

N° 116

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

SUR

**la Vème Conférence des organes spécialisés
dans les affaires communautaires
qui s'est tenue à La Haye
les 4 et 5 novembre 1991,**

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Ponietowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Colliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, Anré Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LES INTERVENTIONS DES PRÉSIDENTS EN EXERCICE DU CONSEIL	5
II. LE DÉBAT SUR LES TRAVAUX DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES	7
1. L'intervention de M. Yves GUÉNA	7
2. L'intervention de M. Jacques GENTON	9
III. LA MISE EN OEUVRE DES DIRECTIVES	11
IV. L'ADOPTION DU RÈGLEMENT	13

Mesdames, Messieurs,

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires a été créée, à l'initiative du Président Laurent FABIUS, par la conférence des présidents des assemblées parlementaires qui s'est tenue à Madrid les 19 et 20 mai 1989.

Elle se réunit, chaque semestre, dans le pays qui détient la présidence du Conseil des Communautés, à l'invitation des présidents des organes parlementaires spécialisés de ce pays. Elle s'est ainsi réunie une première fois à Paris, à l'initiative des Présidents Alain POHER et Laurent FABIUS les 16 et 17 novembre 1989, puis à Cork (Irlande) les 10 et 11 mai 1990, à Rome les 1^{er} et 2 octobre 1990, enfin à Luxembourg les 6 et 7 mai 1991. La Vème Conférence s'est tenue à La Haye, les 4 et 5 novembre dernier, à l'invitation des Présidents des Commissions des Affaires européennes des deux Chambres des Etats Généraux des Pays-Bas, MM. Wim VAN VELZEN et Bram STEMERDINK.

Le Sénat était représenté à cette Conférence par M. Jacques GENTON, président de la délégation, MM. Jean-Pierre BAYLE et Yves GUÉNA et l'Assemblée nationale par M. Charles JOSSELIN, président de la délégation, MM. Jean-Paul BACHY et Maurice LIGOT.

L'ordre du jour de cette Conférence était le suivant :

- Introduction par M. Ruud LUBBERS, Président en exercice du Conseil européen, Premier ministre des Pays-Bas ; questions et réponses.

Introduction par M. Wim KOK, Président en exercice du Conseil Ecofin, ministre des finances des Pays-Bas ; questions et réponses.

Propositions pour une Union politique et une Union économique et monétaire sur la base de la déclaration finale de Rome.

Mise en oeuvre des directives.

- Approbation finale du règlement.

* *

*

I. LES INTERVENTIONS DES PRÉSIDENTS EN EXERCICE DU CONSEIL.

Pour la première fois à Luxembourg, en mai dernier, la Conférence avait entendu une allocution du Président en exercice du Conseil, M. Jacques POOS, ministre des Affaires étrangères du Luxembourg. La Conférence de La Haye a marqué un nouveau progrès dans le dialogue avec l'exécutif européen puisque, non seulement les participants ont entendu MM. Rudd LUBBERS et Wim KOK, mais ceux-ci se sont prêtés ensuite à un jeu des questions et réponses qui a permis d'obtenir quelques précisions sur les thèmes qu'ils avaient évoqués.

M. Rudd LUBBERS, président en exercice du Conseil européen, Premier ministre des Pays-Bas, a exposé l'état des travaux de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Ayant rappelé que les Etats membres avaient décidé, le 30 septembre, de reprendre pour base de leurs travaux le projet présenté le 20 juin 1991 par la présidence luxembourgeoise, il a estimé que, s'il y avait aujourd'hui un accord pour introduire la politique étrangère, la défense et le droit d'asile dans l'Union politique, il y avait encore débat pour savoir si l'on devait traiter ces thèmes selon le processus décisionnel communautaire.

Il a évoqué l'ambiguïté de la notion de "fédéralisme" qui, pour les uns, signifie centralisation et, pour d'autres, décentralisation et a estimé que le concept de subsidiarité devait d'autant plus être affiné qu'il devrait conduire à déterminer non seulement quels domaines devront ressortir à la compétence communautaire, mais aussi jusqu'à quel point de détail la Communauté devra intervenir dans chacun d'entre eux.

Enfin, il a souligné que le recours à une prise de décision majoritaire au sein du Conseil devait s'accompagner d'une affirmation de la Commission et du Parlement européen si l'on voulait éviter une accentuation du déficit démocratique.

M. Wim KOK, Président en exercice du Conseil Ecofin, ministre des Finances des Pays-Bas, a ensuite présenté l'état des négociations sur l'Union économique et monétaire. Il a exposé les grands points d'accord entre les Etats-membres et a mentionné plusieurs sujets qui devront être ultérieurement tranchés, tel le processus de contrôle de la Banque centrale européenne.

