

N° 173

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1990.

## 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 Conférence des Parlements de la Communauté européenne  
qui s'est tenue à Rome, du 27 au 30 novembre 1990,**

**Par M. Jacques GENTON,**

**Sénateur.**

---

*(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, 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, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.*

---

*Communautés européennes - Rapports d'information - Contrôle parlementaire - Parlement européen - Parlement national - Réforme institutionnelle - Traité d'union européenne - Union économique et monétaire (UEM).*

## SOMMAIRE

---

	Pages
Introduction .....	3
I. Le résultat de la Conférence des Parlements de la Communauté .....	4
1) Le rôle du Parlement européen	
2) Le rôle des Parlements nationaux	
3) L'architecture institutionnelle de la Communauté	
II. Comment est-on arrivé à ce résultat ? .....	8
1) Une délégation du Parlement européen homogène et préparée	
2) La procédure finalement retenue	
III. Quelles leçons en tirer pour l'avenir ? .....	12
1) La convocation des Conférences	
2) La préparation des Conférences	
3) La procédure des Conférences	
Conclusion .....	14
Liste des annexes .....	15
I. Texte de la déclaration finale .....	17
II. Analyse du vote sur la déclaration finale .....	23
III. Interventions des membres de la délégation du Sénat :	
1) Intervention de M. Alain POHER, Président du Sénat .....	27
2) Intervention de M. Michel PONIATOWSKI .....	29
3) Intervention de M. Yves GUÉNA .....	33
4) Intervention de M. Claude ESTIER .....	37
5) Intervention de M. Jacques GENTON, Président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes .....	41
6) Explication de vote de M. Jacques GENTON .....	45

Mesdames, Messieurs,

Mon intervention, le 29 novembre dernier, devant la Conférence des Parlements de la Communauté qui a réuni 173 membres des Parlements des douze Etats membres de la Communauté et 85 membres du Parlement européen, commençait ainsi :

*La Conférence des Parlements de la Communauté est un événement exceptionnel :*

- *première rencontre officielle publique des délégués des Assemblées parlementaires depuis la signature des Traités de Rome, il y a 33 ans. Elle se tient à Rome. Cette circonstance est peut-être la marque d'un symbole !*
- *Elle précède les Conférences intergouvernementales prévues pour la seconde quinzaine de décembre. Cela aussi est un signe !*
- *Il est important que cette Conférence interparlementaire réussisse :*
  - . *pour orienter efficacement les chefs d'Etat et de gouvernements réunis en Conseil européen,*
  - . *pour le bon fonctionnement de la Communauté,*
  - . *pour l'opinion public qui tirerait des conclusions négatives d'un échec de cette première rencontre parlementaire de haut niveau.*

A l'issue de cette Conférence, je crois que l'on peut dire que l'expérience a été instructive.

Elle a abouti à une déclaration finale adoptée à une majorité de 150 voix pour, 13 contre et 26 abstentions. Parmi ces 26 abstentions, 18 proviennent de parlementaires français.

On peut noter que l'on n'a assisté à aucun affrontement entre les Parlements nationaux, d'une part, et le Parlement européen, d'autre part. Il faut rappeler que c'était là la crainte majeure du Parlement européen et que des voix s'étaient élevées, au sein de ce dernier, contre l'idée d'une Conférence des

Parlements qui risquait d'aboutir à un isolement du Parlement européen.

Mais, derrière les conditions dans lesquelles s'est réunie la Conférence de Rome, il importe, si l'on veut véritablement dégager tous les enseignements de cette Conférence, d'en considérer de manière plus approfondie les résultats, puis les procédures qui ont conduit à ces résultats.

## I. LE RÉSULTAT DE LA CONFÉRENCE DES PARLEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ

Le résultat le plus concret et le plus tangible de la Conférence est la déclaration finale adoptée le 30 novembre, au terme de deux journées et demie de débats.

Cette déclaration finale comporte des aspects très positifs qui reflètent un réel consensus. Les passages relatifs à la création d'une union monétaire, à la mise en place d'une union politique, à l'élargissement des politiques communes, à la citoyenneté européenne, à la subsidiarité, aux relations avec d'autres pays, avec les institutions internationales et avec les pays en voie de développement peuvent sans doute faire l'objet de certaines interrogations ou de certaines réserves, mais ils demeurent empreints le plus souvent d'une volonté réaliste et pragmatique d'aller plus avant dans la construction communautaire.

Il ne semble malheureusement pas que l'on puisse faire la même observation lorsque l'on examine les éléments de la déclaration finale qui concernent les problèmes institutionnels.

Rappelons, tout d'abord, que le thème de la Conférence, arrêté par les Présidents des Assemblées parlementaires des États membres de la Communauté européenne et du Parlement européen, le 20 septembre 1990, était : *"L'avenir de la Communauté. Les implications, pour la Communauté européenne et les États membres, des propositions relatives à l'Union économique et monétaire et à l'Union politique, et plus particulièrement le rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen"*.

La déclaration finale, en fonction même du thème retenu pour la Conférence, peut être analysée en trois points :

- le rôle du Parlement européen,
- le rôle des Parlements nationaux,
- l'architecture institutionnelle de la Communauté.

### 1) Le rôle du Parlement européen

On peut caractériser la déclaration finale sur ce point en mentionnant que les revendications du Parlement européen sont quasiment intégralement reprises par la déclaration finale.

Sans vouloir paraphraser cette dernière, on relèvera simplement qu'elle retient au profit du Parlement européen :

- la **codécision** législative,
- le droit d'**initiative** législative,
- l'**investiture** du Président de la Commission, puis l'investiture de la Commission dans son ensemble sur un programme,
- l'**élaboration** d'une Constitution au moyen de procédures auxquelles **participe** le Parlement européen,
- le **renforcement** des pouvoirs de contrôle,
- l'**avis conforme** du Parlement européen avant la ratification par les Parlements nationaux de la révision des traités,
- l'**accord** du Parlement européen pour la décision concernant les ressources propres de la Communauté.

Pouvoir législatif, pouvoir de contrôle, pouvoir budgétaire, pouvoir constituant ou quasiment constituant... le compte est bon. On ne voit guère d'oubli sérieux dans les revendications inlassablement répétées par le Parlement européen au fil de ses résolutions.

En va-t-il de même pour les Parlements nationaux ? C'est ce qu'il convient d'examiner à présent.

## 2) Le rôle des Parlements nationaux

Force est de constater que la déclaration finale, profuse lorsqu'elle traite du Parlement européen, se fait plus concise lorsqu'elle aborde la place des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

On ne distingue, en effet, à cet égard, que :

- le renforcement de la coopération entre les Parlements nationaux et le Parlement européen,
- l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne,
- l'influence des Parlements nationaux sur la définition des positions de leur Gouvernement en matière communautaire.

L'observateur averti remarquera que, parmi ces trois points, seule l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne semble constituer un élément novateur ; encore faut-il souligner que la déclaration finale est alors très nuancée puisqu'elle semble ne prévoir de telles Conférences que "lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des Conférences intergouvernementales".

D'un Sénat européen, il n'est aucunement fait mention - ce qui n'est pas surprenant : la délégation française elle-même ne le demandait pas, si l'on entend par là une deuxième Chambre à vocation législative ; d'une Diète ou d'un Congrès pas davantage - sauf à considérer que cette Conférence en serait un avatar. Nulle mention non plus de l'intervention des Parlements nationaux, sous quelque forme que ce soit, dans l'application du principe de subsidiarité.

On ne peut donc que constater un déséquilibre apparent au sein de la déclaration finale entre la large part reconnue au Parlement européen et la portion congrue réservée aux Parlements nationaux.

Peut-être, peut-on découvrir l'origine de cet apparent déséquilibre dans l'architecture institutionnelle globale que la déclaration finale retient ?

### 3) L'architecture institutionnelle de la Communauté

Il semble que l'on puisse caractériser cette architecture comme celle d'une **fédération laissant place à une décentralisation au niveau régional.**

Le schéma institutionnel décrit par la déclaration finale prévoit en effet :

- une Commission assurant les fonctions exécutives,
- un Parlement et un Conseil exerçant de concert les fonctions de législateur et de contrôleur,
- une collaboration entre les institutions communautaires et les régions constitutionnellement ou légalement constituées dans les Etats membres.

