

N° 241

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 janvier 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1),

sur

***la XIIème Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires
Communautaires qui s'est tenue à Paris les 27 et 28 février 1995,***

Par MM. Jacques GENTON, Claude ESTIER et Yves GUÉNA,
Sénateurs.

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

*Union européenne. Parlement européen - Parlement national - Fraude - Réforme
institutionnelle - Rapports d'information.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION ET EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	V
COMPTE RENDU DE LA CONFÉRENCE	1
Séance du lundi 27 février 1995	3
- Ouverture de la Conférence	3
Allocation de M. René Monory, Président du Sénat	3
Allocation de M. Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale	6
- Thème n° 1 : Application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne	10
Introduction par M. Robert Pandraud, Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne	11
Débat	14
- Thème n° 2 : Les travaux actuels de l'Union	23
Intervention de M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, Président du Conseil en exercice	23
Questions	32
Réponses du Président du Conseil en exercice	35
- Thème n° 3 : La lutte contre la fraude dans la Communauté	43
Intervention de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes	44
Débat	50
Séance du mardi 28 février 1995	62
- Thèmes n° 1 et 4 : Rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne	62
Introduction par M. Jacques Genton, Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne	63

	Pages
Débat	68
– Présentation de la XIII ^e C.O.S.A.C. par la délégation espagnole	84
Contributions annexées au compte rendu	87
ALLOCUTION DE M. ÉDOUARD BALLADUR, PREMIER MINISTRE, A L'OCCASION DE LA RÉCEPTION, A L'HÔTEL DE MATIGNON, DES PARTICIPANTS A LA XII^e C.O.S.A.C.	99
CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE	103
LISTE DES PARTICIPANTS A LA XII^e C.O.S.A.C.	105
RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES	115
• Réponses aux questionnaires sur :	
– l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne	
– les travaux menés par les Parlements nationaux en vue de la réforme institutionnelle de 1996	
Sommaire détaillé	121
• Réponses aux questionnaires sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée	279
Sommaire détaillé	283
• Réponse au questionnaire sur la lutte contre la fraude dans la Communauté	361
Sommaire détaillé	365

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs

La XIIème Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires des Parlements de l'Union européenne (COSAC) s'est réunie à Paris, au Palais du Luxembourg, les 27 et 28 février 1995.

Le présent rapport regroupe l'ensemble des documents relatifs à cette Conférence, soit :

- le compte rendu analytique des débats qui se sont déroulés les 27 et 28 février dans la salle des séances du Sénat,

- l'allocution prononcée par M. Edouard BALLADUR, Premier Ministre, à l'occasion de la réception, à l'Hôtel Matignon, des participants à la XIIème COSAC,

- les conclusions de la Présidence à l'issue de la Conférence,

- la liste des participants,

- les réponses qui ont été apportées par chaque assemblée aux questionnaires portant sur :

. l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne,

. les travaux menés par les Parlements nationaux en vue de la réforme institutionnelle de 1996,

. le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et le fonctionnement d'une éventuelle union différenciée,

. la lutte contre la fraude dans la Communauté,

ainsi que les synthèses qui ont été établies à partir de ces réponses.

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne a, au cours de sa réunion du 15 mars 1995, tiré les enseignements de cette XIIème Conférence.

Le Président Jacques GENTON a estimé que les débats avaient été denses et riches. Un dialogue de qualité s'est établi entre le ministre des affaires étrangères et les participants. L'exposé du ministre des affaires européennes au sujet de la lutte contre la fraude a été également une contribution importante au débat. C'est toutefois le thème du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne qui a été au coeur des discussions.

M. Jacques Genton a formulé à cet égard les remarques suivantes :

- les questionnaires adressés aux différents Parlements ont été d'une grande utilité : ils ont permis de recueillir de nombreuses informations et d'encadrer les débats de la Conférence. On comprend d'autant moins les critiques, d'un ton au demeurant assez peu courtois, que ces questionnaires avaient suscité chez certains membres du Parlement européen avant la conférence ;

- les réponses montrent que le contrôle exercé par les Parlements nationaux sur l'élaboration des actes communautaires est extrêmement inégal selon les pays. En fait, ainsi que plusieurs orateurs l'ont souligné, seules 7 assemblées sur les 17 qui ont répondu aux questionnaires ont exercé à ce jour un contrôle effectif sur les propositions législatives de la Commission européenne, à savoir le Folketing danois, les deux assemblées du Parlement allemand, les deux assemblées du Parlement britannique et les deux assemblées du Parlement français. On peut d'ailleurs remarquer que les assemblées qui exercent ce contrôle effectif sont généralement celles qui ont mis en place des procédures spécifiques pour l'examen préalable de la législation européenne. En revanche, les assemblées qui recourent aux procédures classiques du contrôle parlementaire paraissent n'exercer qu'un examen beaucoup plus lointain et beaucoup plus formel sur les propositions d'actes communautaires. Ces observations confortent le souhait exprimé par la délégation que le contrôle préalable par les Parlements nationaux des propositions législatives de la Commission soit inscrit dans le Traité lui-même et non plus seulement dans une déclaration annexée au Traité ;

- le Parlement français semble être actuellement le seul Parlement national à avoir mené à ce jour une réflexion complète sur la réforme institutionnelle de 1996. On peut constater à cet égard que l'Assemblée nationale et le Sénat, qui ont tous deux formalisé leurs réflexions dans des rapports de leur délégation -le rapport de M. Yves Guéna au Sénat, le rapport de Mmes Nicole Ameline et Nicole Catala à l'Assemblée nationale- ont abouti à des conclusions très largement convergentes. De ce fait, la délégation française à la COSAC -députés et sénateurs confondus- s'est montrée unie sur l'essentiel pendant la conférence.

- les débats de la COSAC se sont largement centrés autour du thème du rôle que peuvent jouer les Parlements nationaux dans l'Union européenne d'aujourd'hui ; ils ont en revanche négligé un autre aspect, qui peut paraître pourtant connexe, celui de l'union différenciée. En effet, la combinaison de l'élargissement d'une part, et de la nécessité de permettre la poursuite des progrès de la construction européenne d'autre part, semble devoir conduire -sans que cela soit nécessairement

jugé souhaitable- à des formules d'union différenciée. Or, l'apparition de formules d'union différenciée ne pourrait être sans conséquences sur les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux. Les réponses aux questionnaires n'ont pas cependant été très nombreuses sur ce point ; beaucoup de Parlements n'avaient pas encore mené de réflexion sur ce sujet et n'étaient donc pas en mesure de se prononcer. Les réponses reçues sont toutefois assez convergentes : elles considèrent généralement que l'on ne pourra éviter de recourir à une certaine différenciation, mais estiment en même temps qu'il s'agit là d'un pis-aller qui doit rester transitoire. Or, les conséquences d'une certaine différenciation ont totalement disparu des débats de la COSAC, ce qui peut paraître étonnant dans la mesure où ce thème était au centre de la polémique engagée à propos des réflexions de la CDU/CSU il y a quelques mois. Il sera donc sans doute nécessaire de reprendre ce débat lors de la prochaine COSAC qui se tiendra à Madrid au cours du second semestre ;

- le problème de l'union différenciée étant ainsi passé sous silence, le débat s'est assez largement focalisé sur la proposition de la délégation française de mettre en place une instance représentative des Parlements nationaux. Force est de constater que la délégation française est, du moins pour l'instant, dépourvue de soutien sur ce point : il y a, à l'évidence, une forte réticence à l'idée de créer une nouvelle institution. Toutefois, si l'idée d'une nouvelle instance ne remporte guère de suffrages, de nombreuses voix se sont exprimées pour appeler à un renforcement et à un développement des COSAC. C'est donc sans doute désormais plutôt dans la voie d'un renforcement du rôle des organes permettant actuellement une expression des Parlements nationaux -les COSAC et l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale- qu'il conviendra de s'orienter pour l'instant.

- en revanche, un certain consensus s'est fait jour sur la nécessité d'associer les Parlements nationaux à la réforme de 1996. La proposition française d'une association des Parlements nationaux aux travaux du groupe de réflexion qui se réunira à partir de juin prochain a reçu de nombreux soutiens. Il est permis d'espérer que, de même que le Conseil européen de Corfou a décidé que deux membres du Parlement européen seraient associés aux travaux du groupe de réflexion, le Conseil européen de Cannes définira les modalités d'une association des Parlements nationaux à ces travaux. Le Président de la Chambre des représentants belges, M. Nothomb, a par ailleurs formulé une proposition intéressante qui consiste à créer un comité d'experts des Parlements nationaux qui pourrait dialoguer avec le groupe de réflexion. Cette proposition, qui n'est pas exclusive de la proposition française, mériterait également d'être examinée.

M. Yves Guéna a alors souligné que la plupart des délégations ne s'étaient pas encore penchées sur les perspectives de la conférence intergouvernementale de 1996 : seules la délégation française et celle du Parlement européen s'appuyaient sur des travaux antérieurs. Dans presque tous les cas, les thèmes essentiels de l'élargissement, de la démocratisation, du rapport entre intergouvernemental et communautaire, n'ont manifestement pas encore été examinés dans l'optique de la révision de 1996. Ceci explique sans doute que la

proposition française de mise en place d'une instance représentative des Parlements nationaux n'ait pas été, semble-t-il, toujours bien comprise, sa raison d'être ne pouvant apparaître qu'en fonction d'une réflexion sur ces thèmes essentiels. Il convient donc de ne pas tirer de conclusion hâtive de l'isolement de la délégation française sur ce point précis, d'autant que la plupart des points abordés par les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat dans leurs rapports respectifs n'ont pas été abordés, qu'il s'agisse par exemple du renforcement du Conseil ou des mécanismes de décision de la politique extérieure et de la sécurité commune. Au total, on peut estimer que la COSAC de Paris a été utile en lançant un débat qui doit se poursuivre.

M. Jacques Genton, président, s'est félicité de la bonne organisation de la conférence sur le plan pratique, en indiquant que nombre de participants lui avaient déclaré avoir été sensibles aux efforts des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale pour que la COSAC se déroule dans les meilleures conditions.

**COMPTE RENDU
DE LA CONFÉRENCE**

SÉANCE

DU LUNDI 27 FÉVRIER 1995

Ouverture de la conférence

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY,
PRÉSIDENT DU SÉNAT

M. LE PRÉSIDENT. – M. Séguin, Président de l'Assemblée nationale, et moi-même sommes particulièrement heureux et honorés de vous accueillir aujourd'hui, au Palais du Luxembourg, au nom des deux Assemblées du Parlement français.

Vous recevoir dans la salle de nos séances, que nous réservons exclusivement à nos travaux législatifs, est la preuve de l'importance que nous accordons à votre réunion.

Les murs du Palais du Luxembourg portent la marque de femmes et d'hommes d'Etat, d'artistes de tous les pays d'Europe. Ils résument un peu notre histoire commune et ils sont l'un des nombreux symboles de notre passé et donc de notre destin.

Cette aventure unique, nos nations ont su la conduire avec un enthousiasme qu'exigeait la noblesse de notre ambition. L'Europe est une réussite, la Communauté est un exemple, l'Union est un message pour tous les peuples du monde.