Il a en outre précisé que l'intégration économique et monétaire ne devait pas conduire à négliger les objectifs de croissance et de plein emploi et, en réponse à une intervention de M^{me} Renate HELLWIG, présidente de la commission des Affaires européennes du Bundestag, il a noté que l'histoire récente avait clairement montré que l'indépendance de la Bundesbank n'était que relative.

Enfin, il a évoqué la nécessité de reconnaître des pouvoirs réels au Parlement européen en matière de politique économique.

* *

*

II. LE DÉBAT SUR LES TRAVAUX DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES

Un large débat s'est alors engagé dont le thème était "les propositions pour une Union politique et une Union économique et monétaire, sur la base de la déclaration finale votée par les Assises de Rome".

Ce thème s'est malheureusement révélé trop général pour permettre un véritable échange entre les délégations et l'on a assisté davantage à une suite de monologues exposant tantôt les actions menées au sein de chaque Parlement en vue d'assurer un "suivi" de la déclaration de Rome ou une information sur les travaux des conférences intergouvernementales, tantôt les positions de chaque délégation sur l'équilibre institutionnel ou sur le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Sans entrer dans le détail des diverses interventions, on notera seulement ici un intéressant échange entre les deux assemblées allemandes sur le principe de subsidiarité. M. Heinz EYRICH, rappelant que le Bundesrat attachait une grande importance à cette notion, signala que la définition retenue dans le projet luxembourgeois ne paraissait pas satisfaisante et que le Bundesrat souhaitait plutôt une définition selon laquelle il devrait y avoir "une action de la Communauté lorsque les actions nationales ne sont pas suffisantes". M^{me} Cornelia VON TEICHMANN, membre de la commission des Affaires européennes du Bundestag, intervint alors pour manifester son désaccord avec cette définition de la subsidiarité.

Deux membres de la délégation du Sénat sont intervenus au cours du débat, MM. Yves GUÉNA et Jacques GENTON.

1. L'intervention de M. Yves GUÉNA

"En toutes circonstances, en politique, il faut savoir ce que l'on veut et où l'on va. Ensuite il est facile de définir le cadre dans lequel s'inscrit le projet.

Or, dans ce débat, l'on ne sent pas bien le projet. "Poursuivre la construction européenne" n'est pas un projet en soi, ce n'est qu'un moyen vers un résultat. Vers quel résultat ?

* *
*

Il n'échappe à personne ici que depuis deux ans, en Europe, tout a changé et que ce sont ces changements qui conduisent à Maastricht. Or, personne n'a évoqué jusqu'à présent, dans cette enceinte, le seul véritable événement qui compte en Europe, l'effondrement de l'Union soviétique. Mais sans doute si personne n'en a parlé, c'est parce que tout le monde y pensait...

Hier, je veux dire depuis quelque temps, la Communauté européenne, c'était le "Paradis à l'ombre des épées". Le paradis, parce que nous étions riches. Mais à l'ombre des épées : épées de l'Est, menaçantes ; épées américaines qui nous protégeaient puisque nous n'avions ni les moyens ni la détermination d'y pourvoir nous-mêmes.

Aujourd'hui, les épées de l'Est sont émoussées, sinon brisées ; les épées américaines s'apprêtent à rentrer au fourreau.

* *
*

Enfin, l'Europe va pouvoir être elle-même ; elle pourrait être en mesure de jouer son rôle sur la scène mondiale. Je le souhaite, j'y crois, car je crois à la force fraternelle de 350 millions d'hommes industriels et riches, appartenant à une civilisation millénaire où l'union est nécessaire ; on peut désormais le faire, c'est possible, mais, comme je l'ai dit, que ce soit pour en faire quelque chose.

C'est le pourquoi. Reste le comment.

On a, notamment ce matin le Premier Ministre, M. Ruud LUBBERS, dans son discours introductif, marqué le choix à faire : un peu plus ou un peu moins d'union communautaire, un peu plus ou un peu moins d'intergouvernemental.

Vraiment, dans ce choix difficile, n'oublions pas les leçons du passé ancien et du passé récent de la politique étrangère et de la politique de défense qui sont en cause directement -ou indirectement-, à Maastricht.

Franchement, n'exagérons pas en ce qui concerne le communautaire. Je dois à ma collègue allemande, s'agissant de la défense, que personne en France n'envisage de relancer la querelle de la C.E.D. Quant à la politique étrangère, rappelons-nous la guerre du Golfe. Si la Communauté avait dû prendre une décision dans ses instances communautaires, compte tenu de divergences entre les Etats, non seulement l'Europe, mais tous les Etats européens auraient été absents de ces événements considérables. Donc, si nous voulons l'Union, n'allons pas trop loin ni trop vite en ce qui concerne la politique étrangère. A vue humaine, la sagesse est de la laisser au stade intergouvernemental.