Il s'agit bien là des éléments constitutifs d'une fédération décentralisée au niveau des régions et il n'est, dès lors, pas surprenant que la **déclaration finale paraisse ignorer le Conseil européen, ne lui laissant pour seul rôle que de proposer le nom du Président de la Commission soumis au vote d'investiture du Parlement européen ; le Conseil européen jouerait donc tout au plus le rôle du Président de la République en France sous la IV<sup>e</sup> République.**

Il est également, dans cette logique, normal que la déclaration mentionne une collaboration des **institutions communautaires** avec les régions alors que, pour les Parlements nationaux, elle ne concède qu'une coopération avec le **Parlement européen**. Et l'on ne sait plus si l'on doit s'étonner en lisant que la seule exception au transfert de certaines attributions de compétence à l'Union est que *"l'adoption des mesures régissant les conditions économiques, culturelles et sociales doit demeurer, dans les Etats membres dont la Constitution le prévoit ainsi, l'apanage des régions juridiquement organisées"*. Ne doit-on pas en conclure que ces mesures seront transférées à l'Union européenne pour les Etats où elles sont actuellement de la compétence nationale et qu'elles resteront aux régions pour les Etats où elles sont actuellement de la compétence régionale ?

On pourrait sans doute avec profit s'interroger sur le réalisme de cette prise de position qui ne vise pas à décrire un schéma institutionnel ultime pour un devenir final de la Communauté, mais qui se veut un "document officiel dont les conclusions seraient reprises par les deux Conférences intergouvernementales".

Pour notre part, nous nous contenterons de rechercher ici comment la Conférence des Parlements a pu retenir un texte qui paraît si éloigné des positions actuelles des douze Gouvernements des Etats membres.

## II. COMMENT EST-ON ARRIVÉ À CE RÉSULTAT ?

Le Parlement européen avait montré quelque réticence avant d'accepter de participer à une Conférence composée pour deux tiers de parlementaires nationaux et pour un tiers de parlementaires européens ; craignant, en effet, un affrontement dans lequel il aurait été minoritaire, il revendiquait hautement la parité et fit même courir un temps le bruit que c'était là la condition de sa participation.

L'expérience a clairement montré que son infériorité numérique ne l'empêchait aucunement de dominer de bout en bout la Conférence. Deux éléments ont contribué à cette prédominance : l'homogénéité de la délégation du Parlement européen et la procédure finalement retenue.

### 1) Une délégation du Parlement européen homogène et préparée

La première explication de ce phénomène tient à la nature même des parties en présence<sup>1</sup>. La délégation du Parlement européen, forte de 85 membres, était composée de parlementaires se connaissant tous, habitués à travailler ensemble et rompus aux négociations de groupes transnationaux. Cette délégation, munie de moyens matériels impressionnants, se reposait en outre techniquement et politiquement sur des travaux menés en commission, puis en séance plénière, durant de longs mois ; elle connaissait non seulement tous les éléments à débattre, mais aussi tous les compromis à défendre ou à défaire et toutes les tactiques à employer en ce sens. Elle reposait, enfin, sur un esprit de corps solide puisqu'il s'agissait avant tout pour elle - et la déclaration finale montre son succès - de faire ratifier les propositions dégagées par les résolutions du Parlement européen, et notamment celles qui visaient

1. Nous prenons évidemment ici le mot "partie" dans le sens de "ce que chaque instrument particulier doit faire dans un morceau d'ensemble" et non dans celui de "celui qui plaide contre quelqu'un".

à renforcer le poids et les pouvoirs de ce dernier. Agir pour la défense d'un corps ou d'un organe est une motivation profonde pour les composantes de celui-ci.

Les délégations des Parlements nationaux arrivaient, quant à elles, comme des novices peu accoutumées à ce genre de débat, mal adaptées à ces exercices éloignés des habitudes politiques nationales, moins animées aussi d'un souffle commun. Au surplus, la décision, imprévue, prise par la Conférence à la première heure de sa réunion, de faire siéger ses membres par groupes politiques et non par délégations, n'a pu que désagréger chacune des délégations nationales et que renforcer le poids des groupes politiques dont la structuration, l'organisation interne, les rapports de force étaient ceux de ces mêmes groupes au sein du Parlement européen. On notera que, la Présidente de la Conférence ayant déclaré que chaque participant restait libre de siéger selon sa préférence personnelle, la plupart des membres de la délégation du Sénat ont continué de siéger en tant que délégation du Sénat français.

## 2) La procédure finalement retenue

L'après-midi du 27 novembre et les journées du 28 et du 29 novembre ont été consacrés au débat sur le thème général de la Conférence, tandis que la matinée du 30 était réservée à l'examen, puis au vote de la déclaration finale.

Mais ce qu'il convient d'examiner avec soin, c'est la manière dont a été préparée, amendée, puis votée cette déclaration finale et les procédures utilisées à cet effet.

Les tables de la loi - ce que l'on pourrait appeler le règlement de la Conférence - avaient été arrêtées par les Présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres et du Parlement européen au cours de leur réunion du 20 septembre 1990. Elles instituaient en ces termes un comité de rédaction :

*"Il sera constitué un comité de rédaction, présidé par le Président de la Chambre des Représentants du Parlement belge et Président de la Commission des affaires européennes, M. NOTHOMB, et composé des Présidents des organismes parlementaires spécialisés dans les problèmes communautaires, qui participent à la Conférence, ainsi que de cinq parlementaires européens ; il sera chargé de suivre les travaux et d'élaborer un projet de déclaration finale.*

*Ce comité se réunira à l'issue de la première journée et déposera son texte pour 18 heures, le deuxième jour".*

Ainsi qu'il avait été prévu par les organes spécialisés dans les problèmes communautaires lors de leur réunion des 1er et 2 octobre, M. NOTHOMB prépara un premier avant-projet de déclaration finale sur la base des contributions adressées par chaque délégation avant l'ouverture de la Conférence. Ce premier avant-projet ne reflétait évidemment pas une construction cohérente puisqu'il était, par construction même, le reflet de toutes les préoccupations émises par chacune des délégations participant à la Conférence.

Ce premier avant-projet fut alors soumis au comité de rédaction. Mais celui-ci n'était pas tout à fait le comité de rédaction prévu par la décision des Présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres et du Parlement européen. Tandis que cette décision instituait **un comité composé des Présidents des organismes parlementaires spécialisés dans les problèmes communautaires ainsi que de cinq parlementaires européens**, le comité qui s'est réuni comportait **huit parlementaires européens et non cinq**.

Fallait-il, au sein de ce comité, cinq parlementaires européens ou huit ? Nous ne nous prononcerons pas sur ce point ici. Ce qui nous paraît important, c'est que **les règles constitutives de la Conférence arrêtées unanimement par les Présidents - y compris le Président du Parlement européen - ont été modifiées**. On pourrait déjà s'interroger sur la régularité de cette modification si elle s'était faite au terme d'un débat montrant l'unanimité des participants en sa faveur ; mais, en l'occurrence, elle s'est faite sans que quiconque puisse s'y opposer et sans doute même dans l'ignorance de beaucoup des participants à la Conférence.

Or, cette modification changeait singulièrement les rapports de force au sein du comité de rédaction et suffit sans doute, à elle seule, à expliquer les amendements retenus au sein du comité de rédaction. La seule alliance des représentants du Parlement européen et des représentants nationaux les plus proches des positions de celui-ci (italiens, allemands, néerlandais) permettait en effet, alors, de constituer, au sein du comité de rédaction, une majorité en mesure de retenir ou d'introduire certains amendements, d'en écarter ou rejeter d'autres. Le projet de déclaration finale est le parfait reflet de ce mécanisme.

L'étape suivante fut l'examen de ce projet par la Conférence tout entière. Qui n'a pas assisté, dans l'hémicycle de la Chambre des Députés italienne, à cette matinée du 30 novembre a

manqué le spectacle, singulier pour beaucoup des membres des délégations nationales, mais habituel pour ceux du Parlement européen, de quelque **220 amendements rejetés ou adoptés en une heure quarante minutes**. Mais le plus surprenant tint sans doute au maniement très particulier et sélectif des règles de majorité qui furent alors utilisées.

Les Présidents des Assemblées avaient, le 20 septembre, retenu avec sagesse la règle selon laquelle *"le vote, à la majorité absolue des participants, interviendra le quatrième jour"*. On pouvait comprendre par là que la déclaration finale devait être adoptée par un vote sur l'ensemble à la majorité absolue des participants. On pouvait aussi admettre que tout vote, sur l'ensemble ou sur un amendement, interviendrait à cette majorité qualifiée.

