ANNEXE AU COMPTE-RENDU DE LA SEANCE
DU VENDREDI 17 NOVEMBRE 1989

RAPPORT DE SYNTHESE DE M. Charles JOSSELIN
PRESIDENT DE LA DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Mesdames les Présidentes, Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,
Chers Collègues,

Je voudrais tout d'abord souligner que notre rencontre est un succès. Votre présence nombreuse, la densité de vos interventions, l'intérêt que vous avez manifesté pour nos débats, prouvent la nécessité et l'utilité de notre réunion.

Deux points me paraissent d'emblée devoir être soulignés :

Premièrement, quelle que soit l'idée que nous nous faisons du rôle présent et à venir de la Communauté européenne, un constat s'impose : l'Europe intervient déjà dans la vie économique, sociale, culturelle de nos concitoyens et influence déjà nos législations.

Deuxièmement, quelles que soient les différences qui marquent les structures dont nos Parlements se sont dotés en matière européenne, nous poursuivons un même objectif : permettre à nos pays d'être mieux associés au processus législatif européen et au contrôle de sa mise en oeuvre. Je pense également que nous sommes convenus que les résultats dans ce domaine demeurent insuffisants. Nous avons conscience d'un risque de déviation technocratique de l'Europe.

L'Europe avance, mais, le plus souvent, elle avance loin des citoyens qui ne sont pas partie au processus de décision ou qui n'y sont qu'insuffisamment associés par la voie de leurs représentants au Parlement européen et dans les Parlements des Douze.

A l'exception de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement européen n'exerce qu'un contrôle limité. Certes, depuis l'Acte unique, il est associé à l'élaboration des normes par la procédure de coopération mais le "pouvoir législatif" reste entre les mains du Conseil. L'organe démocratique des institutions communautaires n'est pas l'organe légiférant.

Les Parlements des Etats membres, quant à eux, ont, à quelque notables exceptions près, un trop faible pouvoir d'influence sur leurs gouvernements en matière européenne. Leurs moyens d'information sur les projets communautaires et l'influence qu'ils peuvent exercer avant leur adoption sont insuffisants. C'est a posteriori qu'ils connaissent en général des normes communautaires à transposer en droit national, avec un pouvoir d'intervention réduit. Le plus souvent, leur fonction législative est limitée par une décision préalable, résultat d'une négociation à Douze. Leur fonction de contrôle de l'exécutif subit les mêmes contraintes. Certes, les représentants des Etats membres au Conseil sont responsables devant leurs Parlements respectifs mais, en pratique, à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Allemagne fédérale (Bundesrat), les gouvernements rendent insuffisamment compte des positions qu'ils défendent et des compromis qu'ils acceptent.

Ainsi, les deux principes indissociables du contrôle démocratique - la souveraineté du Peuple et l'équilibre des pouvoirs - ne sont que très imparfaitement intégrés dans le système institutionnel de la Communauté.

Le processus démocratique exige aussi que chacun intervienne au niveau le plus approprié. C'est le fameux "principe de subsidiarité" qui garantit le respect des compétences de chacun et doit être un des points forts de notre réflexion car il doit présider au développement de la construction européenne.

Je pense que nous sommes d'accord sur ce constat : la situation actuelle n'est pas satisfaisante au regard des principes de la démocratie.

Les progrès de la construction européenne exigent une plus grande participation des représentants des peuples réunis au sein des Parlements des Etats membres et du Parlement européen.

Pour réaliser cet objectif, il est possible d'imaginer plusieurs scénarios mais je m'en tiendrai à la solution qui me paraît la plus efficace : l'accroissement du contrôle exercé par les institutions parlementaires, au niveau européen et au niveau de chaque Etat membre, et le développement de la coopération entre les assemblées.

L'accroissement du pouvoir de contrôle du Parlement européen vient immédiatement à l'esprit. S'il est souhaitable que toute réforme des institutions renforce le caractère démocratique, le Parlement européen devrait en être le principal bénéficiaire. L'Acte unique s'est traduit par un petit pas en ce sens. Il faudra continuer dans cette voie. Le Président de la République, M. François MITTERRAND, en a exprimé l'idée le 25 octobre dernier à Strasbourg en sa qualité de Président du Conseil européen. Lors de sa déclaration, il a évoqué le renforcement de la procédure de coopération et la désignation du Président de la Commission par le Parlement européen.

Cependant, à court terme, le Parlement européen n'aura pas de pouvoir législatif. Faut-il rappeler, en outre, que le Conseil n'est pas responsable devant le Parlement européen ? La tâche de combler le déficit démocratique incombera donc pour une large part aux Parlements des Etats membres.

Au fur et à mesure que s'accroissait l'activité normative de la Communauté, la plupart de nos assemblées ont jugé nécessaire de créer un organe spécifique se consacrant à l'examen de la législation communautaire. Aujourd'hui, presque toutes les assemblées des Douze ont une telle structure, à l'exception des Chambres des députés italienne, hellénique et luxembourgeoise et du Sénat de Belgique, où des propositions de loi ont toutefois été déposées en ce sens par deux de nos collègues ici présents et pourraient être adoptées prochainement.

Comme nous l'ont montré nos débats, les organes spécialisés de nos assemblées sont de nature différente : ils n'ont ni les mêmes compétences, ni les mêmes pouvoirs. Seules la Commission du Folketing et celles du Parlement britannique et du Bundesrat de l'Allemagne fédérale ont véritablement la capacité d'orienter les positions que leurs gouvernements adopteront lors des négociations à Douze. -

Cependant, les organes spécialisés ont aussi des traits communs. Chargés de travailler en amont de la décision européenne, ils suivent les différentes phases de son élaboration et sont en mesure d'avoir une vision d'ensemble des politiques communautaires.