J'ajoute que nous ne devons pas, lors de Maastricht, oublier l'Europe de l'Est. Que Maastricht ne soit pas pour les Etats une fermeture. Ce serait une erreur fatale. Certes, s'agissant de leur union à la C.E.E., il y a le coeur et la raison. La raison nous dit que les difficultés sont considérables. Mais le coeur nous commande de tendre la main à ces pays

qui sont de même civilisation que nous et qui ont su retrouver leur indépendance, leur souveraineté, leur dignité.

Donnons au total la priorité à la coopération intergouvernementale. C'est possible et ce sera plus efficace pour l'union.

2. L'intervention de M. Jacques GENTON

La présence de M. Ruud LUBBERS, Président en exercice du Conseil européen et de M. Wim KOK, Président en exercice du Conseil Ecofin, Ministre des Finances des Pays-Bas, souligne l'importance que revêt la Ve Conférence des Commissions des Affaires européennes organisée à l'invitation des Présidents des commissions des affaires européennes des deux Chambres des Etats Généraux des Pays-Bas, que je remercie de leur excellent accueil.

L'ordre du jour de notre réunion prévoit que nous fassions des propositions pour une Union politique et une Union économique et monétaire sur la base de la déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté qui s'est tenue à Rome en novembre 1990.

La présidence a proposé de discuter, sur la base des introductions de MM. LUBBERS et KOK, un memorandum sur le fédéralisme, dont le texte est joint à notre invitation, ainsi que les propositions du Luxembourg et des Pays-Bas pour une union politique européenne.

Répondant à une première question, je rappellerai qu'au Sénat français, la Délégation pour les questions européennes a adopté un rapport d'information relatant les circonstances dans lesquelles s'est déroulée la Conférence de Rome et se prononçant sur les conclusions qui ont été adoptées.

Dans ce rapport, nous avons déploré certains aspects techniques du déroulement des travaux (modification unilatérale par le Parlement européen de la composition du comité de rédaction de la résolution, application de la procédure de vote du Parlement européen ayant entraîné quelques surcoûts et des erreurs).

Nous avons en outre rappelé qu'une partie de la délégation parlementaire française, sénatoriale en particulier, avait approuvé certains points de la résolution finale, mais avait manifesté des réserves sur d'autres points et qu'un grand nombre de ses membres s'était abstenu sur le vote d'ensemble.

Pour répondre aux propositions de la présidence concernant le memorandum sur le fédéralisme qui nous a été soumis, je rappellerai que, dans ce document, il est dit notamment qu'une "fédération est une forme de coopération entre Etats fédérés ayant transféré l'intégralité de leur souveraineté à un organe central". Cette interprétation est cependant contestée par la jurisprudence. Dans une affaire célèbre, la Cour Suprême des Etats-Unis a statué comme suit : "En Amérique, les pouvoirs de souveraineté sont divisés entre le Gouvernement de l'Union et ceux des Etats. Ils sont tous souverains, chacun pour les matières ressortissant de sa compétence".

Cette interprétation me semble acceptable et je la prendrai pour point de départ de notre réflexion.

Elle suppose un fédéralisme qui respecte au moins trois critères :

1. celui de la subsidiarité, c'est-à-dire à chacun ses compétences : au pouvoir national les compétences étatiques, au pouvoir provincial les compétences concernant les régions constitutionnellement organisées en circonscriptions étatiques (les landers en R.F.A. par exemple),
2. le critère du respect des Institutions dans chaque Etat associé qui constitue en fait le respect d'une souveraineté résiduelle,
3. enfin, le critère de l'existence d'un centre de décision démocratiquement organisé ayant un pouvoir reconnu et légitime (l'histoire contemporaine nous invite à la réflexion sur ce dernier point, je pense naturellement à la nouvelle situation de l'Union russe).

Or, dans les Institutions de la Communauté Economique Européenne, telles qu'elles ont évolué depuis 1957, ces critères ne sont pas observés de manière satisfaisante.

Le Conseil de Ministres, malgré les grands efforts des présidences successives, trop brèves dans la durée, ressemble plus à une société anonyme, sans véritable autorité, qu'à une autorité fédérale ou confédérale.

La Commission semble ignorer souvent la notion la plus élémentaire du respect des compétences des Etats membres. Les Règlements modifient trop facilement et sans consultation les lois internes. Les directives sont souvent imposées sans consultation préalable. Des décisions interviennent parfois dans des conditions considérées comme étant à la limite de conformité des traités dans des domaines importants.

Pour l'excuse de la Commission, on peut invoquer l'état de suspicion et de dépendance dans lesquels le Conseil de Ministres la tient trop souvent.

Pour compléter ce tableau, il faut ajouter que le Parlement européen ne peut apporter la contrepartie démocratique en raison de son rôle actuellement presque totalement consultatif malgré l'extension de ses pouvoirs financiers et en raison de la contestation de sa légitimité démocratique.

