaux en est une autre.

**Il convient de signaler que le Parlement européen a demandé, sans obtenir gain de cause jusqu'à présent, la signature de nouveaux accords interinstitutionnels, notamment sur la politique étrangère et de sécurité commune, sur la justice et les affaires intérieures et sur l'Union économique et monétaire. Trois domaines dans lesquels il souhaite ainsi se voir attribuer des pouvoirs que le traité sur l'Union européenne ne lui a pas accordés.**

\*

Ces différents éléments conduisent à penser qu'il est nécessaire de rationaliser le fonctionnement du Parlement européen, afin de renforcer à la fois sa légitimité et son efficacité. M. Jean-Louis BOURLANGES, député européen (France, P.P.E.) et rapporteur sur le bilan du fonctionnement du traité sur l'Union européenne, s'est prononcé pour une telle évolution, y voyant la condition indispensable d'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen :

*« En matière de démocratisation, nous avons une exigence de résorption du déficit démocratique. Nous devons défendre les droits du Parlement. Mais pouvons-nous penser un instant que nous conforterons ces droits, sans, en même temps, consentir des sacrifices et des efforts de discipline ? Notre problème est clair, nous sommes un Parlement élu presque totalement à la proportionnelle sur listes, très souvent nationales. Nous sommes un Parlement qui n'a pas, en face de lui, de gouvernement. Nous sommes un Parlement qui ne peut pas faire l'objet de dissolution. Trois facteurs qui contribuent à l'irresponsabilité.*

*Face à cette irresponsabilité, qui inquiète nécessairement le Conseil européen ainsi que les États membres, nous devons proposer des disciplines, à savoir celles du parlementarisme rationalisé. Les quelques propositions que j'avais faites*



*en ce sens n'ont pas été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme. Donc, sur la démocratisation, nous continuons à revendiquer, à réclamer, mais nous ne faisons pas les propositions voulues, ni les efforts nécessaires pour nous rendre crédibles » (1).*

Cette rationalisation pourrait passer par quelques réformes simples.

- Le nombre des membres du Parlement européen devrait être limité, par exemple à son niveau actuel (626), comme l'a proposé notre collègue Yves GUENA dans son rapport sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne (2) ; le Parlement européen propose, pour sa part, une limitation du nombre de ses membres à 700. Cette limitation devrait s'accompagner d'un rééquilibrage progressif du nombre de parlementaires par nationalité, afin que la population de chaque État soit représentée de manière plus conforme à son importance.

- Seuls des textes réellement législatifs, c'est-à-dire fixant des règles fondamentales, devraient être soumis au Parlement européen. A cet égard, l'attitude de ce dernier sur ce sujet peut susciter une certaine perplexité. Dans sa résolution du 17 mai 1995, il estime en effet qu'« *il conviendrait de limiter le volume des actes soumis au Parlement européen et au Conseil grâce à l'introduction d'une certaine hiérarchie des normes. Cela pourrait se faire en introduisant une nouvelle catégorie d'actes d'application, dont la responsabilité appartiendrait à la Commission sur habilitation de l'autorité législative* ». Et il ajoute : « *Cette nouvelle catégorie d'actes ne limiterait en aucun cas les fonctions législatives et de contrôle politique exercées par le Parlement européen* ».

- L'introduction d'une procédure comparable à l'article 40 de la Constitution française pourrait imposer aux parlementaires européens de gager l'augmentation d'une dépense non obligatoire par la réduction d'une autre dépense non obligatoire.

- L'utilisation des accords interinstitutionnels, si elle ne peut être évitée, devrait faire l'objet d'un contrôle par les Parlements nationaux. Le président de la République, en présentant son programme en matière européenne, a explicitement indiqué qu'il demanderait au gouvernement que le Parlement français puisse être saisi, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, des propositions d'actes de portée législative dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que des projets d'accords interinstitutionnels. Votre rapporteur a récemment déposé une proposition de loi constitutionnelle en ce sens (3). Sans doute faudrait-il aller plus loin et envisager une procédure de ratification simplifiée de ces accords par les Parlements nationaux.

- Il conviendrait qu'un certain nombre de questions en suspens soient définitivement tranchées à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de

---

(1) *Compte rendu in extenso des débats du Parlement européen, 16 mai 1995.*

(2) *Rapport du Sénat, n° 224, 1994-1995*

(3) *Proposition de loi constitutionnelle, n° 295, 1994-1995*

1996. C'est le cas de la classification entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, qui ne peut être incessamment modifiée au gré des souhaits du Parlement européen. C'est aussi le cas de la mise en oeuvre des mesures d'exécution de la législation dans le cadre de la « comitologie » ; le Parlement européen, qui statue déjà sur un grand nombre de textes très techniques, peut difficilement demander à contrôler les mesures d'exécution de la législation.

- La question du siège du Parlement européen devrait également faire l'objet d'une décision définitive. On pensait que cela était fait depuis la décision du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1993 indiquant explicitement que Strasbourg était le siège du Parlement européen, mais ce dernier ne semble pas admettre cette décision puisqu'il a estimé, dans sa résolution sur le bilan du fonctionnement du traité sur l'Union européenne que « *le Parlement européen doit participer à la prise de décision en ce qui concerne son propre siège* ».



La question d'un éventuel accroissement des pouvoirs du Parlement européen ne peut être valablement posée sans qu'interviennent **au préalable** une clarification et une rationalisation. Il est indispensable que l'étendue des pouvoirs actuels du Parlement européen soit clairement établie, afin d'éviter à l'avenir que des interprétations extensives conduisent à une remise en cause de l'équilibre institutionnel défini par le Traité et ratifié par les Parlements nationaux. Les prérogatives du Parlement devraient en outre être encadrées, de manière à accroître son efficacité.

↳

## II. LES PARLEMENTS NATIONAUX

### A. LE BILAN DE L'APPLICATION DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Lors de la négociation du traité de Maastricht, la question du rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne a été, pour la première fois, abordée par les Etats membres qui ont ainsi dépassé la conception selon laquelle ce rôle doit s'exercer uniquement à l'échelon national et ne peut concerner les activités de l'Union européenne en tant que telle. Mais le souhait des négociateurs du traité de favoriser une plus grande implication des Parlements nationaux dans le développement de l'Union ne s'est traduit que très partiellement dans la réalité.

#### 1. Le souhait d'une association plus étroite des Parlements nationaux aux activités de l'Union

Le rôle des Parlements nationaux est mentionné dans deux déclarations annexées au traité sur l'Union européenne.

##### a) La déclaration n° 13

Elle porte sur l'information et la participation des Parlements nationaux :

#### *DÉCLARATION (N° 13)*

##### *relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne*

*La conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.*

*Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les Gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen.*

*De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les Parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions.*

24

On peut remarquer que les termes choisis donnent à ce texte la valeur d'une déclaration d'intention, non de dispositions contraignantes : ces termes sont en effet incitatifs (« *il est important* », « *il convient* » ...) et suggèrent un degré plus grand d'implication, non une association formelle (« *une plus grande participation* », « *intensifier* » ...).

Sous cette réserve, le premier alinéa pose le principe de la « *participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne* ».

Trois aspects de cette participation sont mis en avant :

- tout d'abord, l'information des Parlements nationaux : la déclaration n° 13 mentionne à cet égard « *l'échange d'informations* » entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, ainsi que le devoir, pour les gouvernements, de porter à la connaissance des Parlements nationaux les « *propositions législatives de la Commission* » ;

- ensuite, l'examen éventuel par les Parlements nationaux de propositions d'acte communautaire : la déclaration prévoit à cet effet que ces propositions soient transmises « *en temps utile* » par les Gouvernements ;

- enfin, le développement des liens entre le Parlement européen et les Parlements nationaux : outre les « *échanges d'informations* » déjà mentionnés, la déclaration évoque l'intensification des contacts interparlementaires et notamment des « *rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions* ».

*b) La déclaration n° 14*

Complémentaire de la précédente, elle suggère une participation collective des Parlements nationaux aux activités de l'Union, en association avec le Parlement européen, par le biais de réunions périodiques de la « *Conférence des Parlements* » composée de représentants de chaque Parlement national et de représentants du Parlement européen.

**DÉCLARATION (N° 14)  
relative à la Conférence des Parlements**

*La conférence invite le Parlement européen et les Parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de Conférence des Parlements (ou Assises).*

*La Conférence des Parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union européenne, sans préjudice des compétences du Parlement européen et des droits des Parlements nationaux. Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la Conférence des Parlements sur l'état de l'Union.*

Le rôle de la Conférence des Parlements, tel que défini dans la déclaration, semble être de constituer une sorte de pendant parlementaire du Conseil européen, puisqu'il s'agit de se prononcer sur « *les grandes orientations de l'Union européenne* ». Bien que les attributions de la Conférence restent purement consultatives, la déclaration lui reconnaît une importance politique certaine en précisant que le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne « *font rapport* », à chaque session de la Conférence, « *sur l'état de l'Union* ».