Elle nous a assuré la paix ; elle nous a assuré la prospérité. Ses succès ont trouvé une reconnaissance dans les adhésions nouvelles à cette construction incomparable. Qu'il me soit permis, ici, de saluer nos collègues autrichiens, finlandais et suédois qui participent pour la première fois à vos travaux. (*M. le Président Séguin s'associe au propos de M. le Président Monory.*)

Mais aujourd'hui, c'est vers l'avenir que se portent nos regards. L'Europe est confrontée à de nouveaux défis. Comment poursuivre l'œuvre entreprise en l'élargissant à ceux qui veulent s'y joindre ? Comment confirmer l'adhésion de nos peuples, par de vraies procédures démocratiques et donc parlementaires ? Ce sera l'un des objectifs de vos travaux.

La première conférence de ce type, rassemblant les délégués des Parlements nationaux, s'était tenue à Paris en 1989. Il est significatif qu'à la veille de la conférence intergouvernementale de 1996, qui devra proposer des avancées institutionnelles nouvelles, vous vous retrouviez à Paris pour y réfléchir ensemble.

Le pragmatisme dont a su faire preuve la C.O.S.A.C. dans le passé nous sera bien utile pour tracer les nouvelles perspectives institutionnelles de l'Union européenne. Le rôle des Parlements nationaux est de contribuer à la recherche d'institutions efficaces qui garantissent l'acquis communautaire et entérinent l'élargissement des frontières communes. Les gouvernements, le Parlement européen, y travaillent déjà activement. Nous nous devons d'y participer, puisque nous aurons ensuite à ratifier, dans chacun de nos Etats, les règles de fonctionnement qui seront celles de la nouvelle Europe.

Je n'aborderai pas ici le détail des questions posées que vous avez tous à l'esprit, si ce n'est pour vous indiquer que le Sénat français y a beaucoup travaillé au sein de notre Délégation pour les affaires européennes que préside notre collègue M. Genton. Quant à M. Guéna, vice-président du Sénat, il a rédigé un rapport particulièrement complet qui me semble traduire parfaitement l'approche française.

Au-delà des mots et des débats politiques, dont vous avez pu avoir connaissance, il y a, en France, un profond attachement à l'Europe. Les Français sont européens, ils aiment l'Europe et souhaitent qu'elle se développe. Le vote populaire, par référendum, du traité de Maastricht, a été pour nous l'occasion de le rappeler solennellement à l'automne 1992, et nous attendons de la prochaine conférence intergouvernementale des avancées significatives, qui, avec la monnaie unique, devront donner à l'Union, un nouveau souffle.

Mais, comme l'ensemble des pays démocratiques, la France est confrontée à une crise de mutation qui l'oblige à se pencher de nouveau sur l'actualité des valeurs qui fondent son système démocratique.

Nos difficultés économiques ne sont que l'expression des changements apparus dans nos sociétés. Nous entrons déjà dans le troisième millénaire. Nous produisons et consommons des biens de plus en plus immatériels. Nous sommes déjà impliqués totalement dans les circuits mondiaux d'une économie planétaire. Cela entraîne des difficultés conjoncturelles qui n'épargnent aucun de nos pays développés : chômage, reconversions, mouvements rapides des capitaux, concurrence plus vive sur des marchés plus lointains, déplacement des hommes et transformation des conditions de travail.

Nous avons changé d'échelle en changeant de monde.

Dans ce nouveau cadre, l'Europe a une mission historique à remplir pour laquelle elle apparaît plus utile que jamais : faciliter notre entrée dans la nouvelle société. Pour cela, elle doit elle-même s'adapter. Nous ne pouvons pas prendre le risque de continuer à progresser sans l'adhésion de nos peuples. Il nous faut donc revenir aux principes qui fondent nos systèmes politiques et reconfirmer les valeurs de la démocratie qui s'imposent désormais au monde.

C'est la raison pour laquelle nous attachons tant d'importance au rôle et à la place des Parlements nationaux. Non pas pour remettre en cause ce qui a été fait – et je voudrais saluer ici le travail, souvent difficile, du Parlement européen – mais pour aller plus loin.

La construction européenne a progressé dans le passé parce qu'elle a su être pragmatique. A côté des institutions purement communautaires, nous avons vu se développer des procédures et des organes de toute nature, souvent intergouvernementaux, parfois rassemblant seulement quelques pays, toujours originaux. Nous devons garder cette voie ouverte.

Tant que l'Union ne sera pas achevée, nous devons toujours progresser simultanément vers le renforcement des institutions de l'Union et, en dehors d'elles, dans l'intergouvernemental, avec ceux qui y sont prêts, en veillant à ce que nos efforts tendent toujours vers un seul but : la poursuite de l'intégration de nos pays.

Pour désembourber l'Europe, nous ne devons rien négliger.

C'est la raison pour laquelle je voudrais reprendre à mon compte l'une des propositions faites par M. Guéna, au nom de notre Délégation : la création d'un Sénat européen.

Il ne s'agit pas de remettre en cause le Parlement européen, il s'agit simplement d'associer les Parlements nationaux à la conduite des affaires intergouvernementales de l'Union qui n'entrent pas encore aujourd'hui dans le cadre des institutions communautaires. Si nous voulons progresser, il faut prendre acte du fait que les deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht, qui concernent la politique étrangère et de sécurité et les questions de justice et de police, resteront encore longtemps du domaine intergouvernemental parce que touchant aux aspects les plus sensibles de la souveraineté des Etats.

Or, il nous faut développer réellement la coopération dans ces domaines. Pour y parvenir et pour faire accepter les transferts de compétences indispensables, il faut, à côté du Conseil, un contrôle parlementaire véritable.

Une deuxième chambre, composée des représentants des Parlements nationaux, compétente exclusivement pour ces questions, per-

mettrait d'y associer les représentants élus des Etats et de progresser ainsi plus rapidement. Cette seconde assemblée ne compliquerait en rien le processus de décision puisque, dans un premier temps, elle n'aurait pas de relations avec le Parlement européen. Elle garantirait seulement l'association indispensable des Parlements nationaux aux avancées de l'Europe en confortant les audaces dont nos gouvernements devront faire preuve désormais.

Démocratie, audace, pragmatisme, voilà bien quelques mots d'ordre pour l'Europe. Ce sont aussi des souhaits très chaleureux pour vos travaux. Sachez que la France est fière de les accueillir et que vous trouverez toujours chez les parlementaires français cette conviction démocratique qui fonde notre engagement et notre volonté de voir progresser cette Europe à laquelle les Français sont attachés, à laquelle nous croyons plus que jamais. (*Applaudissements.*)

M. SÉGUIN, Président de l'Assemblée nationale. – Il y a maintenant plus de cinq ans, en novembre 1989, s'ouvrait au palais Bourbon, à l'Assemblée nationale française, la première réunion de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, à laquelle certains d'entre vous se souviennent d'avoir participé.

C'est aujourd'hui le prestigieux hémicycle du Sénat qui nous accueille et c'est pour moi un réel honneur et un grand plaisir que de me trouver aux côtés de M. le Président du Sénat pour vous souhaiter la bienvenue et ouvrir les travaux de cette XII^e C.O.S.A.C.

Disons le tout net : cette conférence est importante et vient à point nommé. Elle intervient en effet à un tournant historique pour l'Union européenne, comme pour les institutions parlementaires dont vous êtes l'émanation. Tournant historique, d'abord, parce que nous ont rejoints nos collègues représentant l'Autriche, la Finlande et la Suède, dont je suis heureux de saluer à mon tour la première participation. Tournant historique, aussi, en raison des enjeux auxquels nous nous trouvons aujourd'hui confrontés.

Depuis la réunion de notre première conférence, la disparition des blocs a ouvert la voie à un rassemblement des Européens sous le sceau de la liberté et de la démocratie, et les espoirs qui sont nés de la fin de la guerre froide sont à la hauteur des ruines et des tragédies qu'avait provoquées ce troisième grand affrontement du XX^e siècle. Aujourd'hui, l'Union européenne, mais aussi chacun des Etats qui la composent, doivent relever un double défi : concevoir une construction européenne qui prenne en compte cette nouvelle donne ; adapter les règles démocratiques aux dimensions nouvelles de nos décisions.

L'ampleur même des changements intervenus explique au moins en partie la crise qu'a pu traverser la construction communautaire,

tout en dégageant les clés de sa relance. Force est en effet de constater qu'il existe aujourd'hui un très large accord sur les nouvelles priorités de l'Union.

Le récent élargissement a démontré l'urgence d'une réforme institutionnelle qui sera au premier plan la conférence intergouvernementale de 1996. C'est la première priorité. Dans ce domaine, chacun sait que la réforme qui avait été repoussée à douze devra être engagée à quinze, avec la perspective d'une Europe à vingt-cinq ou vingt-huit membres, ce qui n'est pas sans compliquer l'exercice. Chacun convient également que cette réforme devra privilégier la démocratisation des institutions de l'Union – et nous sommes nombreux, oui, à penser que cette démocratisation sera largement fonction du degré d'implication des Parlements nationaux dans les processus de décision communautaires.

La deuxième priorité s'attache à la lutte contre le chômage, qui touche tous nos pays. L'idée fait son chemin qu'il pourrait être envisagée de la réintégrer parmi les critères de convergence et les objectifs confiés à la future Banque centrale européenne.

Enfin, une troisième priorité concerne le nouvel élargissement à l'est et au sud de l'Europe, élargissement qui doit être pris en compte dès la conférence intergouvernementale de 1996. Chacun connaît les termes du débat important qui s'est engagé et qui se trouve parfois résumé à des expressions telles que « le noyau dur monétaire », les « cercles concentriques » ou la « grande Europe ». Ces formules énigmatiques masquent en réalité deux modèles et deux conceptions de l'Europe : les uns veulent accorder la priorité à la constitution d'une Europe fédérale dont le fondement serait la monnaie unique ; les autres, sensibles au risque de creuser les écarts de développement avec les membres de l'Union ne participant pas à ce mécanisme et avec les nouvelles démocraties, estiment plutôt que l'urgence va à la réunification politique du continent européen.

Le mandat de la conférence qui s'ouvre aujourd'hui porte précisément sur la réforme institutionnelle et sur l'élargissement, toutes questions qui intéressent directement nos Parlements et qui sont étroitement liées. Chacun convient en effet que la conférence intergouvernementale de 1996 doit intégrer la perspective de l'adhésion des pays candidats, qu'ils appartiennent à l'Europe centrale et orientale ou à l'Europe méditerranéenne.

Il est non moins reconnu que les Parlements nationaux ont vocation à être associés à ces négociations. Ils se doivent d'être présents dès l'amont des discussions afin de peser sur leur cours, d'éviter d'être placés devant le fait accompli et de n'avoir d'autre alternative que de bloquer la réforme des institutions européennes ou d'avaliser

un compromis peu satisfaisant. Ils se doivent également d'être présents pour que toutes les conséquences soient tirées du large accord qui se dégage sur l'opportunité de leur réintégration dans les procédures de l'Union.