La pratique fut plus subtile. Les votes sur les amendements se firent à main levée, donc à la majorité simple, sauf lorsque l'on recourait au vote électronique, la majorité qualifiée étant alors exigée. Il ne restait plus dès lors aux principaux responsables de groupes du Parlement européen qu'à demander un scrutin électronique pour être sûrs de voir rejeter toute modification gênante à leurs yeux car l'expérience a montré qu'un amendement n'était en mesure de recueillir la majorité qualifiée que si les groupes socialistes et P.P.E. du Parlement votaient unanimement en sa faveur. On vit même des amendements donnant lieu à un vote à main levée jugé douteux qui furent alors soumis au vote électronique et rejetés alors qu'ils bénéficiaient d'une nette majorité, mais n'atteignaient pas le seuil fatidique des 126 voix qui avait été retenu pour la majorité absolue des participants. Il en a été ainsi notamment - et l'on conviendra qu'il ne s'agit pas là d'un point mineur - pour l'alinéa de la déclaration finale selon lequel *"le temps est venu de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en union européenne selon une proposition de constitution élaborée au moyen de procédures auxquelles participent le Parlement européen et les Parlements nationaux"*, qui n'a subsisté que par le recours à point nommé à la procédure du vote électronique requérant une majorité de 126 voix.

Encadrement des travaux en comité de rédaction grâce à une composition habilement dosée ; encadrement des votes en séance plénière grâce à un usage subtil de la procédure ; ces deux phénomènes expliquent largement le contenu de la déclaration finale. Ils expliquent aussi sans doute que le **pourcentage de votes favorables sur la déclaration finale soit considérablement plus faible parmi les représentants des Parlements nationaux que parmi ceux du Parlement européen** ; si seulement 81 parlementaires nationaux se sont prononcés en faveur de la déclaration finale (la Conférence en comprenant 173), c'est en effet 69

parlementaires européens qui l'ont approuvée (la Conférence en comprenant 85).

### III. QUELLES LEÇONS EN TIRER POUR L'AVENIR ?

Nous continuons de penser que cette Conférence, de par son existence même, de par le climat qui s'y est fait jour, de par l'adoption même d'une déclaration finale, a été une expérience intéressante, enrichissante et qu'il convient de renouveler.

Nous pensons, toutefois, que le renouvellement de ces Conférences doit se faire en tirant profit des enseignements de la première expérience que nous avons connue. Il nous semble que des enseignements peuvent être dégagés à propos de la convocation des Conférences, à propos de leur préparation et à propos de la procédure qui les régit.

#### 1) La convocation des Conférences

La déclaration finale prévoit l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne *"lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des Conférences intergouvernementales"*. La question de savoir qui décidera la convocation de ces conférences reste cependant entière. Comme elles rassemblent des représentants des Parlements nationaux et des représentants du Parlement européen, il semble que cette convocation ne puisse résulter que de l'accord des partenaires en présence. Ne serait-il pas préférable de beaucoup de décider d'une périodicité fixe dans la mesure où chacun reconnaît que l'évolution actuelle de la Communauté, de son organisation interne, de son champ d'activités, comme de ses relations avec les pays qui lui sont proches, est si rapide qu'il n'est pas superflu de discuter annuellement des orientations essentielles ?

En tout état de cause, il doit être clair que les Conférences des Parlements de la Communauté ne doivent pas résulter du seul souhait du Parlement européen de recevoir un confort dans sa revendication institutionnelle personnelle et que les orientations essentielles de la Communauté ne se

décident pas seulement à l'occasion des Conférences intergouvernementales.

## **2) La préparation des Conférences**

La délégation du Sénat, comme celle de l'Assemblée nationale, avaient activement préparé leur participation à la Conférence durant les mois qui ont précédé celle-ci. Elles avaient d'ailleurs élaboré, l'une et l'autre, des documents synthétiques recueillant des suffrages larges et parfois l'unanimité des groupes politiques de nos deux Assemblées ; et l'on a pu voir, le 29 novembre, à Rome, la délégation de l'Assemblée nationale, comme celle du Sénat, déposer des amendements transcendant les clivages politiques internes traditionnels et portant la signature de Députés ou de Sénateurs appartenant à tous les groupes politiques. D'autres délégations nationales n'avaient malheureusement pu, quelquefois pour des raisons majeures (élections nationales récentes ou à venir, difficultés politiques internes...), se consacrer à une semblable préparation.

Mais il apparaît surtout que la concertation préalable entre les Assemblées des douze pays de la Communauté n'a pas été suffisante pour que chacun comprenne en profondeur les positions des autres, pour qu'un dialogue constructif s'établisse, enfin, pour que des compromis se dégagent.

**A l'évidence, un rapprochement plus durable et plus profond entre les délégations nationales constitue le préalable nécessaire à l'organisation de nouvelles Conférences des Parlements.**

## **3) La procédure des Conférences**

C'est à cet égard sans doute que les enseignements de la Conférence de Rome sont les plus nets. Le choix de la procédure est un élément déterminant pour la conduite de la Conférence, pour les tactiques suivies par chacun des participants et pour le résultat final.

Il nous semble nécessaire d'insister à cet égard sur deux points :

- la procédure doit être arrêtée de manière aussi détaillée que possible. Dès lors que des zones d'ombre subsistent, une rupture d'égalité survient entre les divers participants dont certains sont plongés dans l'ignorance tandis que d'autres semblent connaître l'avenir avec aisance ;

- la procédure doit être appliquée telle qu'elle a été arrêtée au préalable par les Présidents des Assemblées et ne doit plus être susceptible de changements ultérieurs.

Il doit être clair, pour le bon fonctionnement de ces Conférences, que le Parlement européen ne doit pas céder à la tentation d'y prendre une place hégémonique par une maîtrise totale de la procédure.

Il apparaît important que le Parlement européen ne soit pas seul à supporter la charge du fonctionnement technique de la Conférence bien que son budget soit abondé par les Etats membres.

## CONCLUSION

La Conférence des Parlements de la Communauté de Rome fut une première expérience, et une première expérience ne peut jamais satisfaire en tous points chacun de ceux qui y participent. Il nous semble cependant que, au-delà de ses résultats immédiats, elle a permis à des parlementaires de toutes les Assemblées de la Communauté de se rassembler, de travailler de concert et de tenter de se rapprocher les uns des autres.

Elle devrait permettre aussi - et c'est là l'essentiel de ce que nous avons tenté de faire dans ce rapport - de dégager des enseignements susceptibles de permettre de renouveler avec plus de profit encore cette expérience.

Un de ceux-ci est que le débat a été largement faussé par la méthodologie qui a conduit à siéger uniquement par formation politique. La réunion par groupe politique est souhaitable, mais elle doit être à tout le moins complétée par la possibilité de siéger également par représentation nationale.

Il nous semble que toutes nos Assemblées, tous nos peuples et la démocratie au sein de la Communauté ne peuvent qu'y gagner.

## **LISTE DES ANNEXES**

- Annexe n° 1**            Texte de la déclaration finale.
- Annexe n° 2**            Analyse du vote sur la déclaration finale.
- Annexe n° 3**            Intervention de M. Alain POHER, Président du Sénat.
- Annexe n° 4**            Intervention de M. Michel PONIATOWSKI.
- Annexe n° 5**            Intervention de M. Yves GUÉNA.
- Annexe n° 6**            Intervention de M. Claude ESTIER.
- Annexe n° 7**            Intervention de M. Jacques GENTON, Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.
- Annexe n° 8**            Explication de vote de M. Jacques GENTON.

## ANNEXE N° 1

### TEXTE DE LA DÉCLARATION FINALE ADOPTÉE LE 30 NOVEMBRE 1990

La Conférence des Parlements de la Communauté européenne, réunie à Rome du 27 au 30 novembre 1990,

- vu les décisions des Présidents des Parlements des pays de la Communauté européenne et du Parlement européen réunis le 20 septembre 1990, à Rome, et les conclusions des conférences interparlementaires des commissions pour les affaires communautaires des Parlements nationaux et de la commission institutionnelle du Parlement européen,
- vu le projet de traité instituant l'Union européenne du 14 février 1984 et les résolutions adoptées par le Parlement européen sur la base des rapports Colombo, D. Martin, Giscard d'Estaing, Duverger et Herman,
- vu les memoranda des Parlements nationaux élaborés en préparation de la présente conférence,
- A. convaincue que la construction européenne ne peut pas être le fruit de la seule concertation diplomatique et gouvernementale, mais que les Parlements de la Communauté européenne doivent participer pleinement à la définition de ses orientations,
- B. convaincue qu'au-delà du grand marché de 1993, la Communauté doit se doter de politiques sociale, économique, monétaire, environnementale qui concrétisent le double impératif de justice sociale et de démocratie économique,
- C. se félicitant des résultats positifs déjà obtenus mais souhaitant transformer la Communauté en Union européenne sur une base fédérale et lui donner les institutions adéquates,
- D. se fondant sur leur adhésion aux principes de la démocratie pluraliste et du respect des droits fondamentaux de l'homme,
- E. entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien les tâches de l'Union,
- F. regrettant que les compétences transférées à la Communauté et exercées par ses institutions soient insuffisamment soumises au contrôle parlementaire,
- G. considérant que l'extension des sphères d'activité de la Communauté devrait être assortie d'un renforcement substantiel du contrôle démocratique ;

demande aux Conférences intergouvernementales de prendre en compte les opinions et propositions suivantes,