La déclaration « *invite* » le Parlement européen et les Parlements nationaux à réunir la Conférence « *en tant que de besoin* ».

## 2. La mise en oeuvre

### a) La déclaration n° 13 a été partiellement appliquée

• Il est difficile de dire si « *l'échange d'informations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen* » s'est « *intensifié* » comme le souhaitait la déclaration ; cet échange repose en effet sur des procédures qui fonctionnaient avant la signature du Traité sur l'Union européenne. Toujours est-il que le bilan de ces procédures peut sembler relativement satisfaisant :

- à l'échelon administratif, le Parlement européen est doté d'un service des relations avec les Parlements nationaux et plusieurs Assemblées parlementaires nationales entretiennent un bureau de liaison avec le Parlement européen : c'est le cas du Bundestag pour l'Allemagne, du Folketing pour le Danemark, du Congrès des députés et du Sénat pour l'Espagne, de l'Assemblée nationale et du Sénat pour la France, de l'Assemblée nationale pour la Grèce, de la Chambre des députés pour l'Italie, de la Chambre des Communes pour le Royaume-Uni;
- le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (C.E.R.D.P.) assure, sous l'autorité de la Conférence des présidents des Assemblées parlementaires européennes, une information sur les documents parlementaires publiés par le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et les Parlements des quinze Etats membres de l'Union). Dans ce cadre, les services du Parlement européen élaborent depuis la fin de l'année 1994 des « *fiches analytiques* » - qui sont mises à la disposition des Parlements nationaux - sur les propositions de la Commission européenne, ce qui est un des éléments de la « *dorsale législative* », système d'information du Parlement européen regroupant les principaux renseignements sur l'élaboration de la législation communautaire.
- la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (C.O.S.A.C.) qui réunit des représentants du Parlement européen et des Assemblées parlementaires des quinze Etats membres et siège chaque semestre

sous la présidence du Parlement de l'Etat membre assurant la présidence de l'Union, constitue également un forum favorisant l'échange d'informations entre Parlements. Il convient d'ajouter que la Correspondance parlementaire européenne (COREU), créée à l'initiative du Parlement belge, permet aux Parlements nationaux de s'informer mutuellement, plusieurs fois par an, sur leurs activités de contrôle en matière européenne.

• Il est également difficile d'évaluer dans quelle mesure les « *contacts entre les Parlements nationaux et le Parlement européen* » et en particulier les « *rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions* » se sont « *intensifiés* », mais il est de fait que ces contacts se sont poursuivis sous diverses formes :

- certaines commissions du Parlement européen ont invité des délégations de commissions parlementaires nationales à des réunions sur des sujets précis ;
- dans certains pays, des députés européens ont été invités à participer à certaines réunions de commissions ou de délégations parlementaires ;
- surtout, les réunions de la C.O.S.A.C. ont été l'occasion de contacts interparlementaires réguliers sur des sujets déterminés.

• Cependant, l'aspect le plus important de la déclaration n° 13 était la phrase demandant aux gouvernements de mettre « *en temps utile* » les propositions législatives de la Commission européenne à la disposition des Parlements nationaux « *pour leur information ou pour un éventuel examen* ».

La XII<sup>e</sup> C.O.S.A.C., qui s'est tenue en février dernier à Paris, a permis de faire le point sur la mise en oeuvre de cette orientation. Plusieurs enseignements ont pu être tirés :

- en règle générale, les propositions législatives de la Commission sont désormais effectivement transmises aux Assemblées par les Gouvernements ; en revanche, les textes relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union ne sont transmis que dans certains pays seulement (Allemagne, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ;
- dans deux pays seulement (Danemark et Royaume-Uni), le Gouvernement fournit systématiquement une analyse des enjeux des propositions transmises au Parlement et une information sur l'évolution des négociations à leur sujet ;
- un examen (systématique ou sélectif) des propositions législatives de la Commission est effectivement pratiqué par les Parlements de certains Etats membres seulement (Allemagne, Danemark, France, Royaume-Uni) ; les Parlements des nouveaux Etats membres (Autriche, Finlande, Suède) semblent d'ores et déjà s'inspirer de ce modèle ; d'autres Parlements ne procèdent qu'exceptionnellement à l'examen de ces propositions (Belgique, Italie) ; les procédures récemment mises en place ou les réflexions engagées dans certains

Etats (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) n'avaient eu, en février dernier, qu'une portée pratique limitée ;

- la réserve d'examen parlementaire, permettant aux Assemblées de retarder l'adoption d'une proposition de la Commission, n'existe officiellement qu'en Allemagne (pour les affaires relevant des compétences des Länder), au Danemark, en France et au Royaume-Uni.

• Il apparaît ainsi que, sur le point essentiel de l'examen par les Parlements nationaux des propositions d'acte communautaire, l'orientation retenue par la déclaration n° 13 ne s'est qu'imparfaitement traduite dans la réalité.

Cette situation tient sans aucun doute pour une part aux caractéristiques de la vie politique et institutionnelle dans les Etats membres ; et nul ne peut se substituer au pouvoir d'appréciation de chaque Parlement national sur la manière de développer le type de contrôle prévu par la déclaration n° 13. Cependant, pour qui considère qu'un plus large enracinement dans les vies politiques nationales, par le biais d'un contrôle parlementaire accru, pourrait consolider la construction européenne en réduisant son déficit de démocratie, il n'est pas absurde de considérer que, dans son principe, le développement du contrôle parlementaire national est dans une certaine mesure une question d'intérêt commun.

En ce sens, on peut se demander si les négociateurs du traité ont eu raison de considérer la transmission aux Parlements nationaux des propositions législatives de la Commission, pour information ou pour examen, comme une affaire purement interne aux Etats membres et relevant d'une déclaration incitative. C'est en effet admettre implicitement que les institutions de l'Union n'ont pas à prendre en compte les exigences d'un contrôle parlementaire national, et notamment celle d'une transmission des propositions « en temps utile » pour reprendre les termes de la déclaration n° 13.

Or, dans la réalité, c'est souvent l'attitude de la Commission européenne qui ne permet pas aux Parlements nationaux de disposer du « temps utile » pour se prononcer dans des conditions adéquates : après avoir consacré un délai parfois fort long - mais qui n'inclut jamais une consultation des Parlements nationaux - à la préparation de ses décisions, la Commission a en effet tendance à demander au Conseil de statuer à leur sujet très rapidement après le dépôt formel de sa proposition, d'autant qu'elle s'est généralement assurée au préalable de l'existence d'un certain consensus au sein des administrations nationales. Il est dès lors souvent difficile d'insérer les délais inhérents au contrôle parlementaire national dans le processus de décision de l'Union, puisque ce contrôle suppose que les Parlements nationaux s'expriment avant la décision du Conseil.

Une inscription dans le traité lui-même du principe de la transmission « en temps utile » aux Parlements nationaux des propositions d'acte communautaire, pour information ou pour examen, eût contraint les institutions de l'Union à intégrer à leurs calendriers les délais indispensables au contrôle parlementaire national. En

même temps, elle aurait incité chaque Parlement national à développer son contrôle, alors que l'actuelle brièveté fréquente des délais, s'ajoutant au nombre élevé des textes et à leur technicité, incitent plutôt les Parlements à s'en remettre aux Exécutifs.

En choisissant la voie d'une déclaration non contraignante, les négociateurs du traité sur l'Union européenne n'ont donc pas choisi la voie la mieux adaptée à la réduction du « déficit démocratique ». On rétorquera peut-être qu'un traité ne doit pas intervenir dans l'organisation du contrôle parlementaire, qui relève de la Constitution de chaque Etat membre : mais, en l'occurrence, comme on vient de le souligner, c'est également le mode de fonctionnement des institutions communautaires qui est en cause : consacrer vis-à-vis de ces institutions le droit des Parlements nationaux de recevoir en temps utile, pour information ou examen, les propositions sur lesquelles statuera le Conseil n'est pas prescrire la forme que doit prendre, à l'échelon national, le contrôle parlementaire. Par ailleurs, il y a lieu de considérer que la construction européenne n'a cessé, depuis son origine, de modifier les rapports entre Parlements et Gouvernements nationaux, puisque chaque transfert de compétence au profit de la Communauté a entraîné à due concurrence un transfert aux Gouvernements du pouvoir législatif des Parlements nationaux. Il ne serait donc nullement anormal que cette rupture de l'équilibre soit prise en compte et contrebalancée d'une manière appropriée, sans pour cela intervenir dans la nature des rapports entre Parlement et Gouvernement dans chaque Etat membre.