C'est dans cet esprit que les présidents des Parlements de l'Union ont proposé que nos Assemblées soient associées au groupe de Corfou et que les Parlements des pays candidats à l'Union soient invités aux travaux de la conférence intergouvernementale. Nulle enceinte mieux que la C.O.S.A.C. ne peut relayer ces propositions, tout en nourrissant le débat qui s'est engagé sur les orientations majeures de l'Union et sur l'évolution de ses institutions.

De très nombreuses propositions ont été avancées en vue de la conférence intergouvernementale de 1996. Au Sénat, le rapport de M. Guéna, et à l'Assemblée nationale celui de Mmes CATALA et AMELINE, ont apporté une contribution majeure à ce débat. Leur travail illustre le meilleur de notre tradition parlementaire.

Leur moindre mérite n'est pas de contredire avec éclat la thèse selon laquelle l'Europe serait un sujet trop sérieux, trop austère et trop technique pour être traité avec compétence par nos Assemblées.

Permettez-moi, sans préjuger pour autant du contenu des travaux qui vont se dérouler dans cet hémicycle, de vous faire part de quelques principes et de quelques idées simples sur lesquelles nos Parlements peuvent se retrouver.

Les risques qui naissent du déficit démocratique de l'Union sont désormais bien connus : la moitié des normes produites échappent à tout contrôle du pouvoir législatif ; du même coup nos Parlements se trouvent dépossédés de leurs fonctions traditionnelles de vote de la loi et de l'impôt, mais aussi affaiblis dans leur mission de contrôle du pouvoir exécutif.

La tendance au dessaisissement de nos Assemblées est désormais si profondément affirmée que, si nous y prenons garde, nous risquons de les voir se réduire progressivement à de simples chambres d'enregistrement, privées de tout pouvoir effectif.

Ainsi, paradoxalement, la construction communautaire déboucherait sur la reconnaissance d'un privilège exorbitant de l'exécutif et, pour reprendre l'expression de Mme SÜSSMUTH, présidente du *Bundestag*, sur la création d'une véritable législation de gouvernement. Ce transfert, ou plutôt cette absorption des compétences du pouvoir législatif par un collectif de pouvoirs exécutifs, représenterait une hérésie complète pour des nations démocratiques et un recul de l'Etat de droit.

Voilà pourquoi, on ne peut se passer des Parlements nationaux. Voilà pourquoi les Parlements nationaux ont un rôle historique majeur à jouer dans l'Union en lui rendant toute la légitimité populaire qu'ils détiennent au premier chef, en étant les interprètes directs des préoccupations concrètes des citoyens d'Europe qu'ils sont les mieux à même de bien connaître. Voilà pourquoi les Parlements nationaux doivent prendre une part active, conjointement avec le Parlement européen, à l'élaboration des normes communautaires dans les domaines ressortant des compétences législatives, et ce sera l'un des enjeux importants de la réforme institutionnelle que de définir avec précision ce domaine.

Au-delà de cette dévolution du pouvoir législatif, se posera inévitablement le problème d'une refonte et d'une simplification des institutions européennes. Bien des schémas et des projets ont été avancés, souvent pleins d'ingéniosité, parfois un peu utopiques.

De ces nombreuses architectures, nous devons débattre librement, sans perdre de vue toutefois les nécessités de l'action. Une réelle urgence s'attache en effet à la représentation des Parlements nationaux au sein du groupe de réflexion chargé de préparer la révision institutionnelle.

Comme l'ont opportunément rappelé vos rapporteurs, les négociations préalables à la révision des traités relèvent au premier chef du pouvoir exécutif. Il n'en reste pas moins que la décision arrêtée par le Conseil européen de Corfou, d'associer à ce groupe de réflexions deux représentants du Parlement européen, a modifié la nature même de cette instance. Il est dès lors capital que les Parlements nationaux puissent faire entendre leur voix au même titre que le Parlement européen, selon une formule qui reste à définir, mais qui pourrait s'inspirer du principe de la troïka.

De tous ces sujets, votre conférence va devoir débattre, ce dont je me réjouis. Je suis certain que vous saurez accueillir avec tout l'intérêt qu'elle mérite la proposition avancée par les présidents Pandraud et Genton, suggérant que le prochain Conseil européen de Cannes définisse les conditions de la représentation des Parlements nationaux au sein du groupe de travail sur la réforme des institutions européennes. J'entends pour ma part poursuivre les initiatives prises dans ce sens pendant la présidence allemande par Mme Süssmuth, présidente du *Bundestag*.

La continuité d'action et l'unité de vue qui se sont manifestées entre les présidents des Parlements d'Europe, illustrent le nouvel esprit qui anime nos Assemblées et les ambitions qu'elles forment pour l'Union. Il est de la plus haute importance que les initiatives qui ont été prises dans ce cadre puisent une légitimité et un élan supplé-

mentaires dans les conclusions de cette conférence, car l'Europe est plus que jamais une chose trop sérieuse pour que les Parlements nationaux en soient exclus.

Je forme donc à mon tour des vœux d'autant plus fervents pour la réussite de vos travaux. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je cède la place au président Genton.

♪

*
* *

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES GENTON,
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT
POUR L'UNION EUROPÉENNE (FRANCE)

M. LE PRÉSIDENT. — Au nom de tous les participants à cette conférence, j'exprime nos plus vifs remerciements aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, qui, en tenant à être présents personnellement lors de cette séance d'ouverture de la XII^e C.O.S.A.C., en prononçant des allocutions riches et significatives, montrent très clairement toute l'importance qu'ils accordent à cette conférence et tout l'intérêt qu'ils prendront à nos débats d'aujourd'hui et de demain.

J'ai la joie de saluer nos collègues autrichiens, finlandais et suédois qui siègent pour la première fois en tant que membres de l'Union à cette conférence.

Vous avez pris connaissance de notre projet d'ordre du jour. Y a-t-il des observations ?

L'ordre du jour est adopté.

Thème n° 1 :

Application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne.

M. LE PRÉSIDENT. — Notre ordre du jour porte donc en premier lieu sur l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne. Une synthèse des réponses aux questionnaires que nous vous avons adressés à ce sujet vous a été distribuée, en anglais et en français. Je laisse le soin à M. Pandraud, président de la Délégation de l'Assemblée nationale (France), d'aborder ce thème, puis nous procéderons à un échange de vues.

M. PANDRAUD, *président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (France)*. – Je tiens tout d'abord à marquer combien je suis heureux de gravir à nouveau cette tribune sénatoriale, où les hasards de la vie politique m'ont déjà donné, il y a bien des années, l'occasion de m'exprimer. A mon âge, vous comprendrez que je sois sensible à ce rajeunissement ! (*Sourires.*)

Il me revient donc d'introduire la discussion de notre premier thème consacré à « l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne », selon les termes même du traité de Maastricht.

Je m'efforcerai d'être bref, puisque la raison d'être de nos rencontres semestrielles est de permettre aux délégations de nos organismes spécialisés de dialoguer et de confronter leurs expériences respectives.

Je crois, d'ailleurs, que c'est largement aux travaux des premières C.O.S.A.C. que nous devons cette déclaration par laquelle la conférence intergouvernementale souligne l'importance d'encourager une plus grande participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. A cette fin, les gouvernements des Etats membres doivent veiller, entre autres, à ce que les Parlements nationaux puissent disposer en temps utile des propositions législatives de la commission pour leur information ou pour un éventuel examen.

C'est sur ce point précis que le président Genton et moi-même vous avons adressé, fin novembre, un questionnaire auquel je me félicite de constater que toutes les délégations des Etats membres de l'époque ont répondu de façon détaillée, ce qui démontre l'intérêt qu'elles attachent à cette question.

Les documents qui vous ont été distribués dressent ainsi un état des lieux, d'ailleurs provisoire, puisque – fort heureusement – les choses évoluent, souvent rapidement.

Aussi, ceux de nos collègues qui ont fait état, il y a maintenant deux mois, de la mise en œuvre de nouvelles procédures pourront-ils utilement présenter les derniers développements de ces expériences.

De même, nos collègues des Parlements autrichien, finlandais et suédois – dont je me plais aujourd'hui à saluer la présence en tant que membres à part entière de notre conférence – pourront nous faire part de leurs intentions sur ce point.

Au-delà, cependant, du détail des procédures, il m'est apparu que se dessinaient deux approches différentes. D'un côté, les pays pour lesquels le contrôle parlementaire, en amont de l'élaboration de la législation communautaire, s'inscrit dans le cadre des procédures

classiques permettant au Parlement de suivre l'action gouvernementale : il y a là une certaine banalisation du contrôle ; de l'autre côté, un certain nombre de pays, dont la France, considèrent qu'il appartient au législateur national de peser sur son gouvernement, qui négocie au sein du Conseil, dans le cadre de procédures spécifiques.

Ces différences d'approche traduisent en réalité des réponses différentes à la question fondamentale qui se pose à nous : les affaires européennes sont-elles encore des affaires étrangères ou sont-elles devenues des affaires intérieures ?

Il est devenu traditionnel de citer, à cet égard, le président Jacques Delors, qui, au moment de l'entrée en vigueur de l'acte unique européen, annonçait que, dans un avenir proche, 80 % de la législation des Etats membres dans des domaines touchant de près à la vie quotidienne des citoyens, seraient d'origine communautaire. Même si ce chiffre est exagéré, il est clair que le législateur national est maintenant largement sous influence, quand il n'est pas tout simplement réduit au silence compte tenu de l'effet direct reconnu aux règlements, voire à certaines directives.

Or, à quelques exceptions près – il ne m'appartient pas ici d'établir un tableau d'honneur ! – les moyens d'information de nos Parlements sur les propositions législatives de la Commission, et surtout l'influence qu'elles peuvent exercer avant leur adoption, sont encore insuffisants.

Chacun, y compris les membres de l'Assemblée de Strasbourg, convient que le Parlement européen ne saurait à lui seul combler ce déficit démocratique de l'Union et que l'on ne saurait fonder durablement le développement de la construction européenne – que chacun d'entre nous appelle de ses vœux – sur la mise à l'écart des souverainetés nationales incarnées par les élus des peuples d'Europe.

Nos Parlements nationaux contrôlent mieux les questions européennes. En France, l'article 88-4 de la Constitution permet désormais aux Assemblées de se prononcer, avant leur adoption, sur les propositions législatives de la Commission qui retiennent leur attention. Désormais, notre Gouvernement peut opposer au sein du Conseil une réserve d'examen parlementaire.

L'Assemblée nationale et le Sénat français ont ainsi, en deux ans, adopté des résolutions sur une cinquantaine de propositions d'actes communautaires de nature législative. Certes, nos avis sont dépourvus de portée juridique contraignante ; toutefois, le sort de ces résolutions est attentivement suivi.

Loin de moi l'idée absurde de vouloir couler toutes vos Assemblées dans le même moule juridique ! Chaque pays a son histoire et

ses institutions propres. Toutefois, les réponses au questionnaire montrent que les Assemblées qui ont mis en œuvre des procédures spécifiques pour l'examen préalable de la législation européenne obtiennent les meilleurs résultats.