Vers l'Union européenne

1. est convaincue que la création d'un grand marché sans frontières intérieures implique la création d'une Union monétaire, gérée par un système de banque centrale autonome, et devant aboutir à terme à l'émission d'une monnaie unique ; cette évolution exige une Union économique, s'accompagnant d'un accroissement de la cohésion économique, sociale et régionale en même temps que d'un renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté ;
2. estime que la réalisation de l'UEM doit se faire selon le calendrier et les conditions qui ont été convenus lors du Conseil européen de Rome les 27 et 28 octobre 1990 ;
3. estime que la Communauté doit financer sa politique à l'aide de ressources propres, que la décision concernant les ressources propres de la Communauté doit être prise avec l'accord du Parlement européen et des parlements nationaux et que les dispositions financières contenues dans les traités doivent faire l'objet d'une révision globale assurant un meilleur équilibre entre les deux branches de l'autorité budgétaire ;
4. estime qu'une Union politique comprenant une politique étrangère et de sécurité dans les matières d'intérêt commun doit être mise en place et que la coopération politique européenne doit être intégrée dans le traité et dans les structures communautaires ;
5. considère que les traités communautaires doivent prévoir une politique sociale commune et comporter des dispositions adéquates en matière de cohésion économique et sociale ; cela implique non seulement que les traités affirment de manière plus résolue ces objectifs, mais aussi que les décisions dans ces domaines soient prises à la majorité qualifiée ; considère également que, outre les aspects financiers et économiques, la dimension sociale doit être renforcée et qu'un système européen d'action concertée, impliquant les employeurs et les travailleurs, doit être établi ;
6. appelle la Communauté à mener des politiques actives en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans le domaine du travail, des droits sociaux et privés, de l'éducation, de la participation à la vie publique et de l'accès aux mandats politiques à tous les niveaux ;
7. est d'avis que la politique régionale doit viser à éliminer graduellement les inégalités entre les régions, et estime que les moyens dont dispose la Communauté, notamment les fonds structurels, doivent être renforcés ;
8. souhaite que soient prévus tous les moyens d'une collaboration entre les institutions communautaires et les régions constitutionnellement ou légalement constituées dans les Etats membres ;
9. estime que la Communauté devrait être dotée de compétences supplémentaires dans le domaine de l'environnement, que les décisions en la matière devraient être prises à la majorité qualifiée et que la Communauté doit mener une politique visant à sauvegarder l'équilibre écologique de la Communauté et de notre planète ; préconise que

l'article 2 du traité soit amendé aux fins d'exprimer cet objectif qui implique un processus de développement durable;

10. demande l'inclusion dans les traités de dispositions visant à instaurer une citoyenneté européenne, notamment par le droit de vote aux élections européennes pour les citoyens de la Communauté dans l'Etat membre où ils résident ; juge que le respect des droits fondamentaux est la pierre angulaire de la démocratie ; demande dès lors l'inscription dans les traités de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989, ainsi que l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des Droits de l'homme ;
11. estime qu'un article particulier sur la politique culturelle doit être inséré dans le traité, en précisant que la diversité et la richesse culturelles des peuples de la Communauté doivent être respectées et protégées, particulièrement au niveau linguistique ;

#### Renforcement de la légitimité démocratique dans les relations entre la Communauté et les Etats membres

12. estime que le temps est venu de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en Union européenne, selon une proposition de constitution élaborée au moyen de procédures auxquelles participent le Parlement européen et les Parlements nationaux ; estime que, pour faire face aux nouvelles tâches qui s'imposent au plan monétaire comme au plan des relations extérieures, la Communauté, afin de répondre aux exigences démocratiques, doit se transformer en Union européenne, ce qui implique une adaptation des institutions et des organes dans le sens suivant :
  - la Commission doit assurer progressivement les fonctions exécutives de l'Union ;
  - le Parlement doit pouvoir être associé au même titre que le Conseil aux fonctions législatives et budgétaires de l'Union et son avis conforme doit être demandé pour tous les accords internationaux importants ; il doit pouvoir exercer, comme le Conseil, le contrôle démocratique sur les organes d'exécution ;
  - le Conseil doit pouvoir prendre ses décisions à la majorité simple ou qualifiée selon le cas ; l'unanimité ne sera requise que pour les cas limités prévus par les traités ;
13. est favorable à une coopération renforcée entre les Parlements nationaux et le Parlement européen grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'informations et à l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne, lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des Conférences intergouvernementales :

14. estime que les Parlements nationaux doivent pouvoir exercer leur influence sur la définition des positions de leur gouvernement en matière de politique communautaire ;
15. estime qu'il est fondamental que les décisions prises par la Communauté soient appliquées tant par les Etats membres que par la Communauté et demande aux Etats membres de prendre les initiatives nécessaires sur les plans législatif et exécutif afin que la transposition des normes communautaires en droit interne se fasse dans les délais prévus ;

Renforcement de la légitimité démocratique à l'intérieur des institutions communautaires

16. estime que la procédure de révision des traités doit impliquer avant la ratification par les Parlements nationaux l'avis conforme du Parlement européen, étant entendu que le Parlement européen doit être étroitement associé aux travaux des Conférences intergouvernementales ;
17. demande que les réunions du Conseil dans son rôle législatif soient publiques et que les décisions y soient prises à la majorité, sauf en cas de révision des traités, d'adhésion de nouveaux membres ou d'extension de compétences ;
18. estime que le Président de la Commission doit être élu par le Parlement européen à la majorité absolue, sur proposition du Conseil européen ; que, en accord avec le Conseil, il doit nommer les membres de la Commission et que la Commission dans son ensemble doit, à son entrée en fonctions, se présenter et présenter son programme au Parlement européen en vue d'un vote de confiance ; est d'avis que le mandat de la Commission doit commencer avec la législature du Parlement européen et que la même procédure doit être suivie si une nouvelle Commission doit être nommée en cours de législature ;
19. est d'avis qu'en ce qui concerne la compétence législative de la Communauté européenne, un système de codécision entre le Parlement et le Conseil doit être créé et qu'un droit d'initiative en cas de carence de la Commission doit être établi ;
20. est d'avis que les pouvoirs de contrôle du Parlement européen doivent être renforcés et inscrits de façon formelle dans les traités, et que la position de la Cour des comptes doit également être renforcée ;
21. estime que la Commission doit disposer de pouvoirs exécutifs et du droit de vérifier l'application des directives communautaires par les Etats membres ; souligne par ailleurs le rôle important des Parlements nationaux dans la transposition des directives communautaires sur le plan de la législation nationale ; estime que la Commission doit disposer du pouvoir d'exécution des normes communautaires en coordination avec les exécutifs nationaux et sous le contrôle respectif du Conseil, du Parlement européen et des parlements nationaux ;
22. attire l'attention des Etats membres sur le fait que, en vue de contribuer à combler le déficit démocratique, il importe de prendre

systématiquement des mesures tendant à faire largement connaître à leurs citoyens les propositions législatives avancées par les institutions communautaires, et qu'il est également nécessaire que leurs parlements veillent à ce que leurs gouvernements et ministres demeurent pleinement responsables des mesures et actions mises en oeuvre à l'échelle de la Communauté européenne ;

### Subsidiarité

23. estime que le principe qui doit guider toute nouvelle attribution de compétence à l'Union est celui de la subsidiarité selon lequel l'Union n'agit que pour mener les tâches qui lui sont confiées par les traités et pour réaliser les objectifs définis par ceux-ci ; au cas où des compétences ne sont pas exclusivement ou pas complètement dévolues à l'Union, celle-ci, dans la mise en oeuvre de son action, agit dans la mesure où la réalisation de ces objectifs exige son intervention parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières des Etats membres ou peuvent être entrepris de manière plus efficace par l'Union que par les Etats membres oeuvrant séparément ;
24. estime que le principe de subsidiarité doit être inscrit dans le préambule des traités, que son interprétation doit laisser place à une appréciation politique a priori tout en permettant a posteriori à la Cour de justice de sanctionner clairement la délimitation des compétences de la Communauté ; est d'avis que le principe de subsidiarité devra être consolidé lors de la révision des traités, à l'occasion de laquelle son contenu sera également défini avec précision ;
25. estime que, dans le cadre du droit communautaire, l'adoption des mesures régissant les conditions économiques, culturelles et sociales doit demeurer, dans les Etats membres dont la Constitution le prévoit ainsi, l'apanage des régions juridiquement organisées ;