*b) La déclaration n° 14 n'a pas été appliquée*

Bien que périodiquement évoquée au sein du Parlement européen, la Conférence des Parlements prévue par la déclaration n° 14 ne s'est jamais réunie.

Pour rendre compte de cette situation, il est nécessaire de revenir quelque peu en arrière. La Conférence des Parlements prévue par la déclaration n° 14 était en effet une généralisation de l'expérience des « Assises parlementaires » de Rome (27-30 novembre 1990) qui avaient pour la première fois réuni des représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux.

Or, ces « Assises » - auxquelles un tiers des délégués étaient désignés par le Parlement européen et deux tiers par les Parlements nationaux - ont laissé un souvenir mitigé à un certain nombre de délégations, dont la délégation française (voir le rapport sénatorial n° 173, 1990-91).

.. Tout d'abord, la déclaration finale - qui se prononçait pour une fédération décentralisée au niveau des régions et avalisait l'ensemble des revendications du Parlement européen sans aborder sérieusement le rôle des Parlements nationaux - était à ce point déséquilibrée et éloignée des préoccupations des Gouvernements des Etats membres qu'elle n'a pu constituer une contribution réellement utile au débat préparatoire du traité sur l'Union européenne, ce qui était pourtant son objectif.

Ensuite, il s'est avéré que la délégation du Parlement européen, parfaitement homogène et préparée, parvenait sans grande difficulté à transformer les



« Assises » en exercice de ratification des positions qu'elle avait préalablement fixées. Désagrégées par la décision de siéger par groupes politiques transnationaux, dont l'organisation était celle de ces mêmes groupes au sein du Parlement européen, les délégations parlementaires nationales - peu préparées à ce type de fonctionnement, et dépourvues de coordination entre elles - n'ont pu véritablement imprimer leur marque au débat.

Enfin, la procédure suivie pendant les « Assises » a pu étonner un certain nombre de participants. En effet, la représentation du Parlement européen au sein du comité de rédaction, chargé de préparer la déclaration finale, fut de huit membres alors que le règlement des « Assises » en prévoyait cinq, ce qui assurait de fait une majorité « automatique » aux thèses du Parlement européen dans cette instance. Ensuite, en demandant chaque fois que nécessaire un vote à la majorité qualifiée - qui était en pratique impossible à réunir sans le vote favorable de ses membres - la délégation du Parlement européen a pu obtenir le rejet de toute proposition de modification substantielle du texte issu du comité de rédaction.

La déclaration finale, approuvée par une minorité de délégués des Parlements nationaux, mais massivement votée par les représentants du Parlement européen, a donc en réalité entériné le point de vue de celui-ci sans qu'un débat clair ait pu avoir lieu : on ne s'étonnera donc pas que la répétition d'une telle expérience n'ait pas été souhaitée par certaines des Assemblées participantes.

Depuis lors, les réunions communes de délégués du Parlement européen et des Parlements nationaux se sont tenues dans le seul cadre de la C.O.S.A.C., qui constitue un forum où aucun texte n'est soumis au vote.

La déclaration n° 14 n'a donc pas retenu une formule pleinement adaptée à l'objectif de développement, à l'échelon interparlementaire, de la « *participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne* » : le problème reste aujourd'hui entier.

## **B. LES PERSPECTIVES**

Puisque la déclaration n° 13 n'est entrée que partiellement dans la réalité, et que la déclaration n° 14 est restée lettre morte, il semble indispensable que la Conférence intergouvernementale de 1996 réexamine la question de l'association des Parlements nationaux aux activités de l'Union.

### **1. Les rapports élaborés par les institutions de l'Union**

Il est intéressant d'examiner à cet égard les textes adoptés par les institutions de l'Union au sujet de l'application du traité de Maastricht, en application des décisions du sommet de Corfou.

a) *Le rapport de la Commission européenne*

La Commission européenne indique, dans le préambule de son rapport, qu' « *il faudra assurer une implication plus directe et plus visible des Parlements nationaux dans le contrôle et l'orientation des choix nationaux s'appliquant à l'Union* ». Au sein des quelques lignes consacrées aux « *relations entre les institutions et les Parlements nationaux* », elle se borne à préciser que « *ce développement est à chercher, conformément aux règles internes de chaque Etat membre, dans le rôle qu'ils peuvent jouer tant dans la détermination de la position de chaque Etat membre au Conseil, que dans le contrôle de la mise en oeuvre des décisions de l'Union* ».

Selon la Commission, le rôle des Parlements nationaux devrait donc se limiter au contrôle à l'échelon national sur les Gouvernements, à l'exclusion de toute dimension collective. Cette conception se situe en deçà du traité de Maastricht, puisque les déclarations n° 13 et 14 insistaient sur les liens entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et prévoyaient une participation collective des Parlements nationaux aux activités de l'Union par le biais de la Conférence des Parlements. Au demeurant, les Parlements agissant uniquement à l'échelon national, séparément les uns des autres, disposent-ils de tous les moyens d'un contrôle adapté sur des Gouvernements qui, quant à eux, agissent collectivement au sein du Conseil ?

La Commission observe d'ailleurs que « *les difficultés de ratification du traité dans certains pays ont démontré l'importance de l'implication des Parlements nationaux dans la construction européenne* » ; on peut s'étonner qu'elle ne cherche pas à tirer les conséquences de cette observation.

b) *Le rapport du Conseil de l'Union européenne*

Ce rapport se borne à constater que « *la Conférence des Parlements ne s'est pas réunie depuis l'entrée en vigueur du traité* » et ne porte aucune appréciation sur le rôle que devraient jouer les Parlements nationaux.

c) *Le rapport du Parlement européen*

Ce rapport apparaît comme particulièrement significatif, dans la mesure où le Parlement européen avait assuré qu'il entendait intégrer à sa démarche les préoccupations des Parlements nationaux. Le président du Parlement européen n'a-t-il pas déclaré à maintes reprises, et encore le 2 juin dernier, que les deux représentants du Parlement européen au « groupe de réflexion » intergouvernemental chargé de préparer la Conférence de 1996 seraient les « *représentants de tous les Parlements de l'Union* » ?

Par rapport à cette annonce, le texte adopté par le Parlement européen peut paraître quelque peu décevant.

Dans les réunions préparant la prise de position du Parlement européen, les rapporteurs des deux principaux groupes politiques avaient imaginé diverses innovations destinées à une meilleure protection des droits des Parlements nationaux :

*- préciser dans le traité que le Conseil ne devrait normalement procéder à sa première lecture de propositions législatives qu'après avoir laissé le temps aux Parlements nationaux, le cas échéant, de les examiner ;*

*- permettre aux Parlements nationaux de saisir de la Cour de justice, en particulier au sujet du respect du principe de subsidiarité ;*

*- permettre l'association de parlementaires nationaux aux réunions du Conseil dans l'exercice de sa fonction législative, notamment pour certaines décisions particulièrement importantes.*

Or, toute proposition novatrice a disparu du texte finalement adopté par le Parlement européen. Au sein des onze pages de ce texte, où l'augmentation des prérogatives du Parlement européen fait figure de leitmotiv, huit lignes sont consacrées aux Parlements nationaux : encore est-ce principalement pour leur conseiller de collaborer davantage avec le Parlement européen. On pense à l'anecdote de l'académicien qui, au terme d'un dîner où il a été le centre de toutes les attentions, se tourne enfin vers son hôtesse : *« Assez parlé de moi, Madame, parlons de vous. Qu'avez-vous pensé de mon dernier livre ? »*

Le paragraphe consacré aux Parlements nationaux, dans le texte adopté par le Parlement européen, est en effet libellé comme suit :

*« Le meilleur moyen d'exercer un contrôle démocratique sur les questions relatives à l'Union européenne réside dans le partenariat entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. Le rôle des Parlements nationaux devrait être renforcé de plusieurs manières, notamment en développant la coopération entre les commissions parlementaires correspondantes des Parlements nationaux et du Parlement européen et en donnant aux organes spécialisés des Parlements nationaux la possibilité de discuter avec les ministres les propositions européennes d'importance majeure avant les réunions du Conseil. »*

Le Parlement européen s'en tient donc à deux propositions. La première est le développement de la *« coopération entre les commissions parlementaires correspondantes des Parlements nationaux et du Parlement européen »*. Cette coopération existe déjà depuis plusieurs années et permet indiscutablement au Parlement européen de prendre bonne note des observations de parlementaires nationaux, notamment lorsqu'elles lui conviennent ; il serait cependant excessif d'y voir un instrument majeur de la *« participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne »* pour reprendre les termes de la déclaration n° 13.