Les affaires européennes ne sont plus des affaires étrangères, sans être encore des affaires intérieures. Quelles que soient les règles de majorité au sein du Conseil et même si tel gouvernement ou tel Parlement doit s'incliner devant la majorité, la démocratie exige que toute mesure qui peut susciter des difficultés dans un Etat membre soit débattue au grand jour, sous l'œil des citoyens. C'est pourquoi doit se constituer un réseau d'informations des Parlements nationaux. Déjà, nos rencontres se multiplient, les documents circulent : cela doit se développer. Cet après-midi vous sera distribué le rapport de Mme Catala sur la protection des intérêts financiers des communautés ; il a bénéficié de vos réponses au questionnaire sur la fraude.

La correspondance européenne parlementaire (C.O.R.E.U.), que nous devons au Président Nothomb, est un utile dispositif d'alerte. Ne faudrait-il pas aller plus loin et chercher les moyens de recueillir systématiquement et rapidement les positions des Parlements nationaux, afin que, le cas échéant, ils puissent intervenir de façon convergente ?

Les réponses au questionnaire font apparaître, à quelques exceptions près, des lacunes importantes s'agissant du contrôle des propositions présentées dans le cadre des deuxième et troisième piliers. Certes, les réalisations dans ces domaines restent significatives, mais il faut espérer des progrès. S'agissant de matières qui sont juridiquement — c'est l'application du traité — et consubstantiellement intergouvernementales, le Parlement européen reste donc à l'écart. Aux Parlements nationaux de combler le déficit démocratique ! Nous souhaitons que chacun puisse faire part de son sentiment sur ce point et sur ce qui concerne les deuxième et troisième piliers.

La déclaration annexée au traité de Maastricht est une étape positive ; elle ne doit pas rester un simple coup de chapeau à des institutions révolues. La conférence de 1996 devrait permettre de consolider cet acquis et de réaliser de nouvelles avancées. Sans anticiper sur notre débat de demain, j'observe que de nombreuses délégations se sont prononcées en faveur de l'intégration au traité lui-même de la partie de cette déclaration prévoyant la transmission aux Parlements nationaux des propositions législatives de la Commission européenne. Une telle intégration au traité assurerait, en effet, une sécurité juridique qui, jusqu'à présent, fait défaut, la transmission aux Parlements nationaux devenant ainsi une formalité substantielle du processus décisionnel de l'Union. A chacun ensuite, selon ses propres procédures, ses propres traditions nationales, d'organiser l'examen de ces propositions.

A cette occasion, devrait être également abordée la question des documents des deuxième et troisième piliers.

Enfin, comment pourrait-on mieux donner vie à un réseau actif d'informations et d'échanges entre Parlements nationaux qu'en créant, au sein des institutions communautaires, un organisme tel qu'une deuxième chambre, un comité interparlementaire ou une C.O.S.A.C. renforcée et institutionnalisée ? Le débat est ouvert, largement ouvert, et nous l'aborderons demain.

Avant de laisser la parole aux délégués des organes spécialisés, je tiens à dire que le thème de ce matin est riche en interrogations. Nous avons, en la matière, des intérêts à défendre qui ne sont pas des intérêts corporatistes, mais nous nous battons pour défendre les intérêts des peuples de nos Etats, qui nous ont fait confiance pour les représenter.

Les enjeux de la conférence intergouvernementale sont, à cet égard, de taille. Les débats sur la ratification du traité de Maastricht, dans bien des Etats, l'ont montré, et, finalement, c'est à nous, ou à nos peuples, qu'il reviendra d'autoriser la ratification du traité concluant les travaux de la conférence intergouvernementale.

C'est pourquoi il me paraît indispensable que les Parlements nationaux puissent, tout au long de la préparation du futur traité - c'est-à-dire dès le début des travaux du groupe de réflexion dont la constitution a été décidée à Corfou - faire entendre leur voix et être porteurs des aspirations légitimes de leurs peuples. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. - Je remercie le président Pandraud de cette introduction et j'ouvre le débat.

M. BRAGA DE MACEDO, *président de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée de la République (Portugal).* - Le Parlement portugais a approuvé à l'unanimité une résolution dont le premier point dit qu'un des aspects importants de la construction européenne est la diffusion de la langue portugaise dont je vous rappelle qu'elle est parlée par 200 millions de personnes. (*Applaudissements au banc de la Délégation française.*)

Je m'exprimerai ici dans votre langue à vous, mais ce ne sera une manière de montrer l'importance que j'attache à un partage de nos langues. Je défendrai en français l'usage du portugais !

Le 15 juin, notre Parlement a approuvé à l'unanimité une loi sur les questions européennes ; elle remplace l'idée habituelle d'une relation adversarielle entre le Parlement et le Gouvernement par celle d'un partenariat : Parlement et Gouvernement s'appuieront mutuelle-

ment pour renforcer nos intérêts nationaux au sein de la Communauté. L'expérience que nous avons faite de ce texte, quoique encore brève, paraît favorable ; c'est ainsi que nous avons approuvé trois résolutions : sur le rapport du Gouvernement « le Portugal dans l'Union en 1993 », sur la C.O.S.A.C. de Bonn et sur les principes de la conférence de 1996.

L'idée principale de notre rapport est qu'il doit y avoir un moyen terme entre une Europe à la carte qui mépriserait le bien commun, et une Europe fédérale bureaucratique qui mépriserait la responsabilité démocratique et la légitimité nationale. Le rapport du Parlement portugais est un concept de géométrie variable positive, aux antipodes d'une géométrie variable négative qui serait celle de l'exclusion : quand un pays veut et peut participer, il doit le faire. Nous voulons avancer en évitant aussi bien le Charybde de l'Europe à la carte que le Scylla de l'Europe bureaucratique ! (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. – Je m'associe à votre propos sur la langue portugaise.

M. HOOD, président de la commission de la Chambre des Communes (Royaume-Uni). – Je remercie le Parlement français pour son hospitalité. Le concert d'hier soir fut une bonne occasion pour rencontrer de nouveaux amis ! Je me réjouis également que cette conférence se tienne en un lieu si chargé d'histoire.

La déclaration de Maastricht était faite pour que les Parlements nationaux puissent s'impliquer davantage et pour que le déficit démocratique soit comblé. Mais une partie de cette déclaration a été largement ignorée, si bien qu'on peut parler d'insuccès.

Dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996, la C.O.S.A.C. doit donc insister pour que la déclaration de Maastricht soit réitérée. Je comprends nos amis du Gouvernement français, mais il y a urgence. Tout document avec une implication législative doit se voir réserver partout le même traitement.

Pour que l'Union soit un succès, nos peuples doivent avoir confiance en elle : elle doit donc être plus transparente, plus démocratique. Si nous-mêmes n'avons pas confiance en nos propres procédures, nous avons peu de chance de convaincre nos peuples ! C'est par l'exemple que nous les convainçons. Il faut donc que les Gouvernements insistent pour que les Parlements nationaux aient leur mot à dire sur ce qui se passe dans l'Union : alors, nous pourrions demander à nos peuples de nous appuyer. (*Applaudissements.*)

M. GUÉNA, rapporteur de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne (France). – Comme l'ont dit les présidents Monory et

Séguin, l'Union européenne est à un tournant important et, comme l'a précisé le ministre français des Affaires européennes, M. Lamassoure, la réforme de 1996 ne sera pas qu'une révision, mais bien un nouvel acte fondateur.

Depuis les négociations de Maastricht, deux éléments nouveaux sont apparus. D'abord, l'élargissement de l'Europe : à ces propos, je salue les trois nouvelles délégations qui siègent pour la première fois en notre sein à part entière. Ensuite, le besoin de démocratiser l'Union européenne. Pendant toute la durée des débats sur le traité, aucun négociateur, aucun politique, aucun expert ne s'est demandé si la ratification poserait un problème ; c'est la preuve qu'on avait oublié alors sinon l'essentiel, du moins quelque chose de très important, à savoir l'adhésion des peuples et des Parlements.

En France, une révision constitutionnelle est intervenue avant la ratification, et l'article 88-4 a été ajouté à notre Constitution. Il oblige le Gouvernement à saisir les deux Chambres du Parlement de tous les actes de nature communautaire comportant dispositions législatives, de façon que députés et sénateurs se prononcent avant la réunion du Conseil des ministres européen.

Et il y a six ans a été créée la C.O.S.A.C. ; nous avons le sentiment qu'elle doit être davantage institutionnalisée - je développe ce point dans mon rapport.

Le président Pandraud s'est demandé si le traité de Maastricht tirait un coup de chapeau aux Parlements nationaux. J'observe pour ma part qu'à côté des quinze lignes que le traité consacre auxdits Parlements, il y en a six sur... la protection des animaux. Nous aimerions que les Parlements nationaux soient évoqués ailleurs qu'en annexe ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs.*)

Comme l'a rappelé le Président Monory, le traité de Maastricht a prévu un premier pilier, qui est communautaire, et un deuxième et un troisième, qui sont intergouvernementaux. Que ce qui est communautaire le demeure, mais que ce qui relève de l'intergouvernemental soit approfondi, étant entendu que tout ce qui touche à la politique étrangère et à la défense implique l'adhésion de tous les Etats, car on n'imagine pas qu'un Etat soit entraîné dans des actes diplomatiques, voire militaires, dans un sens contraire à ses intérêts. Mais alors qu'en est-il du contrôle démocratique sur les deuxième et troisième piliers ?

Le Gouvernement français considère que les deuxième et troisième piliers n'ont pas à être soumis aux Parlements individuellement. Nous proposons, quant à nous, que soit créée auprès du Conseil des ministres une autre Assemblée, qui pourrait s'appeler Sénat des nations, et qui aurait un rôle consultatif pour tout ce qui concerne les

deuxième et troisième piliers. Entendons-nous bien : nous ne voulons pas créer en Europe un système à deux Assemblées, où tout ce qui passerait devant la première devrait également passer devant la seconde ; une telle conception nous amènerait à un blocage des institutions. Or, nous voulons au contraire que les deuxième et troisième piliers aient toute leur efficacité, moyennant un contrôle démocratique de caractère consultatif. (*Applaudissements.*)

M. SCHIEDER, *président de la Délégation de l'Assemblée nationale (Autriche)*. – Au nom de la Délégation autrichienne, nouvelle venue en votre sein, je vous remercie de votre excellent accueil. Cela dit, nous ne sommes pas si néophytes que cela, puisque nous participions auparavant avec le statut d'observateur ; mais nous nous réjouissons d'être désormais membres à part entière. Certains nouveaux membres de l'Union européenne participent en effet depuis des années à la coopération européenne.

Nous, Autrichiens, avons essayé de trouver des modalités intéressantes de participation du Parlement national aux affaires européennes : c'est ainsi que nos ministres doivent, à la suite de certains débats parlementaires, prendre des engagements contraignants – mais nous reviendrons demain sur ce sujet.