### Relations avec d'autres pays

26. rappelle que la préférence communautaire doit être respectée sans pour autant conduire à faire de la Communauté une forteresse ;
27. estime qu'un renforcement de la Communauté la rendrait capable d'être ouverte à toute forme de coopération avec les autres Etats européens, allant du libre échange à l'adhésion de tout Etat européen démocratique capable et désireux d'accepter les objectifs et les responsabilités communautaires ;
28. est toutefois d'avis que la Communauté européenne doit dès à présent tenir compte des développements positifs survenus au cours des derniers mois en Europe centrale et orientale et que des accords d'association doivent être conclus avec les nouveaux Etats démocratiques comme avec d'autres Etats européens qui souhaitent resserrer leurs liens avec la Communauté ;

### Relations avec les institutions internationales

29. juge souhaitable qu'une collaboration soit recherchée avec les institutions de l'AELE et qu'une concertation permanente ait lieu avec le Conseil de l'Europe ;
30. estime que la Communauté européenne a un rôle propre à jouer au sein des Nations Unies et de la CSCE et au sein de l'Alliance atlantique, en tenant compte de la situation particulière de certains Etats membres, et qu'il convient de redéfinir les relations avec l'U.E.O. ;

Relations avec les pays en voie de développement

31. estime que la Communauté européenne doit continuer à contribuer en permanence à un développement durable de tous les peuples du monde, en donnant la priorité absolue à la lutte contre la pauvreté et à l'aide aux pays les moins développés; elle doit notamment renforcer sa contribution au développement des pays sous-développés avec lesquels elle est liée pour des raisons historiques ou géographiques ou par des accords de coopération;

\*  
\*       \*  
\*

32. soumet le présent texte aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil européen ainsi qu'aux Conférences intergouvernementales; invite ces deux derniers à prendre en compte la présente déclaration et demande que ce texte soit considéré comme document officiel et que ses conclusions soient reprises par les deux Conférences intergouvernementales.

## ANNEXE N° 2

### ANALYSE DU VOTE SUR LA RÉOLUTION FINALE

*La délégation française (26 membres) :*

– 22 délégués ont participé au vote :

● *Assemblée nationale :*

– *Pour* : M. Bosson, Lamassoure, Stasi.

– *Contre* : Mme Catala, M. Lefort.

– *Absentions* : MM. Bachy, Bellon, Cointat, Dhaille, Fabius, Goasduff, Josselin, Pezet, Suchod, Vauzelle.

● *Sénat :*

– *Pour* : MM. Genton, Poniatowski.

– *Contre* :

– *Absentions* : MM. Bayle, Estier, Guéna, Masson, Trégouët.

*La délégation belge (8 membres) :*

– 8 délégués ont participé au vote.

– L'ensemble de la délégation (Chambre des représentants et Sénat) a voté *pour*.

*La délégation danoise (7 membres) :*

– 1 seul délégué (social-démocrate) a participé au vote et s'est *abstenu*.

*La délégation allemande (20 membres) :*

– Seuls 5 délégués du Bundestag (3 du parti S.P.D., 1 du parti F.D.P., 1 du parti des verts) ont participé au vote et se sont prononcés *pour*.

*La délégation grecque (8 membres) :*

– 8 délégués ont participé au vote avec 7 voix *pour* (3 du parti nouvelle démocratie, 3 du P.A.S.O.K.) et 1 *abstention* (1 communiste).

*La délégation espagnole (20 membres) :*

– 18 délégués (10 socialistes, 4 du parti populaire, 1 C.D.S., 1 du groupe populaire basque, 1 gauche unie, 1 du groupe mixte) ont participé au vote et se sont prononcés *pour*.

*La délégation irlandaise (7 membres) :*

– 7 délégués ont participé au vote avec 4 voix *pour* (2 du parti fine gael, 1 travailliste, 1 démocrate de progrès) et 3 voix *contre* (3 du parti fianna fail).

*La délégation italienne (26 membres) :*

– 11 délégués (4 P.C.I., 2 D.C., 2 *libéraux* européens, 1 non inscrit) ont participé au vote et se sont prononcés *pour*.

*La délégation luxembourgeoise (3 membres) :*

- Les 3 membres de la délégation se sont *abstenus* (1 socialiste, 1 du parti démocratique, 1 du parti chrétien social).

*La délégation des Pays-Bas (8 membres) :*

- 7 délégués ont participé au vote.
- 5 délégués ont voté *pour* (2 socialistes, 1 démocrate-chrétien, 1 centriste, 1 communiste).
- 2 délégués ont voté *contre* (1 démocrate-chrétien et 1 libéral).

*La délégation du Portugal (8 membres) :*

- 8 délégués ont participé au vote.
- 7 se sont prononcés *pour* (5 socio-démocrates, 2 socialistes).
- 1 a voté *contre* (1 communiste).

*La délégation du Royaume-Uni (26 membres) :*

- 17 délégués ont participé au vote.

*Chambres des Communes :*

- 7 délégués (2 conservateurs, 4 travaillistes, 1 libéral) ont voté *pour*.
- 3 délégués (2 conservateurs, 1 travailliste) ont voté *contre*.

*Chambre des Lords :*

- 4 délégués se sont prononcés *pour* (2 du parti travailliste, 1 libéral démocrate, 1 sans étiquette).
- 1 délégué (sans étiquette) a voté *contre*.
- 2 délégués (conservateurs) se sont *abstenus*.

*La délégation du Parlement européen (85 membres, 73 votants) :*

● *groupe socialiste (31 membres) :*

- 27 votants.
- 26 délégués ont voté *pour*.
- 1 délégué s'est abstenu.

● *groupe P.P.E. (21 membres) :*

- 21 délégués ont voté *pour*.

● *groupe L.D.R. (8 membres) :*

- 6 délégués ont voté et se sont prononcés *pour*.

● *groupe E.D. (6 membres) :*

- 5 délégués ont voté et se sont prononcés *pour*.

● *groupe des verts (5 membres) :*

- 5 délégués se sont prononcés *pour*.

● *groupe de la gauche unitaire européenne (4 membres) :*

- 3 délégués ont voté et se sont prononcés *pour*.

- *groupe R.D.E. (3 membres) :*
  - 1 délégué s'est prononcé *pour*.
  - 2 délégués se sont *abstenus*.
- *groupe D.R. (2 membres) :*
  - n'a pas participé au vote.
- *groupe C.G. (2 membres) :*
  - 1 seul votant qui s'est *abstenu*.
- *groupe Arc-en-ciel (2 membres) :*
  - Les deux délégués ont voté *pour*.
- *le représentant du groupe non-inscrit :*
  - s'est prononcé *pour*.

### ANNEXE N° 3

**INTERVENTION DE M. ALAIN POHER,  
PRÉSIDENT DU SÉNAT,  
LE 29 NOVEMBRE 1990**

---

Monsieur le Président, Chers Collègues et Amis,

La Conférence à laquelle nous participons aujourd'hui est un événement qui marquera la mémoire ; elle doit permettre, pour reprendre la formule du Président ANDREOTTI, "l'expression de la volonté populaire" car nous avons ici, dans cet hémicycle, les délégués de tous ceux qui représentent et expriment la volonté populaire au sein de notre Communauté.

Sans doute devons-nous, à l'intention des gouvernements qui vont, dans moins d'un mois, travailler à modifier les traités, exposer notre conception de l'Union européenne et de ses composantes que sont l'Union politique et l'Union économique et monétaire. Mais nous devons surtout affirmer avec force que les progrès de la construction européenne doivent se réaliser à travers l'établissement d'une véritable démocratie dans la Communauté. C'est bien là la mission privilégiée qui nous est assignée à nous, parlementaires, que de veiller à ce que les mécanismes institutionnels mis en place respectent les principes essentiels du modèle démocratique, c'est-à-dire de ce modèle qui, après avoir prospéré à l'Ouest de l'Europe, s'implante aujourd'hui pacifiquement à l'Est.

Constatant les progrès de la construction européenne, et l'attrait qu'elle exerce sur nombre de pays qui lui sont encore extérieurs, je songe souvent que la réussite est allée peut-être au-delà même de ce qu'avait espéré celui auprès duquel j'ai travaillé et qui fut un des grands initiateurs, je veux parler de Robert SCHUMAN.

Ce grand homme était, lui aussi, soucieux de la place que devait occuper la démocratie dans notre construction européenne. Je ne citerai de lui, comme témoignage, que ces quelques phrases :

*"Il faut que l'Europe nouvelle ait un soubassement démocratique ; que les conseils, les comités et autres organes soient placés sous le contrôle de l'opinion publique, contrôle qui soit efficace*

*sans paralyser l'action ni les initiatives utiles. L'intégration européenne doit, d'une façon générale, éviter les erreurs de nos démocraties nationales, surtout les excès de la bureaucratie et de la technocratie."*

Il nous faut entendre aujourd'hui la leçon de Robert SCHUMAN et faire de cette préoccupation majeure l'axe de nos travaux en commun.