La seconde proposition du Parlement européen laisse plus perplexe. Elle tend à « *donner la possibilité aux organes spécialisés des Parlements nationaux la possibilité de discuter avec les ministres les propositions européennes d'importance majeure avant les réunions du Conseil* ». Un encouragement du Parlement européen est certes bien venu, mais ne paraît pas indispensable pour qu'un organe parlementaire, à l'échelon national, procède à une audition de ministre : il s'agit là d'une tradition pluriséculaire dans certains Etats membres. Faut-il alors interpréter plutôt cette phrase comme encourageant des réunions communes des organes spécialisés, afin de « *discuter* » avec l'ensemble des ministres « *les propositions européennes d'importance majeure* » ? Cela signifierait, en pratique, des réunions bien plus fréquentes de la COSAC, tenues en présence de l'ensemble des ministres concernés. Est-ce bien là l'objectif du Parlement européen ? Finalement, et compte tenu du fait que les débats du Parlement européen sont ainsi faits que la lecture du compte rendu permet rarement d'éclairer le texte finalement adopté, il paraît difficile d'évaluer la portée de cette suggestion.

Ainsi, au total, aucun des rapports des institutions de l'Union ne se préoccupe-t-il réellement des moyens d'une association plus étroite des Parlements nationaux au processus de décision de l'Union. C'est là une nouvelle raison, pour votre rapporteur, de regretter qu'aucune représentation des Parlements nationaux n'ait été prévue au sein du « groupe de réflexion » chargé de préparer la conférence de 1996.

## 2. Quelques suggestions

Il est intéressant de noter que les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, bien qu'ayant examiné indépendamment l'une de l'autre les perspectives de la Conférence de 1996, sont arrivées à des conclusions fort voisines quant aux grandes lignes des évolutions souhaitables des institutions européennes et quant à l'association des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

On peut en particulier estimer qu'il existe une large convergence sur les principaux domaines dans lesquels les Parlements nationaux devraient jouer un rôle accru.

Il s'agit tout d'abord du contrôle a priori sur l'action du Gouvernement au sein du Conseil : cela pose le problème du respect par les institutions européennes du délai nécessaire à l'examen des textes ; cela pose également le problème des améliorations à apporter aux procédures actuelles de contrôle.

Il s'agit ensuite du contrôle du respect du principe de subsidiarité (et notamment de la création d'un instrument permettant aux Parlements nationaux de soulever « l'exception de subsidiarité » vis-à-vis d'un texte) et du contrôle sur les accords interinstitutionnels.

Il s'agit enfin du contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union et, le cas échéant, sur les politiques communes « à géométrie variable ».

*a) Le développement du contrôle a priori*

• Comme votre rapporteur l'a souligné plus haut, il paraît nécessaire d'inscrire **dans le traité lui-même** le principe de la transmission aux Parlements nationaux des propositions d'actes législatifs de la Communauté ou de l'Union **dans des conditions de délai permettant un éventuel examen par les Parlements nationaux**, le respect de ces conditions de délai n'étant pas de la responsabilité des seuls Gouvernements, mais aussi de la responsabilité de la Commission et du Conseil. Cette exigence d'un délai minimum pour l'examen par les Parlements nationaux est particulièrement importante dans tous les cas où le Parlement européen n'a qu'un rôle réduit ; mais elle est également utile dans le cas des matières soumises à la procédure de codécision législative qui impose des délais beaucoup plus longs : dans ce cas, en effet, il est de l'intérêt de tous (y compris du Parlement européen) que les Parlements nationaux puissent se prononcer autant que possible avant la première lecture par le Conseil, de manière à ce que chaque institution ait la faculté de prendre en compte en temps opportun les préoccupations ainsi exprimées.

• Par ailleurs, il conviendrait de permettre que, dans certains domaines précis et limités abordés dans le cadre du pilier communautaire (ressources du budget communautaire, élargissements, accords d'association...), le Conseil **puisse**, à un stade préparatoire, être composé de manière à permettre une association des Parlements nationaux.

• Ces mesures devraient être complétées à l'échelon national par une **amélioration de la rédaction de l'article 88-4 de la Constitution**, de manière à inclure sans ambiguïté les propositions relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union, ainsi que les projets d'accords interinstitutionnels, parmi les textes soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le cadre de cet article.

*b) Le contrôle du respect du principe de subsidiarité et le contrôle des accords interinstitutionnels*

• Le respect du principe de subsidiarité est un élément essentiel de la légitimité des interventions communautaires. Il est en outre une nécessité dans la perspective de l'élargissement : une Union de plus de vingt-cinq membres d'une grande diversité devra être capable de se concentrer sur ses **compétences essentielles** si elle veut préserver son efficacité.

Seulement, comme la Délégation l'a déjà constaté à plusieurs reprises, aucune des institutions de l'Union, pour des raisons différentes, n'est véritablement intéressée au respect du principe de subsidiarité. Il paraît donc nécessaire qu'un réel « contre-pouvoir » soit mis en place pour que ces institutions soient incitées à prendre pleinement en compte ce principe.

Une solution possible pourrait être de permettre à chaque Assemblée parlementaire de soulever une « exception de subsidiarité » devant une instance chargée de veiller au respect de ce principe et qui serait désignée par les présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres.

Une autre éventualité serait de permettre que la Cour de Justice puisse être saisie conjointement par au moins deux Assemblées parlementaires d'au moins deux Etats membres, au sujet de la conformité d'un texte au principe de subsidiarité.

• Comme on l'a souligné dans la première partie du présent rapport, la pratique des « accords interinstitutionnels » tend à altérer la signification du vote des traités par les Parlements nationaux. Ceux-ci se prononcent sur le texte d'un traité, et dans la pratique c'est, sur certains points, un autre texte qui est appliqué, pour peu que les institutions en conviennent ainsi. Jugerait-on admissible, à l'échelon national, que le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat concluent un accord aux termes duquel les articles de la Constitution et des lois organiques concernant le vote des lois de finances ne seraient plus applicables à totalité, étant remplacés en partie par un arrangement ?

On ne peut certes exclure que des accords interinstitutionnels soient utiles, voire nécessaires pour préciser les modalités d'application d'aspects peu explicites des traités. Encore faut-il que les Parlements nationaux -qui seuls peuvent autoriser la ratification des traités- soient à même de constater que de tels accords ne modifient ni l'esprit ni la lettre de ce qu'ils ont voté. Il conviendrait donc de prévoir que tout accord interinstitutionnel soit transmis pour approbation aux Parlements nationaux. Cette procédure d'approbation pourrait au demeurant, dans un souci de simplicité, être tacite : l'accord serait considéré comme approuvé dès lors qu'aucun Parlement ne l'aurait rejeté dans un délai fixé.

*c) Le contrôle parlementaire sur les deuxième et troisième piliers de l'Union et, le cas échéant, sur les réalisations communes « à géométrie variable »*

• Le contrôle des Parlements nationaux sur les deuxième et troisième piliers de l'Union doit d'abord s'exercer à l'échelon national, sous les deux formes du contrôle a priori et de la ratification des textes élaborés dans le cadre de ces deux piliers intergouvernementaux.

Cependant, qu'il s'agisse de la préparation de ces textes ou du suivi de leur application, un contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union est également souhaitable.

Mais, s'agissant de piliers intergouvernementaux, touchant des matières qui sont au coeur des souverainetés nationales, le Parlement européen - institution de nature supranationale et dont le corps électoral, dans chaque Etat membre, ne fait pas

de distinction entre nationaux et non-nationaux - ne paraît pas avoir la légitimité requise pour qu'un tel contrôle lui soit confié à titre principal.

De plus, le développement des deuxième et troisième piliers suppose que puissent jouer des formules de participation différenciée des Etats membres. On peut d'ores et déjà constater, aujourd'hui, que certaines des réalisations européennes dans ces domaines associent certains Etats membres seulement, qu'il s'agisse des accords de Schengen (mis en oeuvre par sept Etats membres sur quinze) ou de l'UEO (qui regroupe dix Etats membres sur quinze). Il est donc nécessaire que puissent se mettre en place des formules de contrôle parlementaire souples, adaptables aux degrés de participation respectifs des Etats membres.