Le sujet d'aujourd'hui, c'est la coopération entre les Parlements nationaux. Il n'a pas encore été discuté en Autriche, non que nous ayons lambiné, mais parce que la question nous paraît suffisamment importante pour devoir être abordée en commun. A titre personnel, j'estime qu'il ne faut pas créer trop d'institutions, et en particulier qu'il faut éviter d'en créer de bancales qui n'auraient pas pleinement voix au chapitre. Mieux vaut renforcer les compétences du Parlement européen et ses prérogatives de contrôle.

Il faut évidemment resserrer les liens entre les Parlements nationaux et intensifier la coopération, mais nous n'avons pas besoin d'une seconde Chambre. Le Parlement européen pourrait aider les Parlements nationaux à jouer un rôle plus actif, en leur procurant par exemple des documents. Il faudrait surtout mettre un peu d'ordre dans le maquis actuel, redéfinir les compétences respectives de l'U.E.O., de la Commission européenne, de la conférence interparlementaire, du Parlement européen. Cela vaut mieux pour l'instant que de créer de nouvelles structures. (*Applaudissements.*)

M. TER VEER (*Pays-Bas*). – Je veux d'abord remercier les organisateurs de l'accueil qui nous est fait, et souhaiter la bienvenue à nos collègues de Suède, de Finlande, d'Autriche. Nous avons à nous préoccuper tous de « l'eurosepticisme ». Les deux Chambres du Parlement néerlandais font de leur mieux pour contrôler l'action des ministres quand ils vont à Bruxelles. Une réunion mensuelle permet

d'examiner certains thèmes en commission. Nous souhaitons que le Parlement européen dispose de compétences accrues, mais il ne paraît pas urgent de créer de nouveaux organismes. Ce qu'il faut, c'est mieux informer les parlementaires, car certaines informations arrivent trop tard. (*Applaudissements.*)

M. WIECZOREK, *président de la commission des Affaires européennes du Bundestag*. — Ce à quoi aspirent tous les partis représentés dans notre commission, c'est à une meilleure transparence du processus législatif européen, à des prérogatives supplémentaires pour le Parlement européen. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle allemande a rendu un arrêt au sujet du traité de Maastricht, précisant que les Parlements nationaux doivent exercer un contrôle démocratique, notamment sur le troisième pilier. Ce contrôle relève en Allemagne du *Bundestag*, mais aussi pour certains domaines, du *Bundesrat*. Des échanges de vues entre les Parlements nationaux sont indispensables, il en existe déjà d'informels — faut-il envisager quelque chose d'institutionnalisé ? Jusqu'ici, dans notre pays, il n'a pas paru nécessaire de créer de nouvelles structures : il faut d'abord renforcer les institutions actuelles.

M. MENDEZ DE VIGO, *vice-président de la commission institutionnelle (Parlement européen)*. — La présidence française du Conseil ayant mis l'accent sur l'apprentissage des langues, je m'exprimerai en français. L'application de la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne concerne deux champs différents. Il s'agit de savoir d'une part quelles mesures concrètes le Parlement européen a prises pour renforcer la coopération avec les Parlements nationaux ; d'autre part, quels moyens il s'est vu confier par le traité sur l'Union européenne.

Sur le premier point, le programme législatif adopté en début d'année par le Parlement et par la Commission constitue l'instrument indispensable pour permettre aux Parlements nationaux d'intervenir à temps. Aussi bien, selon la déclaration n° 13, les gouvernements doivent-ils veiller à l'information des Parlements nationaux.

En second lieu, tout renforcement du contrôle des exécutifs passe par les travaux des commissions parlementaires, celles du Parlement européen comme celles des Parlements nationaux. Deux exemples : avant que le Parlement européen n'adopte, le 17 mai prochain, le rapport sur le fonctionnement du traité de l'Union, sa propre commission institutionnelle a commencé à rencontrer des délégations de vos commissions. Par ailleurs, la commission des Libertés publiques tiendra une audition les 22 et 23 mars sur les modifications éventuelles à apporter au traité.

Quels instruments le Parlement européen s'est-il vu confier par le traité sur l'Union européenne ? Un de nos collègues a souligné le paradoxe de la codécision, qui se traduit, pour les Parlements nationaux, par des transferts de compétences. Il est de l'intérêt de tous de simplifier la procédure, mais je ne pense pas qu'il faille créer de nouvelles structures. La meilleure solution, c'est d'élargir la codécision, afin de démocratiser l'Union.

Le Parlement dispose désormais du pouvoir d'investir la Commission, et cette procédure a bien fonctionné pour l'investiture de la Commission Santer : elle a permis d'examiner les compétences des commissaires ainsi que leur programme. On a pu ainsi jeter les bases d'un nouveau code de conduite.

D'autre part, le traité a prévu l'institution d'un médiateur européen, et il permet au Parlement de constituer des commissions temporaires d'enquête pour examiner d'éventuelles infractions ou des cas de mauvaise application du droit communautaire. Cela permettra de combler les vides de nos institutions. C'est ainsi que l'Europe arrivera à être perçue comme une réalité dans la conscience des Européens.

Au demeurant, comme le notait le président Edgar Faure, les institutions, les traités, les règlements sont des moyens au service des hommes. Nous avons les moyens, il nous appartient maintenant d'agir. (*Applaudissements.*)

M. Gaston GEENS, *président du comité d'Avis chargé des questions européennes du Sénat (Belgique)*. — Au nom de la délégation belge, je remercie nos collègues français pour l'excellente organisation de cette réunion. Je me réjouis moi aussi d'accueillir nos collègues autrichiens, finlandais et suédois. La délégation française nous a envoyé un questionnaire détaillé auquel nous avons répondu. Je vais exposer brièvement notre position.

Nous souhaitons le renforcement de la fonction parlementaire en Europe, ce qui signifie à la fois l'extension de la compétence du Parlement européen et le développement de la coopération entre celui-ci et les Parlements nationaux, pour commencer dans la perspective de la conférence intergouvernementale.

Nous souhaitons une Europe dont la nature soit de plus en plus fédérale, alors que le choix de la délégation française semble plutôt confédéral.

Nous pensons que nous devons nous en tenir à la procédure de contrôle parlementaire existante, et non pas créer de nouveaux organes.

Il importe certes de réduire le déficit démocratique et d'améliorer la transparence des décisions du Conseil des ministres. Mais nous ne souhaitons pas une coopération « à la carte », diversifiée suivant les secteurs. L'essentiel est que le principe de subsidiarité soit convenablement appliqué. Sachons distinguer entre ce qui relève de l'Union européenne et ce qui doit être laissé aux Etats membres. (*Applaudissements.*)

M. Ove FICH, *président de la commission des Affaires européennes du Folketinget (Danemark)*. – A mon tour, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue aux délégations autrichienne, finlandaise et suédoise. Depuis qu'il a adhéré à la Communauté européenne, il y a vingt ans, le Danemark a fait prévaloir le contrôle parlementaire. Avant de se rendre à Luxembourg ou à Bruxelles, un ministre danois doit se présenter devant la commission des Affaires européennes du Folketinget qui lui donne un mandat. Cette procédure est-elle lourde ? Elle s'est révélée avantageuse puisque aussi bien le Danemark est le pays qui a traduit dans les faits le plus grand nombre de textes communautaires. Dorénavant, le Parlement est même saisi sans délai des propositions de la Commission de Bruxelles. Toutefois, il est regrettable que le débat se poursuive jusqu'à la veille même de la réunion du Conseil des ministres.

Une nouvelle assemblée ne paraît pas nécessaire, s'agissant de ce qu'on appelle les deuxième et troisième piliers. En matière de coopération juridique, le Parlement est en mesure d'autoriser le Gouvernement à prendre des décisions contraignantes.

Ainsi, pour ce qui est de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, le Gouvernement danois n'adopte aucune position définitive avant d'avoir entendu la commission compétente du Parlement danois. Je pourrais distribuer à ceux qui le souhaitent un document qui retrace notre procédure.

Nous sommes très favorables au développement de la C.O.S.A.C. et nous nous réjouissons que le Parlement européen apporte sa pierre à cet édifice. D'une manière générale, il importe de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. (*Applaudissements.*)

Mme LOEFSTEDT, *président de la commission d'Avis du Riksdag (Suède)*. – Je me félicite que mon pays soit enfin ici en tant que membre à part entière, et j'adresse mes remerciements pour les paroles de bienvenue qui lui ont été adressées, ainsi qu'à l'Autriche et à la Finlande.

Le Parlement suédois a la conviction qu'il aura son rôle à jouer dans cette grande entreprise historique. Pour l'instant, nos procédures

s'inspirent naturellement de l'exemple danois. Au sein du Parlement, un organe de consultation a été institué, qui a pour mission de conseiller le Gouvernement suédois. Les ministres, avant de se rendre à Bruxelles ou à un Conseil des ministres, lui présentent la position arrêtée, documents à l'appui. Puis nous ouvrons le débat. Il ne s'agit pas d'imposer un mandat contraignant aux ministres, mais il est de bonne politique que le Gouvernement s'assure d'abord que ces décisions emportent la majorité.

La plupart des questions traitées au niveau européen ne le sont pas d'entrée de jeu en Conseil des ministres mais font d'abord l'objet d'un examen par diverses commissions. Notre intervention à un stade précoce du débat est la condition d'un contrôle et d'une influence effectifs.

Nous venons d'entrer dans l'Union. Nous n'avons donc pas pu répondre sur tous les points soulevés par le questionnaire ; mais je tiens à souligner que si le débat national a lieu après l'examen par le Parlement européen, il n'a pas grand intérêt. Nous sommes convaincus également que toutes les commissions parlementaires compétentes sur le fond – commission des Affaires industrielles, commission de l'Economie monétaire, par exemple – doivent participer aux délibérations.

Il ne suffit pas que quelques parlementaires se saisissent de ces questions ; elles doivent être intégrées à l'ensemble des travaux de nos Assemblées.

Pour étudier les questions qui seront à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale de 1996, il s'agit d'organiser des auditions et de faire ainsi en sorte que la conférence soit comprise par le peuple suédois. Comme l'ont rappelé les orateurs précédents, un débat n'a de sens que s'il mobilise largement la population : le Parlement et les partis politiques jouent à cet égard un rôle important.

Quant à la deuxième chambre, nous ne sommes pas convaincus que sa création constitue la meilleure solution pour permettre aux parlementaires nationaux de suivre les évolutions européennes. Il nous paraît plus important que ceux-ci disposent des documents nécessaires pour mener un dialogue fructueux avec leur gouvernement.

A cet égard, un forum tel que celui-ci est un excellent relais.
(*Applaudissements.*)

M. ZAKOLIKOS, *président de la commission sur les Affaires européennes de la Vouli Ton Ellinon (Grèce)*. – Notre délégation tient à remercier de leur hospitalité les organisateurs français de la C.O.S.A.C. et salue nos nouveaux collègues de Finlande, de Suède et d'Autriche.

Lors de la dixième réunion de la C.O.S.A.C., nous avons d'ailleurs amendé notre règlement de telle sorte que ces trois pays puissent participer à la réunion d'aujourd'hui.

Notre délégation souhaite que tout soit mis en œuvre pour que les Parlements nationaux puissent assurer leur mission de contrôle sur tout ce qui se passe au Conseil, à la Commission et au Parlement européens.