J'ai été, il y a déjà bien longtemps, président du Parlement européen ; c'était en 1966, il y a 24 ans. Je suis, depuis lors, président du Sénat français. A ce double titre, et en fonction de cette double expérience, je crois que notre réunion d'aujourd'hui est un événement exceptionnel et un précédent qu'il nous faudra renouveler.

Le Président Laurent FABIUS et moi-même avons déjà incité les assemblées nationales des douze à se retrouver, à échanger leurs réflexions et à travailler de concert ; et les rencontres des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui ont lieu chaque semestre sont un premier pas en ce sens que je crois décisif.

La Conférence d'aujourd'hui me paraît un second pas dans la bonne voie. En effet, la démocratie au sein de la Communauté ne se fera pas au profit du Parlement européen et au détriment des Parlements nationaux, de même qu'elle ne se fera pas par une réaffirmation des Parlements nationaux au détriment du Parlement européen. Elle ne pourra triompher que par un rapprochement du Parlement européen et des Parlements nationaux et par leur travail en commun, comme c'est le cas aujourd'hui.

La Conférence des Parlements de la Communauté doit affirmer avec force que la Communauté ne pourra progresser avec le soutien de nos opinions publiques que si elle respecte pleinement les principes démocratiques.

Nous devons aujourd'hui l'affirmer pour que les gouvernements en tiennent compte lors des prochaines conférences intergouvernementales.

Nous devons ensuite en commun vérifier que, au cours de leurs travaux, les gouvernements prennent effectivement en compte nos préoccupations fondamentales.

Nous devons enfin veiller ensemble à ce que ces principes démocratiques soient mis en oeuvre réellement et de manière constante au sein de la Communauté.

Autant dire, Chers collègues et Amis, que, une fois de plus, nous ne sommes aujourd'hui qu'au début d'une longue route. A nous de la faire ce que nous voulons.

## ANNEXE N° 4

### INTERVENTION DE M. MICHEL POZIATOWSKI

LE 28 NOVEMBRE 1990

---

Monsieur le Président,

Mes Chers Collègues,

La nécessaire et souhaitable réalisation européenne va en s'accéléralant et c'est bien pour cela que nous nous trouvons en présence de problèmes et de freins ; si les choses allaient plus lentement, nous ne rencontrerions pas ces freins et ces malaises.

Ces malaises concernent les rapports de nos Institutions nationales avec les Institutions européennes et ils ont des noms : le sentiment d'exclusion - dont parlait Mme VEIL tout à l'heure - des Européens, des élus des Chambres nationales et des Chambres nationales elles-mêmes vis-à-vis des Institutions européennes ; une absence de clarté ; le déséquilibre et l'imprécision des pouvoirs ; le déficit démocratique ; la confusion des genres ; et même, entre nous, l'ambiguïté, car nous marchons et nous avançons avec des masques. Les tenants du fédéralisme centralisateur en portent et aussi les tenants du fédéralisme décentralisé, parfois même les deux à la fois, suivant le sujet qui est abordé.

Si nous observons l'architecture institutionnelle existante, nous nous trouvons bien sûr devant une entreprise de longue haleine, mais de fortes retouches peuvent être apportées dès à présent.

La première retouche pourrait consister en la pérennisation de l'institution qui nous réunit aujourd'hui, la Conférence des Parlements de la Communauté européenne.

En 1974, M. GISCARD d'ESTAING avait proposé la création du Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernements et l'on avait dit alors "quelle initiative curieuse". Aujourd'hui, il faut prendre une

autre initiative curieuse, qui est celle d'une Conférence des Parlements de la Communauté. Cette Conférence pourra se réunir lorsque se réunit le Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernements, ou elle pourra se réunir une fois par an - c'est peut-être là la meilleure périodicité - pour entendre une déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernements et pour faire des observations sur cette déclaration. Je crois que ce serait d'abord le meilleur moyen d'égaliser certaines politiques. Nous voyons en effet les politiques se succéder à un rythme qui est de tous les six mois, un rythme haché, très variable, parfois même hoquetant ; une déclaration annuelle contraindrait à une certaine logique, à une certaine régularité et à une certaine continuité de la politique menée et puis cela atténuerait beaucoup le sentiment d'exclusion qu'éprouvent les Assemblées nationales.

La deuxième retouche devrait viser à améliorer et à clarifier la décision législative dans la Communauté. Il faut que le Conseil des Ministres, progressivement, se transforme en Chambre des Etats, que son action soit publique et que ses réunions soient publiques. Il faut qu'il y ait une extension progressive des pouvoirs du Parlement européen, de ses pouvoirs législatifs et surtout, d'abord, de ses pouvoirs de contrôle. Il faut une réduction du déficit démocratique et je ne trouve pas que la phrase prévue dans le projet de déclaration finale soit suffisante à cet égard. Je suis d'accord avec M. DELORS, je lui en ai souvent parlé et il m'a répondu : "mais le déficit démocratique, ce n'est pas tellement chez nous que chez vous, dans les Etats, qu'il se situe". C'est vrai en France, nous ne discutons aucun texte européen, nous les ratifions, et c'est tout à fait insuffisant. Ce n'est pas une situation actuelle, cela dure depuis 20 ans et, par conséquent, il faut que soit organisée, systématiquement, la consultation des Parlements nationaux par leur gouvernement en matière de politique européenne.

Il faut aussi que le fonctionnement exécutif de la Communauté fasse un pas de plus vers un fonctionnement démocratique, c'est-à-dire que le Président de la Commission devienne responsable devant le Parlement européen et qu'il soit nommé par lui sur proposition du Conseil européen.

Il faut que la Cour de Justice soit juge de l'application des lois, mais non de son champ d'application car, à ce moment-là, nous nous trouvons en présence d'un gouvernement des juges et, pour une institution politique aussi grande, aussi forte, que celle que nous voulons construire pour l'Europe, un gouvernement des juges est inacceptable. Il faut encore que la subsidiarité soit la règle fondamentale, qu'elle soit la clef de répartition des responsabilités entre les différents niveaux, et je crois que la définition que nous en a

donnée M. GISCARD d'ESTAING tout à l'heure était la bonne. Je m'y rallie en tout cas pour ma part.

Mais alors, qui appliquera la subsidiarité ? Ce n'est pas le Conseil, ce n'est pas le Parlement européen, ce n'est pas la Commission, ce n'est pas la Cour de Justice, gouvernement des juges. Il faudra que nous fassions ici preuve d'imagination, il faudra qu'il y ait une liste de fonctions, une liste d'attributions aux différents niveaux, qui soit automatique dans son application, mais, pour tous les cas qui demanderont une interprétation, ou pour tous les cas nouveaux, il nous faudra bien un corps qui puisse juger du problème. Je ne sais pas quelle est la vraie solution, est-ce l'émanation des Parlements ? Je crois plutôt que la solution devrait être que les Présidents de chaque Parlement national et du Parlement européen désignent chacun *intuitu personae* un représentant dans une Chambre de subsidiarité qui constituerait ce corps nouveau.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

## ANNEXE N° 5

### INTERVENTION DE M. YVES GUÉNA

LE 29 NOVEMBRE 1990

---

Cette réunion est exceptionnelle car la Communauté est devant une situation exceptionnelle au moins en raison de trois événements.

Tout d'abord, nous sommes à la veille de deux conférences européennes susceptibles de donner à la Communauté économique européenne une autre tournure, l'une sur l'union économique et monétaire, l'autre sur l'union politique. Cela vaut la peine d'en parler.

Ensuite, il y a un an, les pays de l'Europe de l'Est se sont libérés, ce qui a abouti à la récente réunion de la C.S.C.E. à Paris. La guerre froide est finie. L'équilibre européen est modifié. La nature de notre Communauté en sera forcément affectée. Quoi que nous voulions, quoi que nous fassions, chaque fois que nous ferons un pas en avant, nous devons penser à ces peuples qui sont nos voisins. Un jour ils seront des nôtres. Quand et comment ? Nul ne le sait. Mais nous ne pouvons feindre de l'oublier.

Enfin, troisième constatation : à mesure que le champ d'action de la Communauté s'étend, le déficit démocratique de ses institutions se révèle. Les parlements nationaux ont pris conscience de leur dessaisissement et craignent leur dépérissement. Si 80% de la législation économique, fiscale et sociale relève bientôt des instances communautaires, deux questions se posent. Que restera-t-il aux parlements nationaux ? Et comment accepter que cette législation procède d'un processus imparfaitement démocratique ?

Tel est, me semble-t-il, le cadre événementiel et intellectuel de ce Congrès de délégués des parlements nationaux et du parlement européen.