Or, le Parlement européen, dans sa résolution sur la préparation de la Conférence de 1996, a formellement exclu de siéger dans des formations comprenant les parlementaires des seuls Etats membres participant à une politique « à géométrie variable » : au demeurant, les représentants britanniques au Parlement européen participent aujourd'hui aux débats sur la politique sociale, malgré « l'opting out » britannique, au même titre que les autres.

En revanche, des formules de contrôle interparlementaire fondées sur les Parlements nationaux pourraient aisément s'adapter à une participation différenciée des Etats membres.

Ces observations peuvent également s'appliquer aux politiques communes « à géométrie variable » menées, le cas échéant, en dehors des deuxième et troisième piliers et dont le principal exemple est l'union économique et monétaire. Confier, dans ce dernier domaine, la responsabilité du contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union au Parlement européen pourrait conduire, dans l'optique de l'élargissement, à un véritable paradoxe, puisque l'on verrait une Assemblée représentant les populations de vingt-cinq ou vingt-sept Etats membres être chargée du contrôle d'une politique à laquelle participeraient seulement six ou sept Etats membres. Il est clair que, là également, à moins de renoncer à l'exigence d'un contrôle parlementaire réellement légitime à l'échelon de l'Union, des formules nouvelles doivent être imaginées.

- Quelles sont, à cet égard, les solutions envisageables ?

Dans le domaine particulier de la défense, il existe d'ores et déjà une instance de contrôle représentative des Parlements nationaux des Etats participants, à savoir l'Assemblée de l'UEO : il convient donc de maintenir l'existence de cette Assemblée et de renforcer son rôle.

Dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et du troisième pilier de l'Union, il n'existe au contraire aucun organisme interparlementaire de contrôle. La proposition avancée par les délégués français lors de la XIIème COSAC, à savoir la création d'une instance consultative représentant

les Parlements nationaux (1), et chargée principalement du contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union, visait à combler ce manque. Cette proposition a suscité certaines réserves, principalement fondées sur le souci de ne pas créer de nouvelle institution. Pour votre rapporteur, ces réserves n'étaient pas pleinement fondées, car la proposition française considérée dans son ensemble permettrait - en clarifiant les compétences de chacun - de simplifier en réalité le fonctionnement des deuxième et troisième piliers, actuellement perturbé par d'incessantes controverses institutionnelles dues à l'ambiguïté persistant sur le rôle que doivent y jouer la Commission européenne et le Parlement européen. On peut donc espérer qu'au fur et à mesure de l'avancement des réflexions sur la conférence de 1996, cette proposition sera examinée de plus près.

Cependant, afin d'éviter toute innovation institutionnelle, une formule envisageable serait de confier à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - qui serait alors composée dans ce cas des seuls représentants des Parlements des Etats membres de l'Union - la tâche d'assurer le contrôle interparlementaire sur les deuxième et troisième piliers de l'Union. Le récent rapport au Premier ministre de notre collègue député Jean-Claude Mignon, parlementaire en mission, (*Pour un nouvel engagement de la France au Conseil de l'Europe*, avril 1995) s'est prononcé en ce sens.

Une autre solution encore serait d'examiner l'éventualité d'un renforcement de la COSAC, qui serait alors appelée à se réunir plus fréquemment, à se concentrer davantage sur les questions relevant des deuxième et troisième piliers, et le cas échéant - dans des conditions qu'il conviendrait de préciser - à voter des résolutions.

Dans toutes les hypothèses, l'essentiel serait de pouvoir compléter le contrôle exercé à l'échelon national par un contrôle interparlementaire fondé par une ou plusieurs instances composées de délégués des Parlements et siégeant par délégations nationales - dans le respect du pluralisme interne - de manière à pouvoir s'adapter, le cas échéant, à des formules de participation différenciée des Etats membres.

---

(1) Baptisée, selon les orateurs, « Sénat européen », « Sénat des nations » ou « Comité interparlementaire »



## CONCLUSION

Chacun s'accorde à reconnaître qu'il ne sera possible de poursuivre l'oeuvre de construction européenne engagée depuis un demi-siècle que si la démocratie s'installe véritablement dans les institutions européennes. La question se pose toutefois de déterminer de quelle manière on peut réaliser cette démocratisation.

Le Parlement européen fonde sa réflexion en ce domaine sur une idée centrale qui sous-tend l'ensemble des résolutions qu'il a adoptées sur la réforme des institutions. Cette idée centrale est que l'Union européenne n'aura résorbé le déficit démocratique dont elle souffre que le jour où son propre système institutionnel aura un fonctionnement démocratique analogue à celui des Etats qui la composent.

Cette idée a été formulée un jour, sous forme de boutade, par M. Giulio Andreotti qui a fait remarquer que, à l'évidence, la Communauté était aujourd'hui incapable de satisfaire aux critères démocratiques qu'elle exige elle-même des Etats qui souhaitent la rejoindre et que donc « *la Communauté ne pourrait devenir membre... de la Communauté* ».

Dès lors que l'on accepte ce postulat, il paraît d'autant plus normal d'assimiler démocratisation de l'Union européenne et accroissement des pouvoirs du Parlement européen que cela rappelle la conquête progressive de la démocratie dans les Etats européens au siècle dernier.

Et pourtant, est-il vraiment raisonnable de faire un parallèle entre deux situations aussi différentes ?

L'élargissement des droits des parlements nationaux au XIXème siècle représentait l'affirmation d'une légitimité populaire au détriment d'un pouvoir exécutif fort, la monarchie constitutionnelle, dont la légitimité était pour le moins contestable. Tandis que le développement des compétences du Parlement européen se fait en face du Conseil, c'est-à-dire d'un exécutif fragile car divisé, dont la légitimité populaire est incontestable puisqu'il regroupe des Gouvernements responsables chacun devant son Parlement élu au suffrage universel direct.

On ne doit pas oublier en effet que le système institutionnel de l'Union européenne ne peut se résumer à ses seules institutions centrales ; il est d'ailleurs surprenant que des tenants du « fédéralisme décentralisé » puissent omettre, dans leur raisonnement sur le déficit démocratique, la manière dont la démocratie est assurée

au sein de chaque Etat membre et les conséquences que cela entraîne sur la légitimité de chacune des institutions communautaires centrales.

**Car la Communauté, de même que l'Union européenne, n'est pas aujourd'hui un Etat et n'est pas appelée à devenir demain un Etat semblable aux quinze entités qu'elle rassemble actuellement.** Chacun peut d'ailleurs observer que les élections au Parlement européen - et l'on peut penser que le phénomène sera d'autant plus net que l'Union s'élargira - ne peuvent permettre un débat unique dans l'ensemble des Etats membres et qu'elles ne peuvent déboucher sur la constitution d'une majorité et d'une minorité consciemment voulues par les électeurs. **Or, c'est cela même qui fait qu'un Parlement national est au centre des institutions dans un régime parlementaire, que le Gouvernement émane de lui et est responsable devant lui.**

De ce fait, un certain nombre de caractéristiques majeures de la démocratie qui, dans chaque Etat, découlent de l'existence et de l'action du Parlement, ne peuvent être assurées, dans l'Union européenne, par la seule affirmation du Parlement européen. Il en va ainsi, par exemple pour :

- *le rapport entre l'opinion publique et le débat parlementaire* ; alors que ce rapport réciproque est au coeur de nos régimes parlementaires, il ne peut résulter, dans l'Union européenne, des seuls débats du Parlement européen, mais aussi - voire surtout - des débats de chaque Parlement national ;

- *le choix offert à l'électeur entre deux politiques* ; alors qu'il est le propre de chaque élection nationale, il est à l'évidence absent des débats souvent peu éclairants qui président, dans chaque Etat membre, aux élections européennes ;

- *la possibilité, en cas de crise, d'en appeler à l'arbitrage populaire* ; alors qu'elle est inhérente aux systèmes parlementaires nationaux, elle est inexistante dans l'Union européenne puisque le Parlement européen ne peut être dissous.

Tous ces éléments montrent que la démocratisation de l'Union européenne ne peut trouver son accomplissement dans la seule recherche d'une plus grande présence du Parlement européen, mais qu'elle passe nécessairement par un rôle accru du Conseil, c'est-à-dire des Gouvernements responsables, et un contrôle plus étroit des actions de l'Union par chaque Parlement national. Et ceci sera d'autant plus exact que le nombre des Etats membres ira en s'accroissant.