Au sein du Parlement grec, notre commission travaille à mettre au point les thèses qui seront les nôtres à la conférence de 1996 ; elle a reçu l'appui des autres commissions parlementaires. Nous avons proposé une grande réunion, en collaboration avec les instances de Maastricht, pour septembre 1996 : j'espère que nos collègues des autres pays soutiendront cette initiative et accepteront notre invitation – qui s'adresse aussi à tous les rapporteurs communs qui réfléchissent au rôle futur des Parlements nationaux.

En revanche, je suis plus réservé sur le « Sénat des nations », auquel je préfère des réunions du genre de celles-ci et éventuellement un renforcement du rôle de la C.O.S.A.C. Certes, les avancées en matière de contrôle parlementaire ne se font pas selon un rythme identique dans tous les pays, mais si nous maintenons notre étroite collaboration avec le Parlement européen, nous dépasserons les difficultés présentes et parviendrons à réduire le déficit démocratique actuel. J'avais, à Athènes, proposé la création à Strasbourg d'un bureau chargé de l'accueil des représentants de la C.O.S.A.C et le Parlement européen a effectivement créé une agence de ce type. En collaborant avec elle, les différentes capitales pourront nouer entre elles des relations de plus en plus étroites. (*Applaudissements.*)

M. LENIHAN, *président de la délégation du Parlement (Irlande)*. – J'adresse les mêmes remerciements et les mêmes souhaits de bienvenue que l'orateur précédent. Une réunion importante du groupe de Messine aura lieu pour préparer la conférence de 1996. La C.O.S.A.C. doit se prononcer avant. Nous souhaitons pour notre part que l'équilibre soit maintenu entre les institutions européennes, avec par exemple un commissaire par Etat membre au sein de la Commission. Nous accueillons favorablement toutes les avancées en matière de codécision. Mais, plutôt que de créer une deuxième chambre, il nous paraît prioritaire d'améliorer les relations entre l'exécutif et les institutions du peuple. L'enjeu, c'est la responsabilité politique et l'information publique. Ce problème est clairement apparu à la suite du vote de justesse du traité de Maastricht lors des divers référendums. Il n'est plus possible de construire une Europe des élites oubliant les peuples. C'est pourquoi chaque Parlement national doit créer une commission des Affaires européennes digne de ce nom,

devant laquelle les ministres se présenteront systématiquement avant de se rendre en Conseil des ministres européen, et qui surveillera la transposition des directives adoptées.

Sur les deuxième et troisième piliers, il est essentiel que nous, parlementaires, puissions avoir notre mot à dire : cela dépend largement de la volonté des gouvernements de créer au sein des Parlements nationaux une telle commission, garante de la transparence de toutes les décisions, relais de communication avec le peuple. Rien n'est aussi important que de toucher tous les citoyens, sauf à laisser perdurer un déficit démocratique. Je représente la commission qui au sein du Parlement irlandais se penchera sur toutes ces questions. Elle organisera séminaires et auditions pour mobiliser et informer le peuple irlandais, dans le cadre de la préparation de la conférence.

Commençons par renforcer le rôle des Parlements nationaux et l'équilibre entre les institutions, en veillant à sauvegarder l'intérêt des petits pays. (*Applaudissements.*)

La séance est suspendue à 11 h 15.

*
* *

La séance est reprise à 11 h 35.

Thème n° 2 : **Les travaux actuels de l'Union.**

M. LE PRÉSIDENT. – Après deux mois de présidence française, je suis très heureux de saluer M. Juppé, ministre des Affaires étrangères de la France, en sa qualité de président du Conseil de l'Union. Nous serons heureux de l'entendre, après deux mois de présidence française.

M. JUPPÉ, ministre des Affaires étrangères, président du Conseil en exercice. – C'est avec un vif plaisir que je m'exprime devant la XII^e C.O.S.A.C. Le Gouvernement auquel j'appartiens attache une grande importance à l'association des Parlements nationaux à la vie de l'Union européenne et à la nécessaire démocratisation de ses institutions.

Je souhaiterais, pour introduire les échanges que nous aurons ensuite, vous dire quelques mots sur l'état d'avancement de la Présidence qui incombe à la France pour ce premier semestre de l'année 1995.

Nous avons consacré du temps et beaucoup d'efforts à la préparation de cette Présidence. Je vous rappellerai notamment que dès le mois de décembre et dans les premiers jours de janvier, j'ai effectué la tournée de toutes les capitales des Etats membres de l'Union européenne. C'est une tradition ancienne qui consomme plus de temps aujourd'hui que nous sommes quinze. Je crois que cela était utile pour sensibiliser les différents gouvernements à nos priorités. Ces priorités ont été exposées par le Président de la République française au Parlement européen le 17 janvier dernier, nous avons pu également en débattre avec la Commission lors de la rencontre qui a été organisée entre le gouvernement français en charge de la présidence et l'ensemble des commissaires le 3 février dernier. Ces différents contacts nous ont permis de constater qu'il y avait un accord général et profond de l'ensemble de nos partenaires, de la Commission et du Parlement européen sur les objectifs que nous nous fixons.

Ces objectifs, je voudrais les rappeler brièvement, nous les avons organisés autour de quatre grandes priorités. La première, c'est la croissance. Cela n'a pas été choisi par hasard. Vous savez tous, dans vos pays respectifs, que la préoccupation majeure des opinions publiques de l'Europe aujourd'hui, c'est le problème du chômage. Si nous voulons rapprocher ces opinions de l'Europe, il faut bien les convaincre que l'Europe s'intéresse en priorité à ce qui les préoccupe chaque jour. Nous avons essayé de focaliser notre attention sur un certain nombre de points aussi concrets que possible. D'abord, la mise en œuvre des politiques dites de convergence économique dans la perspective de la réalisation de l'U.E.M. En second lieu, la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure de transport qui ont été arrêtés à Corfou et à Essen, la progression et la mise en œuvre du marché unique avec un aspect important qui est celui de la réflexion sur les sanctions aux violations du droit communautaire. Enfin, la prise en compte aussi précise que possible des intérêts de l'Europe dans la communauté internationale et, en disant cela, je pense bien sûr à la mise en place de l'O.M.C. Je n'aurai garde d'oublier bien sûr la réalisation des grandes orientations du Livre blanc telles qu'elles ont été fixées à Essen. Voilà quelques-unes des idées très rapidement résumées que nous mettons sur ce chapitre général de croissance et emploi.

Seconde priorité, le gouvernement français a souhaité insister tout particulièrement sur la dimension sociale de la construction européenne et nous avons proposé à nos partenaires un certain nombre de rencontres qui pour l'instant, consistent à échanger des points de vues et des expériences. La première de ces rencontres s'est tenue il y a quelques semaines sur le financement de la protection sociale et la prochaine, qui sera consacrée aux méthodes du dialogue social entre les Etats membres de l'Union européenne, aura lieu à la fin du mois de mars entre les ministres chargés du travail et de l'emploi.

Troisième grande priorité, les relations extérieures de l'Union européenne avec, là encore, deux soucis principaux : le premier de ces soucis est la recherche d'un meilleur équilibre dans les relations de l'Union européenne vis-à-vis de l'extérieur. Je voudrais que l'on ne se méprenne pas sur les intentions européennes, il s'agit bien d'un meilleur équilibre et non pas d'un renversement de priorités. Meilleur équilibre entre la légitime priorité donnée depuis plusieurs années à nos relations avec les P.E.C.O. qui se concrétisent avec le dialogue structuré que vous connaissez – six Conseils des ministres se tiendront sous présidence française avec la participation des P.E.C.O. associés – et l'ensemble des actions engagées aujourd'hui avec les P.E.C.O. sera poursuivie pour préparer leur future adhésion telle qu'elle a été affirmée dans son principe.

Mais il nous a semblé que dans le même temps, sans que cela signifie en aucune manière une moindre attention à l'Europe centrale et orientale, l'Union européenne devait s'intéresser davantage aux pays méditerranéens. J'ai été moi-même frappé de voir dans mes tournées européennes combien cette préoccupation était partagée par tout le monde. On aurait pu imaginer qu'au sein de l'Union, les pays méditerranéens y attachent peut-être plus d'importance, mais je crois que l'on a bien mesuré l'enjeu que représentent nos relations avec la Méditerranée.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes fixés pour objectif durant ces mois du premier semestre de l'année 1995, d'abord de mener à terme un certain nombre de discussions engagées précédemment – je pense aux accords en cours de négociation avec la Tunisie, le Maroc, Israël, l'ouverture des négociations avec la Jordanie et l'Égypte, la finalisation si nous y parvenons de l'accord d'union douanière avec la Turquie, etc. – De façon plus ambitieuse, nous avons commencé à préparer avec la présidence espagnole qui nous succédera ce dont nous voulons faire un grand rendez-vous entre pays de l'Union européenne et pays de la Méditerranée, je veux parler de la conférence de Barcelone qui est d'ores et déjà programmée pour le mois de novembre prochain. J'ai eu l'occasion de développer longuement ce thème au cours de la tournée de la troïka de l'Union européenne dans certains pays du Proche-Orient et j'ai ressenti un très grand intérêt de la part de nos partenaires. Cette conférence euro-méditerranéenne aura pour ambition de fixer le cadre général de ce que pourrait être un nouveau partenariat entre l'Union et ses voisins de la Méditerranée sous les divers aspects que l'on peut imaginer pour un tel partenariat : c'est-à-dire le volet politique et de sécurité, le volet commercial et financier, et également la dimension humaine en s'efforçant de rétablir, de renforcer, entre nos cultures et nos civilisations, une plus grande compréhension mutuelle.

Au titre des relations extérieures de l'Union, je voudrais également évoquer les questions de sécurité. Nous souhaitons durant ces quelques mois faire avancer les choses au sein de l'U.E.O., renforcer les liens qu'entretiennent l'U.E.O. et l'Union européenne, accentuer les progrès opérationnels de l'U.E.O., et engager également la politique européenne de sécurité, c'est l'objectif du Livre blanc que l'U.E.O. est en train d'élaborer.

La sécurité, c'est aussi l'achèvement d'une des premières actions communes de la politique extérieure et de sécurité commune, je veux parler du Pacte de stabilité qui donnera lieu à une conférence finale à Paris, d'ici maintenant trois semaines, le 20 et le 21 mars prochains.

Quatrième priorité : la priorité culturelle. Nous attachons beaucoup d'importance à l'affirmation de l'identité de l'Union européenne dans ce domaine, ce qui nous amènera à un certain nombre d'initiatives d'ores et déjà en cours, sur le plurilinguisme, sur le renouvellement du programme Média et la révision de la directive Télévision sans frontières.

Enfin, dernier objectif de cette présidence française, la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996. Dans le domaine, nos ambitions sont limitées puisque le calendrier a été fait à Corfou et il s'agit pendant le premier semestre de l'année 1995 de mener à terme la rédaction des rapports des grandes institutions sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne – rapport de la Commission, rapport du Parlement, rapport du Conseil – et d'installer le groupe de travail des représentants des ministres des Affaires étrangères, nous entrerons alors véritablement dans le vif du sujet de la préparation de la conférence intergouvernementale.