\*

\* \*

L'Europe des Douze est donc peut-être à la veille de changements significatifs.

Va-t-elle vers la Fédération, ce qui pose au moins deux interrogations :

Quand ? Aujourd'hui même, compte tenu de la force des sentiments nationaux et des intérêts, ce serait irréal.

Dans quelles frontières ? Je ne reviens pas sur ce que j'ai dit il y a instant concernant l'avenir des pays de l'Est.

Aussi bien M. Delors a-t-il glissé dans son propos d'hier un distinguo subtil entre les "fédéralistes" et ceux qui souhaitent une fédération... Aussi bien, dans la seconde version du projet de déclaration finale, le terme de fédération a-t-il disparu alors que la première version réclamait "une union politique à caractère fédéral".

Ne brûlons pas les étapes. La réalité des Etats nous conduit à proposer une Union des Etats de l'Europe. Chaque Etat doit conserver réellement sa souveraineté, et non la garder comme par la grâce d'une concession octroyée et révocable. En revanche, il est normal que de larges compétences, par limitations de souveraineté dans des domaines variés, mais précis et à mesure que des nécessités se feront jour, soient déléguées par les Etats à l'Union des Etats.

Avant de franchir le pas, il faut donc, dans le domaine institutionnel, dans le domaine économique, dans le domaine diplomatique etc... ménager une phase transitoire.

\*

\*     \*

Dans cet esprit, voici nos observations et nos réserves sur quelques-uns des points principaux qui ont été évoqués au cours de nos débats et qui se retrouvent dans le projet de déclaration finale.

En ce qui concerne l'union monétaire, nous considérons que la monnaie unique ne peut que constituer une visée à terme. Il faut commencer par une monnaie commune avec le maintien des monnaies nationales liées par des parités quasiment irrévocables. Une monnaie unique, ce serait une politique monétaire unique, une

politique économique unique, une politique sociale unique, une politique budgétaire unique. Les tensions qui en résulteraient réduiraient à néant les avantages de l'union monétaire. "Qui trop embrasse, mal étroit".

En ce qui concerne la politique étrangère, on a déjà commencé à l'unifier, au moins depuis la déclaration de Venise sur le Moyen-Orient, à l'initiative du Président Giscard d'Estaing, alors Président de la République française. Poursuivons, mais en s'y appliquant sujet par sujet, au niveau des gouvernements et bien évidemment selon la règle de l'unanimité.

Quant à l'application des résolutions ainsi arrêtées, elle ne saurait dépendre de la compétence de la commission, ni du président du conseil des ministres. C'est à chaque Etat, loyalement, mais chacun selon son génie et ses moyens, de les traduire dans son action diplomatique. Je pense notamment à la situation particulière de pays comme la France et la Grande-Bretagne qui, outre leur appartenance à la Communauté, sont membres permanents du Conseil de sécurité.

S'agissant de la politique régionale, je veux dire des modalités de sa mise en oeuvre, franchement, qu'il s'agisse demain d'une Union des Etats ou même d'une Fédération, l'organe central, quel qu'il soit, aura comme interlocuteur les Etats et non point d'autres collectivités sauf à sombrer dans le désordre. En tout cas pour la France, compte tenu de notre Histoire et de notre Constitution, puisque notre République est "une et indivisible", la collaboration directe entre les régions et les institutions communautaires me semble exclue.

Reste l'irritant problème de la répartition des compétences entre les instances communautaires et les Etats. Qui fait quoi ? Ce problème rejoint celui de la place des parlements nationaux et du déficit démocratique. (Je n'ai pas dit "subsidiarité" considérant que ce mot n'est pas français et est sans doute intraduisible dans toutes les langues, mais c'est bien de cela que je parle).

L'association des parlements nationaux aux décisions peut-elle être assurée par un Congrès comme celui-ci ? En dehors du plaisir que nous avons à nous retrouver, vraiment j'en doute. C'est un forum, de grande résonance certes ; ce n'est pas un lieu de travail.

L'idée a été avancée, notamment au Sénat français, d'une seconde assemblée issue, soit des parlements nationaux, soit du Congrès lui-même ; et on pourrait imaginer d'autres formules... L'essentiel est que cet aréopage soit politique pour disposer d'une autorité incontestable ; restreint pour être efficace ; et que son rôle soit, non de discuter les textes et de les amender, mais de les apprécier

au regard de la répartition des compétences. Il serait bon que nous ne nous séparions pas sans avoir fait avancer cette proposition.

\*

\* \*

Telles sont les quelques idées que je souhaitais exprimer.

Oui, allons de l'avant. D'ailleurs nous ne pourrions y échapper sous le triple aiguillon de l'air du temps, des événements à l'Est et des parlements nationaux.

Mais les nations existent. L'heure n'est sans doute pas encore venue d'une formule trop novatrice qui, quoi qu'on dise, en ferait litière.

Nous irions sans doute à l'échec.

Nul ne le souhaite ici et nous les tout premiers.

## ANNEXE N° 6

### INTERVENTION DE M. CLAUDE ESTIER

LE 29 NOVEMBRE 1990

---

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Le Président de la Commission Jacques DELORS a commencé son intervention d'hier en soulignant que cette première Conférence des Parlements de la Communauté européenne était déjà un succès. Nous ne le saurons vraiment qu'en conclusion de nos travaux quand nous aurons adopté la résolution finale dont le projet qui nous est soumis doit encore être amélioré mais nous paraît déjà largement positif. En tout état de cause, le seul fait que cette Conférence ait pu être réunie constitue un événement important dans l'histoire de la Communauté.

L'idée même de cette Conférence est née d'une proposition du Président de la République française qui répondait lui-même au souci exprimé par de nombreux parlementaires européens préoccupés de voir se creuser au fil des années ce qu'il est convenu d'appeler le déficit démocratique dans la construction européenne.

Il est hélas trop vrai, et depuis longtemps déjà, que les Parlements nationaux, pourtant émanation directe des citoyens de la Communauté, ne disposent d'aucun moyen de contrôler effectivement les conditions dans lesquelles se développe cette construction au nom de laquelle la législation européenne se substitue peu à peu à la législation nationale. Les Parlements nationaux ne sont pas consultés pour avis quand il est temps de les donner. Ils ne le sont que pour ratification de décisions déjà prises et souvent déjà entrées en application.

Il est urgent de remédier à cette situation qui contribue sans aucun doute à l'insuffisance d'intérêt que l'on constate dans beaucoup de nos pays à l'égard de la construction européenne.

Une partie du remède tient sans doute dans l'amélioration de l'information que chaque gouvernement doit fournir à son propre Parlement national. Je note à ce sujet que les délégations pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat français, avec des pouvoirs récemment accrus, se font plus exigeantes pour obtenir cette information en amont et la rediffuser à l'ensemble des parlementaires.

Ce niveau spécialisé offre sans doute la possibilité d'étudier en profondeur des problèmes concrets, qu'il s'agisse d'ailleurs des différents aspects des mécanismes communautaires ou de ce qui doit être fait en direction de l'autre partie de l'Europe avec laquelle nous entendons organiser un jour une grande confédération.

Mais ce n'est pas suffisant et il est indispensable que les Parlements nationaux puissent participer plus directement et ensemble à la réflexion sur le fonctionnement et l'avenir de la Communauté. L'idée a été lancée que cette participation pourrait se faire à travers une sorte de Sénat européen qui serait composé de représentants des douze Parlements nationaux. La réflexion des socialistes les conduit à penser que la création d'une institution supplémentaire s'ajoutant à un système déjà complexe n'est pas forcément la meilleure voie pour combler le déficit démocratique. Cette création pourrait en outre apparaître comme l'expression d'une méfiance à l'égard du Parlement européen et là n'est pas notre volonté. Notre collègue Giorgio Napolitano disait fort justement hier que nous ne résoudrons pas le problème qui nous préoccupe par un affrontement entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, mais au contraire par une alliance entre eux. Et il ajoutait - et je souscris également à cette affirmation - que donner davantage de possibilités d'intervention au Parlement européen, notamment vis-à-vis de la Commission, n'est pas retirer des pouvoirs aux Parlements nationaux. La vraie question est de trouver le moyen concret de faire appliquer le principe dit de subsidiarité - un mot sauvage auquel il conviendrait de substituer une expression plus compréhensible par tous. Je note, avec intérêt, à cet égard, que s'agissant de la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats, le projet de résolution qui nous est soumis souligne que l'interprétation de ce principe "doit laisser place à une appréciation politique a priori". C'est bien à cette question qu'il faut répondre. La délégation du Sénat français a fait à ce sujet une proposition sous la forme d'un organisme restreint, émanant des Parlements nationaux, qui n'aurait pas lui-même de pouvoir législatif, mais serait à la fois le

garant politique de la subsidiarité et le gardien du contrôle démocratique de toute décision à l'intérieur de la Communauté.