Je voudrais, dans cet esprit, formuler quelques propositions. Elles concernent la coopération entre nos organes spécialisés et la collaboration entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Je commencerai par traiter du développement de relations plus étroites entre nos organes spécialisés dans les affaires européennes. A l'issue de notre première journée de débats, il me semble, en effet, souhaitable que nous poursuivions le dialogue que nous venons d'engager.

Ma première suggestion est que nous mettions tout en oeuvre pour améliorer notre information réciproque afin de mieux connaître les activités de chaque organe spécialisé. Cette collaboration peut prendre des formes diverses, selon les modalités de fonctionnement de chacun. Je pense en particulier que nous pourrions procéder à l'échange systématique des textes que nous adoptons et nous informer mutuellement des positions que nous prenons sur les principaux projets de la Commission et ceci indépendamment des contacts bilatéraux que les organes spécialisés peuvent avoir entre eux. (Pour sa part, la Délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés européennes a reçu, en avril de cette année, une délégation de la Commission de Législation européenne de la Chambre d'Communes ainsi qu'une délégation de la sous-commission des affaires européennes du Bundestag. Elle s'apprête à rendre visite très prochainement ses homologues de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords).

Mais il me paraît également souhaitable que l'ensemble des organes spécialisés se rencontrent régulièrement. C'est ma deuxième proposition. Il s'agit en quelque sorte d'"institutionnaliser" notre Conférence.

Ces conférences seront l'occasion de débattre en commun de certaines politiques européennes sur lesquelles les organes spécialisés seront de toute façon appelés à se prononcer, et il paraît tout à fait naturel que nous confrontions nos points de vue sur les grands thèmes de l'actualité communautaire sans être tenus pour autant de toujours aboutir à des positions communes.

Voilà les principes qui pourraient guider nos réunions à l'avenir. Reste à déterminer la périodicité et peut-être les thèmes de nos prochaines rencontres. Je suggère pour ma part, que nous nous réunissions en principe tous les six mois dans le pays qui exerce la Présidence du Conseil de la Communauté. Quant aux thèmes qui seront abordés, le principe appliqué dans d'autres enceintes, d'une "troïka" composée de représentants du pays qui vient d'accueillir la Conférence, de celui qui va l'accueillir et de celui qui l'accueillera au cours du semestre suivant pourrait être retenu. C'est un tel groupe, qui a le mérite d'assurer la continuité, qui pourrait être chargé de préparer les prochains rendez-vous.

Il me paraîtrait utile également de promouvoir le développement des relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, et cela à différents stades de la procédure.

Au moment de l'élaboration de la norme d'abord, il serait très utile que le Parlement européen, avant de se prononcer, connaisse les positions exprimées par les Parlements nationaux pour éclairer sa décision.

Au moment de l'introduction de la norme dans le droit interne, il est tout aussi important que les Parlements nationaux puissent connaître l'avis du Parlement européen et des assemblées des autres Etats membres.

Afin de permettre cette interrelation, il est nécessaire que les Parlements des Douze puissent associer à leurs travaux des membres du Parlement européen, en procédant notamment à l'audition des rapporteurs des commissions de cette assemblée. La présence de membres du Parlement européen est déjà assurée au sein de certains de nos organes spécialisés, ainsi que l'atteste l'exemple du Comité d'avis chargé des questions européennes de la Chambre des Représentants de Belgique, composé de dix députés et de dix membres belges du Parlement européen. Nous avons aussi l'exemple du Bundestag qui a autorisé treize membres allemands du Parlement européen titulaires et treize membres suppléants à participer aux travaux de la sous-commission des Affaires européennes, avec voix

consultative. La proposition de loi que j'ai déposée et qui est en cours de discussion au Parlement français prévoit, elle aussi, que les Délégations de l'Assemblée Nationale et du Sénat "peuvent inviter à participer à leurs travaux avec voix consultative les membres français du Parlement européen".

Dans le même esprit, il convient d'associer les parlementaires nationaux aux travaux des commissions du Parlement européen. Cette proposition a été retenue par le Parlement européen dans la résolution qu'il a adoptée le 16 février dernier sur le rapport de M. SEELER. Le Parlement européen a, depuis lors, chargé sa commission compétente de préparer une modification du règlement en ce sens.

En ce qui concerne l'intégration de la dimension communautaire dans les débats parlementaires nationaux, il appartient à chacun d'en apprécier l'opportunité et d'en définir les modalités.

Pour ce qui est de l'Assemblée Nationale française, parmi les propositions sur lesquelles nous travaillerons figure l'idée d'une heure de questions européennes.

De la même manière il nous paraît souhaitable qu'à l'avenir un débat puisse être organisé à l'occasion de la réunion du Conseil européen. Si un tel débat était organisé au cours de la même période dans l'ensemble des Parlements nationaux, il aurait une autre portée, notamment vis-à-vis de nos opinions.

Ceci permettrait alors à nos Parlements d'assumer pleinement leur rôle de relais entre les citoyens et le Pouvoir.

Je rappelle, par ailleurs, que la Conférence de Madrid a décidé d'organiser chaque année dans les Parlements nationaux un rendez-vous de l'Europe à l'occasion duquel chacun d'eux débattrait d'un sujet d'intérêt commun.

On peut d'ores et déjà penser que les organes spécialisés auront un rôle majeur à jouer dans la préparation de cette journée.

o o
o

Telles sont, Mesdames, Messieurs, Chers Collègues, les réflexions que m'inspirent nos travaux. Les conclusions qui vous sont soumises sont fondées sur notre volonté commune d'associer toujours davantage nos Parlements au contrôle démocratique de la construction européenne. C'est en agissant ensemble et en faisant preuve d'imagination et de détermination que nous réussirons le mieux à accomplir notre mission.