Voilà les objectifs que nous nous étions fixés au début de cette présidence qui est déjà au tiers de sa course. Je voudrais maintenant vous indiquer les premiers résultats qui ont été acquis au cours des mois de janvier et février. Déjà neuf conseils formels ont été tenus par les ministres de l'Union dont trois conseils Affaires générales, trois conseils informels, plusieurs auditions devant le Parlement européen, ainsi qu'une participation aux séances plénières, et plusieurs séances de trilogue, ont déjà été organisées.

Nous allons démarrer les travaux de préparation du rapport du Conseil sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne, la première discussion aura lieu lundi prochain au conseil Affaires générales, et nous souhaitons faire approuver l'avant-projet ou le projet de ce rapport par le conseil Affaires générales au mois d'avril avant qu'il ne soit soumis à Cannes au Conseil européen.

Nous avons également beaucoup travaillé durant ces deux mois dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Je

voudrais souligner quelques-unes des positions qui ont été prises à 15 sur des sujets importants et souvent très sensibles. Je pense à la Tchétchénie bien entendu. Dès les premiers jours de janvier, l'Union européenne s'est manifestée avec clarté et constante. Depuis lors, nous avons appuyé très fortement les initiatives et les missions de l'O.S.C.E. à Moscou et en Tchétchénie, et participé par l'intermédiaire d'un représentant au sein de la délégation de l'O.S.C.E. à ces missions. J'aurai l'occasion d'aborder cette question dans quelques jours puisque je me rendrai avec la troïka européenne à Moscou.

Il en va de même pour l'unité de position des Quinze, qui n'était pas acquise d'avance, sur l'Algérie. Le 23 janvier dernier, nous avons répété que l'Union européenne était favorable à toutes les initiatives propres à encourager le dialogue entre ceux qui récusent le terrorisme et la violence.

Nous avons également beaucoup travaillé sur le dossier de l'ex-Yougoslavie qui est à l'ordre du jour depuis quelques années maintenant et nous avons pu formuler une proposition nouvelle que vous connaissez sans doute, qui consisterait à réunir, à l'initiative de la présidence de l'Union européenne, les trois chefs d'Etat qui ont accepté le plan de paix du groupe de contact au mois de juillet dernier. Nous avons défini ce que pourrait être l'ordre du jour d'une telle rencontre, nous l'avons approuvé à 15. Cet objectif a également été approuvé par le groupe de contact, il a le soutien des Russes et des Américains, il a reçu un accueil relativement ouvert à Zagreb et à Sarajevo. Nous sommes en train de continuer les démarches vis-à-vis de Belgrade pour essayer de voir si nous pouvons formaliser cette invitation avec quelque chance de succès. Je voulais simplement insister sur le fait qu'une fois encore, quoi qu'on ait dit sur l'impuissance de l'Union européenne, c'est l'Union européenne qui a repris l'initiative, qui a remis sur la table les propositions diplomatiques pour éviter de se retrouver à la fin du mois de mars ou au mois d'avril dans une situation de tension qui pourrait aboutir à la reprise des combats. Une fois encore, nous avons, je crois, essayé d'éviter le retour aux hostilités par une proposition qui a le mérite de la cohérence. Nous allons tout faire dans les prochaines semaines pour qu'elle puisse se concrétiser.

Parmi l'activité de la présidence et de l'Union, au titre de la P.E.S.C., je voudrais également citer la visite de la présidence et de la Commission le 26 janvier à Washington. Nous avons pu faire le point de nos relations transatlantiques, le point des travaux du groupe de réflexion installé sous la présidence allemande et qui serviront à préparer la rencontre euro-américaine du 20 juin prochain. Nous avons pu également coordonner nos positions sur un grand nombre de sujets d'actualité, la Yougoslavie et d'autres encore, le Proche-Orient en particulier.

La troïka s'est précisément rendue du 8 au 10 février à Damas, à Jérusalem, à Gaza et à Beyrouth avec un triple objectif. D'abord resserrer les liens bilatéraux entre l'Union européenne et chacun de nos partenaires. Nous avons un accord en cours de négociation avec Israël, j'espère que nous pourrions le conclure au cours des prochaines semaines, il y a encore quelques difficultés de caractère technique. Nous avons proposé au Liban un conseil de coopération qui a été accepté et qui se tiendra au mois de mars. Nous avons également fait le point avec la Syrie de la mise en œuvre des décisions prises par le conseil de coopération et enfin, nous avons longuement discuté avec l'autorité palestinienne de l'aide que l'Union européenne apporte, dont je veux souligner qu'elle est la plus importante, non seulement en termes d'aide annoncée, mais aussi en termes de décaissement effectif.

Si aujourd'hui la police, les hôpitaux, les écoles fonctionnent à peu près correctement — notamment dans le domaine scolaire, les choses se passent assez bien — on le doit en très grande partie à l'action efficace de l'Union européenne et nos interlocuteurs en étaient bien conscients.

Le deuxième objectif de cette troïka était d'inviter nos partenaires à la conférence euroméditerranéenne de Barcelone. J'ai enregistré un peu partout des réactions de principe favorables.

Enfin, l'objectif était aussi de faire le point de l'état d'avancement du processus de paix et nous sommes arrivés dans une phase extrêmement critique, puisque nous avons rencontré Yasser Arafat une heure après l'entretien qu'il venait d'avoir avec le premier ministre Rabin, entretien qui devait déboucher sur un constat d'échec. Je ne reviens pas longuement sur ce point, nous en parlerons peut-être tout à l'heure. Nous avons beaucoup insisté pour que l'on continue à aller de l'avant sur la voie du processus, quels que soient les risques et les blocages, car la paralysie, le surplace conduiraient à une situation plus catastrophique encore. Nous avons eu depuis l'occasion, à Paris notamment, lors d'un colloque important de refaire le point avec les principaux protagonistes, qu'ils soient égyptiens, palestiniens ou israéliens.

J'en viens au domaine social. La présidence a également avancé, avec la réunion informelle des ministres sur la protection sociale que j'ai évoquée tout à l'heure dans mon rappel des priorités de cette présidence. Nous avons pu également remettre à nos partenaires un mémorandum sur les normes sociales minimum qu'il nous apparaît nécessaire de défendre devant l'O.M.C.

La proposition de compromis que la présidence a faite au conseil informel du 26 janvier dans le domaine de la sécurité intérieure et

notamment sur la convention Europol a été, je crois que l'on peut le dire, bien accueillie et augure de la poursuite des travaux pour aboutir à la mise en œuvre de cette convention Europol avant le Conseil européen de Cannes.

Nous avons pu également, grâce à un dialogue très nourri avec le Parlement européen, débloquer un certain nombre de dossiers, je pense notamment au programme Socrates et au programme Jeunesse pour l'Europe, sous réserve de confirmation de cet accord par le Parlement européen dans sa session plénière du mois de mars. Une procédure a été agréée pour l'adoption des conclusions au marché intérieur du 6 juin sur la question des sanctions aux violations du droit communautaire.

Concernant l'O.M.C., la tenue du premier Conseil général a eu lieu le 31 janvier. Les directives de négociations ont été données à la Commission par le Conseil du 6 février sur les conséquences de l'élargissement et le Conseil a également donné un accord de principe le 6 février pour donner à la Commission les directives de négociations sur les services.

Vis-à-vis des P.E.C.O., les choses se déroulent conformément aux prévisions. Je veux souligner en particulier les propositions faites par la Commission au titre des mesures d'accompagnement du Pacte de stabilité.

Vis-à-vis de la Méditerranée, nous avons surmonté le blocage marocain sur la question de la tomate ; nous avons également agréé à quinze la procédure de préparation de la conférence euroméditerranéenne.

Vis-à-vis de l'Asie, la négociation a été relancée avec le Vietnam ; un accord de principe a été réalisé à quinze sur l'idée d'un sommet Europe-Asie. Enfin, nous avons pu démarrer les négociations avec le Népal.

Vis-à-vis de l'Amérique latine enfin, s'est tenue il y a deux jours à Panama une réunion qui a permis de faire le point des relations entre l'Union européenne et les pays membres du groupe de San José.

Voilà quelques-uns des progrès que je voulais souligner pour tracer le bilan de ces deux premiers mois.

Pour conclure, je voudrais insister sur un certain nombre de difficultés que nous rencontrons et que nous n'avons pas l'intention de dissimuler ici.

Premier dossier difficile sur lequel nous n'avons pas pu atteindre les objectifs que nous nous étions fixés, les relations avec les pays

A.C.P., les pays des Caraïbes Pacifique. Vous savez que nous sommes arrivés à mi-parcours de la quatrième convention de Lomé et il faut maintenant constituer le montant du 8^e F.E.D. Cette discussion a deux aspects : le premier commercial pour simplifier et le second financier.

Sur le volet commercial, nous avons pu définir une position à quinze et nous nous sommes donné pour achever la discussion les marges de manœuvre nécessaires, si bien que nous aurions pu très facilement conclure un accord dans ce domaine avec nos partenaires A.C.P.

Il n'en a pas été de même concernant le volet financier. Comment les choses se sont-elles passées ? La Présidence a déposé une proposition qui consistait à calculer le montant du 8^e F.E.D. à partir de celui du 7^e F.E.D. en l'actualisant pour tenir compte des différents paramètres économiques. Il s'agissait donc de maintenir l'effort de l'Europe vis-à-vis des A.C.P. en termes réels. La Commission avait calculé un indice d'actualisation dont le montant était de 21,5 %. Il apparaissait également logique que les contributions des trois nouveaux Etats membres viennent s'ajouter à ce montant ainsi calculé, ce qui nous amenait à un chiffre de 14,6 milliards d'écus pour la durée du 8^e F.E.D. La Commission a approuvé cette proposition et a même indiqué que cela lui paraissait un minimum si nous ne voulions pas être en retrait vis-à-vis des besoins constants de ces pays, qui sont sans doute parmi ceux qui ont le plus besoin de notre aide. Une majorité de délégations ont fait savoir qu'elles étaient disposées à apporter une contribution nationale cohérente avec cet objectif. Nous avons eu en réalité quatre propositions d'Etats membres qui nous ont fait savoir qu'ils souhaiteraient soit reconduire en termes nominaux leur participation par rapport au 7^e F.E.D., soit même la réduire. Le résultat, c'est que nous sommes arrivés à un chiffre global inférieur à 12 milliards d'écus, c'est-à-dire inférieur à la reconduction en terme réel à quinze de l'effort consenti à douze par rapport au 7^e F.E.D.

La Présidence et la Commission ont estimé qu'une telle proposition n'était pas acceptable, que nous ne pouvions pas, au moment même où nous développons sensiblement notre aide à l'Europe centrale et orientale, et c'est normal, au moment où nous nous apprêtons à développer l'aide aux pays de la Méditerranée, et c'est normal, nous ne pouvions pas afficher une diminution en terme réel de notre aide aux A.C.P., au moment même où ces pays ont entrepris un processus de démocratisation, au moment même où certains mettent en œuvre des réformes économiques pour avancer. C'est la raison pour laquelle lors de la réunion ministérielle entre l'Union européenne et les Etats A.C.P., nous avons indiqué notre volonté de tenir le calendrier initial, c'est-à-dire d'arriver à signer au mois de mai, et cela va nous demander tout au long du mois de mars et d'avril un gros effort.