Que ce soit sous cette forme ou sous une autre, je souhaite que notre Conférence se prononce clairement en faveur d'un tel contrôle. A la veille des deux conférences intergouvernementales qui doivent ouvrir le chemin à l'union économique et monétaire et à l'union politique nous aurions ainsi répondu à la fois à une attente légitime de nos peuples et à la nécessité, que soulignait hier Jacques DELORS, de concilier démocratie et efficacité.

Je voudrais en terminant appuyer une proposition faite par plusieurs intervenants, à savoir que nous ne nous séparions pas demain sans avoir retenu le principe et peut-être même fixé la date approximative d'une nouvelle réunion d'une Conférence de ce type, ce qu'exprime un amendement déposé par les sénateurs français. Une telle décision serait, en effet, la meilleure preuve que nous avons réussi dans notre entreprise qui vise à faire agir ensemble le Parlement européen et les Parlements de nos différents pays dans l'effort nécessaire pour mieux associer les citoyens que nous représentons les uns et les autres à l'élaboration des nouvelles étapes d'une construction désormais déterminante pour leur avenir commun.

## ANNEXE N° 7

### INTERVENTION DE M. JACQUES GENTON, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

LE 29 NOVEMBRE 1990

---

Monsieur le Président,

Chers Collègues,

Il n'est pas superflu de rappeler que la Conférence des Parlements de la Communauté est un événement exceptionnel :

- première rencontre officielle publique des délégués des Assemblées parlementaires depuis la signature des Traités de Rome, il y a 33 ans. Elle se tient à Rome. Cette circonstance est peut-être la marque d'un symbole !
- Elle précède les Conférences intergouvernementales prévues pour la seconde quinzaine de décembre.
- Il est important que cette Conférence interparlementaire réussisse :
  - . pour orienter efficacement les chefs d'Etat et de gouvernements réunis en Conseil européen,
  - . pour le bon fonctionnement de la Communauté,
  - . pour l'opinion publique qui tirerait des conclusions négatives d'un échec de cette première rencontre parlementaire de haut niveau.

S'il est naturel que les membres du Parlement européen, comme ceux des Parlements nationaux, fassent connaître leur opinion sur les problèmes posés par l'Union économique et monétaire et par l'Union politique, c'est essentiellement sur la nécessité de renforcer le contrôle démocratique dans la Communauté et sur les moyens à utiliser pour y parvenir que cette Conférence doit

se prononcer. Elle doit donc avoir pour premier thème le renforcement des compétences du Parlement européen dans son rôle politique et dans son rôle législatif: c'est-à-dire, l'élection du Président de la Commission et l'investiture des commissaires, un droit d'initiative dans des situations à préciser, un contrôle des finances de la Communauté, notamment après le vote des dépenses par une vérification de l'utilisation des crédits, les recettes étant à travers les ressources propres fixées par les Traités et les accords entre les parties.

Mais c'est aussi par le renforcement du caractère représentatif de ses membres avec la définition d'un mode de scrutin rendant l'élu plus proche des électeurs que le Parlement européen gagnera en autorité et en influence sur le plan communautaire et dans les Etats membres.

Pourquoi ignorer ou négliger de dire que depuis les origines de la Communauté, les Gouvernements ont manifesté une trop grande réserve à l'égard du Parlement européen? - aussi bien quand on le nommait "Assemblée parlementaire" que lorsque, après l'élection au suffrage universel direct, il est devenu le Parlement, monocaméral, de la Communauté tout entière. Le Président POHER, en son temps, n'a pas manqué de le souligner.

Je tiens à rappeler que les Parlements nationaux dans leur majorité ont toujours considéré avec intérêt et faveur le Parlement européen, participant d'abord à l'élection de ses membres, puis suivant son activité et créant des contacts réguliers avec ses instances diverses. Il serait surprenant, pour ne pas dire plus, que le Parlement européen ne comprenne pas le désir et la volonté de certains Parlements nationaux qui, devant la dérive du fonctionnement des Institutions communautaires et sous la pression de l'opinion publique des Etats membres, demandent à être mieux informés et à être mieux associés à la construction européenne et aux prises de décisions qui concernent leurs mandats, expression de la légitimité du suffrage universel, avec lesquels ils sont, eux, directement et constamment en contact. Ce fut le second thème de notre Conférence.

Tant que la Communauté Economique Européenne ne sera pas devenue une véritable union économique et monétaire, une véritable union politique et une communauté de défense, le Parlement européen ne pourra pas exercer l'ensemble des pouvoirs attachés à un Parlement et prélevés sur ceux des Parlements nationaux, comme le prévoyaient, en filigrane, les auteurs du Traité de Rome. Pendant la période qui conduira à cette pleine souveraineté - qui risque d'être longue - la démocratie à l'intérieur de la

**Communauté doit reposer sur le Parlement communautaire et sur chacun des Parlements nationaux.**

**Une meilleure association des Parlements nationaux à la construction de l'union européenne en contraignant les gouvernements à ne pas poursuivre dans le secret la politique européenne, soit à travers les Institutions communautaires, soit par les Conseils européens, est depuis longtemps ressentie comme indispensable.**

**Pour remédier à cette situation déplorable, la réunion d'un Congrès des Parlements, en liaison avec les Conseils européens, nous paraît une voie à suivre.**

**Ce Congrès des Parlements devrait principalement se préoccuper d'organiser la répartition des compétences entre les Institutions communautaires et les institutions nationales dans le respect des exigences de l'union européenne mais aussi dans le respect des exigences historiques des nations composant la Communauté. L'ignorance de ces dernières risque de menacer l'oeuvre entreprise depuis les Traités de Paris et de Rome.**

**Un Congrès des Parlements (nationaux et européen), dont les structures restent à préciser, serait susceptible de donner une réponse à ce difficile problème "de la subsidiarité" qui n'est en réalité que l'observation indispensable des règles de compétences entre l'union européenne et les Etats.**

**Une véritable démocratie pourrait reposer sur la création d'une commission spécifique, émanation du Congrès des Parlements, restreinte dans ses effectifs, lieu de rencontre et de travail des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen, dont la mission serait de préciser et de contrôler l'exercice des compétences qui peuvent ou doivent relever du pouvoir des Institutions de la Communauté et les compétences qu'il convient de laisser au pouvoir des Etats : cette commission, issue du Congrès, devrait être le garant politique de la répartition et de l'application des diverses compétences, cette garantie ne pouvant être donnée par un organe juridictionnel.**

**Dans notre esprit, elle ne serait pas une institution supplémentaire de la Communauté car elle n'interviendrait pas dans le processus législatif ou réglementaire, et devrait seulement apparaître comme le mainteneur de l'équilibre démocratique entre la Communauté et les Etats ainsi qu'entre les Institutions.**

**Notre proposition est simple. Elle ne crée pas, je tiens à le souligner, une nouvelle institution à insérer parmi celles qui existent issues des Traités de Rome. Elle associe le Parlement**

**européen et les Parlements nationaux au moment où sont fixées les grandes orientations imprimées à la Communauté par le Conseil européen.**

## ANNEXE N° 8

### EXPLICATION DE VOTE DE M. JACQUES GENTON, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT FRANÇAIS POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

LE 30 NOVEMBRE 1990

---

Madame le Président,

Permettez-moi de remercier les Présidents du Parlement italien et le Président du Parlement européen pour l'organisation de cette Conférence interparlementaire qui, malgré les difficultés à surmonter, fut excellente.

Au nom de la délégation du Sénat français, je tiens à souligner l'intérêt de cette première conférence qui a permis de nouer d'excellents rapports entre membres des Parlements qui n'avaient jamais eu la possibilité d'échanger directement leurs points de vue sur les importants sujets de la Communauté. Nous devons certainement approfondir et améliorer les procédures qui ont guidé nos travaux. Nous avons dû beaucoup improviser mais cela était inévitable.

Je remercie à nouveau le Président Charles F. NOTHOMB, qui a su mener avec efficacité les travaux du Comité de rédaction.

Certes, les conclusions de cette résolution n'ont pas emporté l'adhésion de tous les représentants des Parlements. Elle évoque à la fois toutes les grandes questions d'actualité et toutes celles qui, depuis la mise en place des institutions communautaires, ne manquent pas de nous préoccuper.

Elle révèle la nécessité de rendre plus efficace la coopération entre les Parlements nationaux et la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.

Je souhaite que les Gouvernements des douze Etats membres tirent le meilleur profit de cet échange de vues qui n'avait pas d'autre objectif que de manifester que nos assemblées sont soucieuses de la progression de la construction européenne dans l'ensemble démocratique que doit constituer la Communauté.