En tout état de cause, il conviendra que les négociateurs de la réforme institutionnelle aient présentes à l'esprit les conséquences que pourrait avoir sur l'équilibre institutionnel communautaire un nouvel accroissement des compétences du Parlement européen :

- l'indépendance de la Commission est un des éléments centraux du triangle institutionnel qui fonde la « méthode communautaire » ; son rôle de médiateur entre les Etats membres et de représentant des intérêts à long terme de la Communauté ne

pourrait plus être pleinement assuré si cette indépendance n'était plus garantie à l'égard du Parlement européen comme du Conseil ;

- le système communautaire ne permet pas de résoudre un conflit entre les institutions par l'appel à l'arbitrage populaire ; nul n'est en mesure de dire comment pourrait se dénouer un différend grave entre le Conseil européen et un Parlement européen doté des pouvoirs qu'il appelle de ses vœux. La volonté d'accroître les prérogatives de l'Assemblée de Strasbourg ne doit pas se traduire par l'apparition de blocages institutionnels qui ne pourraient, en fin de compte, qu'éloigner les citoyens de la construction européenne. La démocratie est tout le contraire de la confusion des pouvoirs.

On nous permettra, pour terminer, d'exprimer notre étonnement devant un étrange sophisme souvent développé dans les débats sur le déficit démocratique. Selon ce sophisme, si le contrôle de la législation communautaire pouvait être confié aux Parlements nationaux tant que le Conseil décidait à l'unanimité, il ne pourrait plus être raisonnablement exercé par ceux-ci dès lors que, la décision étant prise à la majorité au sein du Conseil, un acte communautaire pourrait être adopté contre la volonté de certains Gouvernements.

Un tel raisonnement n'est recevable que si l'on ne conçoit le pouvoir de contrôle d'un Parlement que sous la seule forme d'un pouvoir de veto ; mais, dès lors que l'on accepte le jeu normal de la démocratie, on ne peut valablement soutenir qu'un Parlement national ne peut exercer sa mission de contrôle du seul fait qu'il peut se trouver minoritaire. **La faculté d'exercer un contrôle ne peut se confondre avec la faculté d'imposer sa propre volonté** ; il ne peut faire de doute que le Parlement européen en soit lui-même conscient.

Si chaque Parlement national a la possibilité d'exprimer publiquement son opinion avant qu'une décision soit prise au sein de l'Union ; s'il a la possibilité de veiller à ce que son Gouvernement prenne effectivement en compte cette opinion pour définir son attitude au sein du Conseil ; et s'il a la possibilité de délibérer sur l'action de son Gouvernement au sein du Conseil et, le cas échéant, de la sanctionner : alors la démocratie est pleinement assurée dans l'Union, même si la décision est prise à la majorité. Nier la possibilité, pour un Parlement national, d'exercer sa fonction de contrôle du seul fait qu'il ne peut empêcher une décision reviendrait d'ailleurs à nier tout rôle de contrôle à l'opposition au sein de chaque Parlement national.

Au total, pour votre rapporteur, la question de la « démocratisation » de l'Union doit être abordée de manière prudente et réfléchie, sans chercher à plaquer des schémas préétablis sur le système institutionnel européen, qui forme une entité complexe et appelée à évoluer au fil des élargissements. Cette « démocratisation » ne peut être conçue sur le modèle de celle de ses Etats membres au siècle dernier ; en particulier, elle ne saurait se mesurer à l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Les institutions communautaires sont assurément imparfaites au regard de bien des critères ; mais leur équilibre est fragile et pourrait être rompu par des

évolutions brutales. Avant de bouleverser un fonctionnement institutionnel qui, depuis plus de quarante ans, a malgré tout permis à un nombre croissant d'Etats membres de vivre ensemble, il convient de se remémorer le conseil de Montesquieu de « *ne s'approcher des lois fondamentales que les mains tremblantes* ».

## EXAMEN PAR LA DELEGATION

La délégation du Sénat pour l'Union européenne s'est réunie le 28 juin 1995 pour l'examen du présent rapport.

M. Jacques Genton a rappelé que, lors du Conseil européen de Corfou, les institutions européennes avaient été invitées à faire le bilan de l'application du traité de Maastricht, dans l'optique de la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. Aujourd'hui, toutes les institutions ont rendu leurs rapports : or, dans presque tous les cas, le bilan du fonctionnement parlementaire du traité (qu'il s'agisse du Parlement européen ou des parlements nationaux) a été très peu évoqué. Il est donc apparu souhaitable que la délégation du Sénat apporte sa pierre à l'évaluation du fonctionnement du traité en se concentrant sur l'aspect parlementaire de ce fonctionnement, puisque cet aspect avait été en grande partie laissé de côté.

Abordant tout d'abord les questions relatives au Parlement européen, M. Jacques Genton a souligné que les pouvoirs du Parlement européen ont été sensiblement accrus par le traité sur l'Union européenne :

- la nouvelle procédure de « codécision » donne au Parlement européen un droit de veto sur certains aspects de la législation communautaire, après recherche d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil ; dans le même sens, le nombre des domaines où le Parlement européen doit donner un avis conforme s'est accru ;

- le Parlement européen, qui pouvait déjà censurer la Commission, est désormais consulté avant la désignation du Président de la Commission ; surtout, la Commission elle-même, en tant que collègue, ne peut entrer en fonction qu'après un vote d'approbation du Parlement européen ;

- enfin les pouvoirs de contrôle du Parlement européen ont été accrus. Il peut désormais désigner des commissions d'enquête, instruire des pétitions, et nomme le médiateur de l'Union européenne. Il est également associé, à titre consultatif, aux deuxième et troisième piliers de l'Union.

Analysant l'application de ces nouvelles dispositions, M. Jacques Genton a fait les remarques suivantes :

- l'approbation de la Commission européenne ne s'est pas déroulée comme prévu : le Parlement européen, ayant substitué la notion « d'investiture » à celle « d'approbation », a demandé que la Commission présente son programme avant le vote, et a décidé de procéder à des auditions individuelles des commissaires. Celles-ci se sont terminées par un communiqué dans lequel le Parlement européen portait

des appréciations sur la compétence individuelle des commissaires et sur leur attitude vis-à-vis du Parlement européen. Cette pratique s'est sensiblement éloignée du traité, qui prévoit que la Commission forme un collège, et que ses membres doivent donner toute garantie d'indépendance. Finalement, le Parlement européen a voté en faveur de la nouvelle Commission, mais la nouvelle procédure d'approbation n'est peut-être pas sortie renforcée de cette première expérience.

- la procédure de codécision législative, quant à elle, a eu des résultats positifs, puisque, sur les trente-trois textes qui ont été examinés dans cette procédure, vingt-huit ont été adoptés par accord entre le Conseil et le Parlement européen, trois sont encore en discussion et le Parlement européen a opposé son veto à deux textes. Le principal problème qu'a posé cette procédure est que le Parlement européen a cherché à l'utiliser pour obtenir des pouvoirs qui ne lui étaient pas attribués par le traité, en particulier pour recevoir les mêmes compétences exécutives que le Conseil des ministres. Il a ainsi opposé son veto à un texte sur la téléphonie pour le seul motif qu'il n'avait pas eu satisfaction sur ce point. Cette querelle a été provisoirement réglée par un modus vivendi qui renvoie à la Conférence intergouvernementale de 1996 le soin de régler la question.

- un problème analogue s'est posé avec la programmation financière, le Parlement européen s'opposant à la pratique habituelle du Conseil de fixer des enveloppes pluriannuelles contraignantes pour les programmes communautaires. Là également, la querelle s'est terminée par un modus vivendi, mais qui donne cette fois satisfaction au Parlement européen sur l'essentiel. Cette même tendance du Parlement européen à utiliser ses pouvoirs pour en conquérir de nouveaux, s'est retrouvée en matière budgétaire. Le Parlement européen, malgré l'opposition du Conseil, a classé parmi les dépenses non obligatoires la majeure partie des dépenses agricoles, ce qui lui permettrait à l'avenir de les modifier librement. Le Conseil a saisi la Cour de justice de cette question, qui n'est pas encore tranchée aujourd'hui.

- par ailleurs, le Parlement a utilisé son pouvoir budgétaire pour tenter d'exercer un contrôle sur les actions en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Dans ce domaine, le traité prévoit que les dépenses opérationnelles peuvent être financées soit par les Etats membres, soit par le budget communautaire. Lorsque le Conseil décide de recourir au budget communautaire, le Parlement européen estime qu'il a un droit de regard sur les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, compte tenu de ses pouvoirs budgétaires ; cette controverse n'a pas non plus été tranchée à ce jour.

- s'agissant enfin du bilan des nouveaux pouvoirs de contrôle du Parlement européen : nomination du médiateur, création de commissions d'enquête, consultation du Parlement européen sur les deuxième et troisième piliers, il est à souligner que, jusqu'à présent, ces nouvelles dispositions n'ont pas eu véritablement d'effet.