En résumé, et pour répondre à votre question, Monsieur le Président, il me paraît important que les traités d'Union, de l'Union politique en particulier, apportent des corrections à cette situation.

Le Premier Ministre des Pays-Bas, Président du Conseil, nous a indiqué les orientations qui sont celles de la Conférence intergouvernementale. Nous avons noté que l'on se propose d'accroître les pouvoirs du Parlement européen. J'y souscris pour ma part. Je l'ai déclaré à Rome. Mais j'ai noté aussi que toutes les demandes ne peuvent pas recevoir de réponse dans le cadre des Institutions actuelles et qu'il faut donc savoir innover sans trahir l'esprit des Traités de Rome et des actes qui les ont complétés.

Je voudrais en conclusion rappeler la recommandation faite à Rome concernant la nécessité de prévoir une instance non judiciaire pour l'application du principe de subsidiarité et je voudrais également signaler, afin qu'elle soit prise en considération par la conférence intergouvernementale, la contribution du Gouvernement français à la conférence intergouvernementale sur l'Union politique relative à la "Conférence des Parlements réunissant par moitié des membres du Parlement européen et des délégués désignés par les Parlements nationaux ou des Assemblées régionales des Etats membres".

Je vous remercie Monsieur le Président.

III. LA MISE EN OEUVRE DES DIRECTIVES

La délégation luxembourgeoise a soumis à la conférence une proposition visant à améliorer le contrôle parlementaire de la mise en oeuvre au niveau national de la législation communautaire. Cette proposition tendant à modifier la procédure d'adoption des directives, était ainsi rédigée :

- après achèvement des négociations au niveau communautaire, saisine obligatoire des parlements nationaux de l'ensemble des projets de directives, encore sujettes à modification à ce stade ;
- délai de six mois accordé aux parlements pour émettre leur avis ;
- déchéance du droit de consultation après l'expiration du délai de six mois ;
- arrêt par le Conseil des directives compte tenu des observations des parlements nationaux ;
- saisine des parlements nationaux en vue de la transposition des directives dans le droit national.

A l'appui de cette proposition, la délégation luxembourgeoise faisait valoir qu'elle rendrait possible une intervention des parlements nationaux sur chaque proposition de directive, tout en leur laissant la possibilité de n'émettre un avis que sur les propositions les plus importantes à leurs yeux, et qu'elle permettrait d'instituer une procédure identique pour tous les parlements nationaux.

Mme Marie-Claire VAYSSADE, au nom du Parlement européen, rappela tout d'abord que la Commission publie chaque année un rapport sur l'application du droit communautaire. Après avoir détaillé les différentes sortes de directives (directives d'harmonisation, directives de reconnaissance mutuelle des procédures ou directives à normes minimales), elle estima que celles-ci sont devenues trop techniques et trop détaillées et que nombre de leurs dispositions ressortissent à la compétence administrative ou

réglementaire ; de ce fait, les parlements nationaux ont souvent à exercer à leur égard un rôle de contrôleur plutôt que de législateur.

Enfin, elle s'est interrogée sur l'articulation des avis des parlements nationaux résultant de la proposition luxembourgeoise avec la position du Parlement européen et a exprimé la crainte qu'une intervention des Parlements nationaux trop proche de la décision du Conseil n'accentue le caractère intergouvernemental de la procédure.

Afin de répondre à ce souci, M^{me} Lydie ERR, présidente de la commission des Affaires étrangères et communautaires du Luxembourg, proposa alors une nouvelle rédaction, plus concise de la proposition luxembourgeoise :

"Le Conseil des ministres transmet aux parlements nationaux chaque projet de directive quand il en saisit le parlement européen."

Les délégations française et danoise soutinrent vigoureusement cette proposition. Malheureusement, les objections de procédure soulevées inlassablement par la présidence néerlandaise, puis l'intervention de M^{me} Renate HELLWIG, jugeant impossible que la conférence adopte un texte relatif aux parlements nationaux sans en adopter un autre sur la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen, n'ont pas permis que la conférence se prononce favorablement sur ce texte.

* *

*

IV. L'ADOPTION DU RÈGLEMENT

La IV^{ème} conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires avait examiné, en mai dernier, un projet de règlement ayant pour objet de définir la fréquence, les dates, le lieu et la durée des réunions, la composition des délégations, leurs conditions de convocation, la procédure d'élaboration de l'ordre du jour, le rôle de la Présidence, la conclusion du débat, la définition des destinataires des communiqués et la procédure de révision du règlement lui-même.

Le seul point resté en discussion et renvoyé à la conférence de La Haye portait sur la procédure de révision du règlement. La V^{ème} conférence a décidé, à ce sujet, d'agréer à la demande du Parlement européen que la révision du règlement soit décidée par consensus.

Le règlement a alors été adopté par consensus.

* *

*