Concluant son propos sur ces points, M. Jacques Genton a tout d'abord estimé difficile de porter un jugement définitif sur l'application de la procédure de

codécision, cette procédure paraissant en elle-même plutôt satisfaisante, mais servant en même temps de levier au Parlement européen pour déclencher des controverses institutionnelles qui ont tendance à perturber le processus de décision. Il a observé que cette attitude du Parlement européen n'était pas surprenante ; ainsi que l'avait annoncé, en son temps, le président Georges Spénale, c'est là un comportement normal de la part d'une Assemblée élue au suffrage universel direct ; mais on doit constater que le Parlement européen contribue ainsi à une évolution fédérale de l'Union européenne.

Puis il a souligné qu'en toute hypothèse les controverses actuelles montraient la nécessité d'une clarification, d'une rationalisation des pouvoirs et du fonctionnement du Parlement européen, en préalable à toute discussion sur une nouvelle augmentation de ses pouvoirs. Il a fait à cet égard les suggestions suivantes :

- tout d'abord, il conviendrait de mieux faire respecter la hiérarchie des normes : le Parlement européen ne devrait s'occuper que des textes réellement législatifs, c'est-à-dire fixant des règles fondamentales. Si, en France, le Gouvernement présentait au Parlement un texte sur la longueur des béquilles des motos, ou la largeur des sièges des tracteurs, il lui serait rétorqué que de tels textes ne relèvent pas de la discussion parlementaire. Or, nombre des projets examinés par le Parlement européen sont de ce type, à tel point que, dans les débuts de la Communauté, le Conseil économique et social paraissait parfois mieux placé pour les discuter utilement.

- ensuite, il serait nécessaire d'introduire un esprit de responsabilité financière dans les débats du Parlement européen par une procédure comparable à l'article 40 de la Constitution française, de manière à ce que l'augmentation d'une dépense non obligatoire ne soit possible que lorsqu'elle est gagée par la réduction d'une autre dépense non obligatoire.

- enfin, il conviendrait que le traité lui-même règle un certain nombre de questions qui perturbent le fonctionnement des institutions : le caractère obligatoire des dépenses agricoles, les pouvoirs du Conseil pour les mesures d'exécution des textes européens, le financement de la PESC.

Puis, M. Jacques Genton a abordé le bilan du fonctionnement du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne le contrôle des parlements nationaux.

Il a souligné que le traité de Maastricht contenait deux textes relatifs aux parlements nationaux, les déclarations n° 13 et n° 14 :

- la déclaration n° 13 évoque les contacts et les échanges d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, et surtout mentionne la transmission « en temps utile » des propositions d'actes communautaires aux parlements nationaux, pour information ou pour examen.

- la déclaration n° 14 prévoit la réunion périodique de la Conférence des parlements (ou Assises) pour débattre des grandes orientations de l'Union européenne.

La dernière Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), a montré que la déclaration n° 13 est partiellement appliquée. L'échange d'informations et les contacts entre le Parlement européen et les parlements nationaux existaient bien avant le traité et se sont poursuivis ; l'examen des propositions d'acte communautaire, quant à lui, s'effectue de manière très inégale selon les pays : un examen (systématique ou sélectif) des propositions législatives de la commission est effectivement pratiqué par les parlements de certains Etats membres seulement (Allemagne, Danemark, France, Royaume-Uni), mais il faut noter que les parlements des nouveaux Etats membres (Autriche, Finlande, Suède) semblent d'ores et déjà s'inspirer de ce « modèle » ; la réserve d'examen parlementaire, permettant aux assemblées de retarder l'adoption d'une proposition de la commission, n'existe officiellement qu'en Allemagne (pour les affaires relevant des compétences des Länder), au Danemark, en France et au Royaume-Uni.

Quant à la déclaration n° 14 sur la conférence des parlements, elle n'a pas été appliquée, principalement parce que les Assises de Rome de 1990, unique exemple de ce type de réunion, n'avaient pas laissé un très bon souvenir à certaines délégations, dont la délégation française.

Abordant les enseignements à tirer de l'application des déclarations n° 13 et n° 14, M. Jacques Genton a relevé que les rapports-bilans élaborés par les institutions européennes n'abordaient guère le sujet, et qu'en particulier le rapport du Parlement européen pouvait paraître décevant sur ce point.

Il a estimé que cette situation conduisait à regretter, une fois de plus, qu'aucune représentation des parlements nationaux n'ait été prévue au sein du « groupe de réflexion » chargé de préparer la conférence de 1996.

M. Yves Guéna a estimé que l'anomalie résidait avant tout dans la présence du Parlement européen au sein de ce groupe de réflexion. Il eût été normal que le groupe de réflexion soit composé uniquement de représentants des gouvernements ; toutefois, à partir du moment où des représentants du Parlement européen y ont été admis, il aurait dû comprendre également des représentants des parlements nationaux.

M. Jacques Genton a estimé que cette situation devait d'autant plus inciter la délégation à présenter au Gouvernement ses propres suggestions. Il a souligné que les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, bien qu'ayant examiné indépendamment l'une de l'autre les perspectives de la conférence de 1996, étaient arrivées à des conclusions très voisines quant aux grandes lignes des évolutions souhaitables des institutions européennes et quant à l'association des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Il semble, en particulier,



qu'existe une large convergence sur les principaux domaines dans lesquels les parlements nationaux devraient jouer un rôle accru. Il s'agit tout d'abord du contrôle sur l'action du Gouvernement au sein du Conseil, ce qui pose le problème du respect par les institutions européennes du délai nécessaire à l'examen des textes communautaires, ainsi que le problème des améliorations à apporter aux procédures actuelles de contrôle ; il s'agit ensuite du contrôle du respect du principe de subsidiarité (et notamment de la création d'un instrument permettant aux parlements nationaux de soulever « l'exception de subsidiarité » vis-à-vis d'un texte) et du contrôle sur les accords interinstitutionnels ; il s'agit enfin du contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union et, le cas échéant, sur les politiques communes dites « à géométrie variable ».

M. Jacques Genton a jugé nécessaire d'insister pour que soit inscrit dans le traité lui-même le principe de la transmission aux parlements nationaux des propositions d'actes législatifs de la Communauté ou de l'Union dans des conditions de délai permettant un éventuel examen par les parlements nationaux, le respect de ces conditions de délai n'étant pas en pratique de la responsabilité des seuls gouvernements, mais aussi de la responsabilité de la commission et du conseil.

Il a également jugé souhaitable que dans certains domaines précis et limités (ressources du budget communautaire, élargissements, accords d'association...), le Conseil puisse, à un stade préparatoire, être composé de manière à permettre une association des parlements nationaux. Il a remarqué que des représentants du Bundesrat allemand étaient d'ores et déjà associés à certaines délibérations et qu'une telle formule pouvait donc s'inscrire dans le fonctionnement actuel des institutions communautaires.

Puis il a estimé que ces mesures devraient être complétées à l'échelon national par une amélioration de la rédaction de l'article 88-4 de la Constitution, de manière à inclure sans ambiguïté les propositions relevant des deuxième et troisième piliers de l'Union, ainsi que les projets d'accords interinstitutionnels, parmi les textes soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le cadre de cet article 88-4.

Abordant le principe de subsidiarité, M. Jacques Genton a souligné que le respect de ce principe était un élément essentiel de la légitimité des interventions communautaires, et, en même temps, une nécessité dans la perspective de l'élargissement ; une Union de plus de vingt-cinq membres d'une grande diversité doit en effet être capable de se concentrer sur ses compétences essentielles afin de préserver son efficacité. Il a estimé que, cependant, aucune des institutions de l'Union, pour des raisons différentes, n'était véritablement intéressée au respect du principe de subsidiarité, et qu'il était donc nécessaire qu'un réel contre-pouvoir soit mis en place pour que ces institutions soient incitées à prendre pleinement en compte ce principe. Une solution possible pourrait être de permettre à chaque assemblée parlementaire de soulever une « exception de subsidiarité » devant une instance chargée de veiller au respect de ce principe et qui serait désignée par les présidents des assemblées parlementaires des Etats membres. Une autre éventualité serait de permettre que la Cour de justice puisse être saisie conjointement par au moins deux

assemblées parlementaires d'au moins deux Etats membres, au sujet de la conformité d'un texte au principe de subsidiarité.

Abordant la question des accords interinstitutionnels, il a estimé que cette pratique tendait à altérer la signification du vote des traités par les parlements nationaux. Certes, de tels accords peuvent être utiles, voire nécessaires, pour préciser les modalités d'application d'aspects peu explicites des traités. Encore faut-il que les parlements nationaux - qui seuls peuvent autoriser la ratification des traités - puissent constater que ces accords ne modifient ni l'esprit ni la lettre de ce qu'ils ont voté. Il conviendrait donc de prévoir que tout accord interinstitutionnel soit transmis pour approbation aux parlements nationaux. Cette procédure d'approbation pourrait être tacite : l'accord serait considéré comme approuvé dès lors qu'aucun Parlement ne l'aurait rejeté dans un délai fixé.

Abordant enfin le contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union, M. Jacques Genton a souligné que ce contrôle devait d'abord s'exercer à l'échelon national, sous les deux formes du contrôle du Gouvernement et de la ratification des textes élaborés dans le cadre de ces deux piliers intergouvernementaux, tout en tenant compte du « privilège de l'Exécutif » dans la conduite des négociations internationales. Cependant, un contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union est également souhaitable pour surveiller la préparation de ces textes et suivre leur application. Les parlements doivent pouvoir manifester leurs préoccupations communes et échanger leurs points de vue ; cela suppose la mise en place de formules de contrôle interparlementaire fondées sur les parlements nationaux et qui pourraient s'adapter au fonctionnement « à géométrie variable » qui sera nécessairement celui de l'Europe élargie.

Il a estimé que plusieurs solutions seraient à cet égard envisageables :

- dans le domaine particulier de la défense, il existe d'ores et déjà une instance de contrôle représentative des parlements nationaux des Etats participants, à savoir l'Assemblée de l'UEO : il convient donc de maintenir l'existence de cette assemblée et de renforcer son rôle.

- dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et du troisième pilier de l'Union, il n'existe au contraire aucun organisme interparlementaire de contrôle. La proposition avancée par les délégués français lors de la XIIème COSAC, à savoir la création d'une instance consultative représentant les parlements nationaux, et chargée principalement du contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union, visait à combler ce manque. Cette proposition a suscité certaines réserves, principalement fondées sur le souci de ne pas créer de nouvelle institution. Cependant, ces réserves n'étaient pas pleinement fondées, car la proposition française considérée dans son ensemble tendait - en clarifiant les compétences de chacun - à simplifier en réalité le fonctionnement des deuxième et troisième piliers, actuellement perturbé par d'incessantes controverses institutionnelles dues à l'ambiguïté persistant sur le rôle que doivent y jouer la Commission européenne et le Parlement européen. Il n'est donc pas exclu qu'au fur

et à mesure de l'avancement des réflexions sur la conférence de 1996, cette proposition soit examinée de plus près. Cependant, afin d'éviter toute innovation institutionnelle, une formule envisageable serait de confier à une section de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - qui serait alors composée dans ce cas des seuls représentants des parlements des Etats membres de l'Union - la tâche d'assurer le contrôle interparlementaire sur les deuxième et troisième piliers de l'Union. Un récent rapport au Premier ministre s'est prononcé en ce sens. Une autre solution encore serait d'examiner les modalités d'un renforcement de la COSAC, qui serait alors appelée à se réunir plus fréquemment, à se concentrer davantage sur les questions relevant des deuxième et troisième piliers, et le cas échéant, - dans des conditions qu'il conviendrait de préciser - à voter des résolutions.

- dans toutes les hypothèses, l'essentiel serait de pouvoir compléter le contrôle exercé à l'échelon national par un contrôle interparlementaire fondé sur une ou plusieurs instances composées de délégués des parlements et siégeant par délégations nationales - dans le respect du pluralisme interne - de manière à pouvoir s'adapter, le cas échéant, à des formules de participation différenciée des Etats membres.

En conclusion, M. Jacques Genton a jugé souhaitable d'aborder la question de la démocratisation de la communauté avec prudence et sans a priori idéologique, en résistant à la tentation d'appliquer à l'Europe des schémas empruntés à des modèles existants. Par exemple, les partis politiques allemands ont parfois tendance à projeter sur l'Union européenne leur propre système fédéral. Le conseil des ministres deviendrait une sorte de Bundesrat, la Commission deviendrait l'équivalent du Bundesregierung, et le Parlement européen deviendrait l'équivalent du Bundestag. Il convient cependant d'être conscient des risques qu'il y aurait à appliquer à l'Europe de tels schémas, qui auraient pu convenir à l'Europe des Six, mais conviendraient difficilement à l'Europe des Quinze, d'autant que celle-ci va s'élargir encore. En effet, l'Union n'est pas, ou pas encore, un Etat, mais un groupement d'Etats, et l'on ne peut affirmer qu'il y ait aujourd'hui un peuple européen, avec une opinion publique européenne. Les institutions européennes sont donc logiquement faites avant tout pour faire apparaître des compromis entre les Etats membres, c'est-à-dire des solutions communautaires : on ne peut leur appliquer le système constitutionnel d'un Etat-nation. Pour cette raison, la démocratisation de l'Union européenne ne peut pas reposer seulement sur une plus grande présence du Parlement européen : elle passe aussi par un rôle accru du Conseil, c'est-à-dire des gouvernements responsables, et par un contrôle plus étroit de la part des parlements nationaux.

M. Christian de La Malène, après avoir souligné la grande qualité du texte présenté par le rapporteur, a déclaré approuver sans réserve les principaux aspects du rapport. Il a regretté la minceur des résultats du Conseil européen de Cannes dans le domaine des orientations à donner à la réforme institutionnelle de 1996 et a souhaité qu'à l'avenir le Conseil européen joue plus efficacement son rôle d'impulsion politique en donnant des directives claires aux négociateurs. Il a estimé que la pluralité des langues et donc des peuples était une caractéristique fondamentale de la construction européenne, qui ne pourra réussir en imitant des modèles existants.

M. Yves Guéna a approuvé à son tour les orientations du rapport. S'agissant du contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union, il a indiqué que l'idée d'un « Sénat européen » restait aujourd'hui minoritaire, peut-être parce que le terme de Sénat suggère un système bicaméral traditionnel, alors qu'il s'agit en réalité de mettre en place une instance aux attributions distinctes et complémentaires de celles du Parlement européen. Il a souhaité que la délégation continue cependant à soutenir cette idée. Il a ajouté que, à titre transitoire, la meilleure solution serait sans doute d'encourager un renforcement progressif de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), l'Assemblée du Conseil de l'Europe paraissant jusqu'à présent orientée vers d'autres débats.

M. Jacques Golliet a indiqué qu'il partageait nombre des préoccupations exprimées par le rapport, puis a demandé des précisions sur la proposition du rapporteur concernant la saisine éventuelle de la Cour de justice par les parlements nationaux. Pourquoi réserver cette possibilité au moins à deux assemblées d'au moins deux Etats membres ?

M. Jacques Genton, président, a indiqué qu'il s'agissait d'éviter que la Cour de justice soit placée en position d'arbitre entre un Parlement national et son Gouvernement.

M. Jacques Golliet s'est ensuite interrogé sur la complexité d'un système de contrôle parlementaire qui associerait, le cas échéant, l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et celle du Conseil de l'Europe. Soulignant la nécessité de pouvoir répondre rapidement à des situations de crise, il a plaidé en faveur d'un « conseil de sécurité européen ».

M. Jacques Genton a indiqué que les assemblées de l'UEO et du Conseil de l'Europe, qui avaient des compétences complémentaires, étaient actuellement composées des mêmes délégués pour les Etats participants. S'agissant de la mise en place d'un « conseil de sécurité européen », il a indiqué que cette idée avait été évoquée à plusieurs reprises au sein de l'assemblée de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE) ; elle s'est heurtée jusqu'à présent à la crainte qu'une telle création ne porte atteinte au rôle du Conseil de sécurité de l'ONU.

M. Jean Delaneau a observé que l'introduction de la session unique, prévue par le projet de révision constitutionnelle, devrait permettre d'améliorer le contrôle du gouvernement par l'Assemblée nationale et le Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, puisqu'à l'heure actuelle il n'est pas possible, durant l'intersession, de voter en séance publique des résolutions sur les propositions de la Commission européenne.

M. Ernest Cartigny a exprimé son intérêt pour les grandes orientations du rapport qui lui ont paru s'efforcer de fournir une synthèse des préoccupations en présence.

M. Jacques Genton a déclaré que chacun, quelles que soient ses convictions, devait tenir compte de l'évolution des réalités européennes depuis plus de quarante ans. Dans les premières années de la construction communautaire, le modèle fédéral paraissait la meilleure approche ; l'élargissement progressif de la Communauté conduit aujourd'hui à s'orienter davantage vers des formules originales, adaptées à la perspective d'une certaine différenciation au sein de l'Union, tout en conservant la démarche communautaire et les idéaux qui ont inspiré le traité de Rome.

Puis la délégation a adopté, à l'unanimité, le présent rapport.