Deuxième difficulté : les problèmes d'Union douanière avec la Turquie et nos relations avec Chypre. Nous étions parvenus au Conseil Affaires générales du 6 février à faire adopter par l'ensemble des Etats membres un schéma général d'accord qui était équilibré. Il consistait pour la Turquie, premièrement, à prendre une décision favorable sur l'Union douanière, deuxièmement y joindre une déclaration sur la coopération financière avec la Turquie, troisièmement y joindre également une déclaration claire et ferme sur la question des droits de l'homme.

Second volet de ce schéma général : il s'agissait d'indiquer à Chypre que les quinze Etats membres, conformément à ce qui avait été annoncé, étaient prêts à inclure Chypre dans leur première vague de négociations d'adhésion postérieure à la conclusion de la conférence intergouvernementale de 1996. La précision supplémentaire apportée par rapport à cet engagement déjà pris à Corfou, était de dire que les négociations d'adhésion commenceraient six mois au plus tard après la conclusion de la conférence intergouvernementale. Et finalement les Quinze s'étaient mis d'accord sur ce schéma.

Ce schéma n'a pas pu être accepté par Athènes, si bien qu'aujourd'hui nous sommes dans une situation là aussi de blocage, mais nous continuons d'en discuter. Le Gouvernement grec a demandé un certain nombre d'amendements au schéma ; nous voyons avec nos partenaires s'il est possible de les accepter. Il reste encore la possibilité de réunir le Conseil d'association avec la Turquie le 6 mars prochain mais, si ce schéma n'était pas approuvé, la présidence serait conduite évidemment à différer cette réunion.

Sur la Yougoslavie, troisième grand dossier, je vous disais tout à l'heure où nous en étions ; je n'y reviendrai donc pas plus longuement aujourd'hui.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les parlementaires, le point où nous en sommes. Un mot pour conclure et attirer votre attention sur les dossiers qui sont sur notre table dans les semaines et les mois qui viennent, jusqu'à la fin du mois de juin : conclusion du Pacte de stabilité, je vous en ai parlé. Réflexions sur les relations que nous devons entretenir avec la Russie : ce point sera à l'ordre du jour de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères qui va se tenir dans quinze jours à Carcassonne : définition d'un mandat de négociation avec la Slovénie. Adoption, si les circonstances le permettent, d'un mandat de négociation pour la Croatie. Achèvement des négociations avec les pays baltes, en espérant que la conclusion d'un accord permettra de les associer au dialogue structuré. Adoption d'un mandat de négociation avec l'Afrique du Sud, adoption de mandats de négociation avec le Mexique et le Mercosur. Adoption du programme Média sur lequel nous disposons déjà de

l'accord de principe des Quinze. Révision de la directive « Télévision sans frontières » : ce sera plus compliqué car les positions restent encore divergentes. Poursuite de la discussion sur le transport des animaux vivants, pour lequel la Présidence a bien fait progresser le débat lors du Conseil agriculture des 20 et 21 février. Conférence avec les partenaires sociaux à Paris le 31 mars.

Nous attendons aussi des propositions de la Commission pour avancer dans nos discussions : d'abord sur le passage à la monnaie unique, ensuite sur la mise en œuvre des politiques de lutte contre le chômage ; enfin, sur les décisions financières pour permettre la confirmation des décisions sur les grandes infrastructures de transports.

C'est dire que nous avons fort à faire ; ce programme, qui n'est pas exhaustif, est ambitieux, mais nous avons la ferme volonté d'ici le Conseil européen de Cannes de le faire progresser.

Je vous remercie de votre attention. (*Applaudissements.*)

M. EYSKENS (Belgique). — Permettez-moi de réagir brièvement à ce discours impressionnant de M. le ministre. Tout d'abord, je me félicite des résultats obtenus sous présidence française. L'adoption du Traité de Maastricht et l'adhésion de trois nouveaux membres, Autriche, Finlande et Suède, marquent bel et bien la fin d'une ère, celle marquée par la guerre froide, le mur de Berlin et le passage d'une Union à six à une Union à quinze. Une nouvelle ère s'ouvre où l'Europe met fin à sa séparation en deux et où l'Union va peut-être bientôt comprendre vingt-cinq, vingt-huit, voire trente membres. Face à cette situation nouvelle, beaucoup pensent qu'il faut faire un choix entre un approfondissement de l'Union, dans l'esprit de Jean Monnet, et une extension, dans un nouvel esprit de coopération intergouvernementale. Pensez-vous, Monsieur le Ministre, qu'il soit possible de surmonter ce dilemme et de travailler à la fois à un approfondissement et une extension de l'Europe ? Si oui, comment ?

A Corfou, à Copenhague et à Essen, il semblerait que l'extension ait été considérée comme acquise, seule la question du « quand ? » et du « comment ? » se posant. Est-ce à dire que l'approfondissement n'est plus qu'une question secondaire ? Pour nous, au contraire, elle est essentielle.

Un collègue a parlé ce matin en faveur d'une politique extérieure et de sécurité intergouvernementale mais, si nous voulons vraiment l'union économique et monétaire, nous allons probablement, étant entendu que la géopolitique devient de plus en plus géo-économique, vers une politique étrangère de plus en plus intégrée. Si l'union économique et monétaire n'est pas réalisable, il faudra se poser la question de la vraie construction européenne.

Le traité de Maastricht en dit à ce sujet plus que l'on croit et le troisième pilier peut servir de passerelle car la politique de la justice, par exemple, peut être communautaire sans modification du traité. De même, en politique étrangère, certaines actions communes peuvent devenir communautaires sans modification du traité, si du moins il y a consensus en ce sens.

La conférence intergouvernementale doit en tout cas traiter de cet approfondissement et de cette extension nécessaires. Il faudra définir des conditions claires aux candidats d'Europe centrale et orientale. Nous sommes préoccupés par l'émergence de néo-communismes dans ces pays, dont il faudra accompagner la démocratisation et aider la politique économique. Sommes-nous prêts à doubler le budget qui leur est destiné ? Sommes-nous prêts à ouvrir notre marché à leur production agricole ? Enfin, voulons-nous poursuivre notre politique monétaire tout en prévoyant l'adhésion de nouveaux Etats membres ?

M. Hugh DYKES (Royaume-Uni). - Je veux tout d'abord rendre hommage à Alain Juppé et à Alain Lamassoure, qui travaillent dur à la présidence européenne tout en jouant un rôle actif dans la campagne électorale qui est en cours en France.

Je me limiterai à une question sur le processus de paix au Moyen-Orient. Etes-vous optimiste à ce sujet, Monsieur le Ministre ? Pensez-vous que les Etats-Unis soient en passe de reconnaître le rôle important de l'Union européenne comme promoteur d'un processus de paix qui a beaucoup piétiné dans le passé, en partie du fait de la prédominance des Etats-Unis ?

En ce qui concerne l'union monétaire, j'ai apprécié l'esprit constructif dont vous avez fait preuve. Mais ne sera-t-il pas difficile de trouver un équilibre entre le respect des critères de convergence et la nécessité de progresser ? La volonté politique est-elle suffisante ?

Mme Isabel TOCINO (Espagne). - Je remercie M. Juppé d'être présent ce matin pour nous informer de l'action de la présidence française. Sa présence témoigne de l'importance qu'il accorde aux Parlements nationaux. Mais pensez-vous que la présidence semestrielle soit une bonne formule ? Ne devrait-on pas envisager une présidence annuelle ? Vous nous avez exposé en effet quelques résultats de la présidence française. Mais la conférence intergouvernementale sera surtout une priorité pour la présidence espagnole. Quant à la priorité culturelle, on ne verra guère de résultat d'ici à la fin de votre présidence. Et je ne parle pas des questions de sécurité et de défense.

Si l'on veut associer l'opinion publique, il faudrait surtout agir dans le domaine des affaires sociales, de la croissance et de l'emploi, afin que l'Union européenne n'avance pas seulement sur le terrain des grands principes.

Mme GIANNAKOU-KOUTSKIYOU (Grèce). – Deux questions au sujet de la politique extérieure de l'Union européenne. Comment voyez-vous le pacte de stabilité dont vous avez parlé ? S'il s'agit de préserver les frontières existantes, cela vaut-il aussi pour l'ex-Yougoslavie ?

Est-il vrai que certains pays européens ne veulent pas participer à la réunion de Madrid ? Pour une politique méditerranéenne efficace, quels fonds proposez-vous ? Comment être efficace si l'on n'a pas de budget ?

Mme FONTAINE (Parlement européen). – Je tiens à féliciter vivement M. le ministre pour son exposé tonique. Nous avons apprécié de même nos échanges avec le Chancelier Kohl à Bonn.

Trois questions au sujet de l'avenir de la construction européenne. Dans la nouvelle architecture de l'Europe de la sécurité, comment voyez-vous l'avenir de l'U.E.O. ? L'article 5 relatif à l'assistance automatique peut-il être étendu à tous les Etats membres, sans que cela mette en cause la neutralité de certains ? Enfin, l'Union européenne a montré jusqu'ici une assez faible capacité d'action internationale. Ne faudrait-il pas faire évoluer le caractère intergouvernemental des deux piliers et revoir la question du vote à l'unanimité ?

M. CRAVINHO (Portugal). – Je me félicite des priorités retenues par la France, mais je voudrais insister sur la dimension sociale. D'ici à 1998, la situation de l'emploi risque de ne pas avoir beaucoup évolué. Or, pour l'opinion publique, le chômage est un enjeu très important ; beaucoup pensent qu'il résulte de l'intégration européenne et de la monnaie unique. C'est pour cela qu'il me semble indispensable de progresser dans la voie de l'Europe sociale.

M. TUMMERS (Pays-Bas). – M. le ministre a parlé des médias, ainsi que de la télévision sans frontières, laquelle fait l'objet de nombreux débats, sans que l'on soit arrivé à une convention européenne. Quant aux autoroutes de l'information, nous ne savons toujours pas que faire de cette nouvelle technologie – comme si cette fin de siècle était plus portée à la rétrospection qu'à l'invention. Que croyez-vous possible d'obtenir dans ce domaine d'ici la fin de la présidence française ? *Quid* de l'inspiration culturelle ? de la tolérance multiculturelle ? Et que pensez-vous faire au sujet des destructions du patrimoine auxquelles on assiste en Yougoslavie ou à Chypre ?

M. NORRIS (Irlande). – Nous sommes aujourd'hui dans un superbe environnement, mais ce que nous faisons est-il aussi beau ? « Liberté, égalité, fraternité », cela ne doit-il pas valoir aussi hors de l'Europe ? Certains ont dit qu'ils ne savaient pas ce qui se passait à Auschwitz. Mais nous ne pouvons pas dire que nous ignorons ce qui

se passe aujourd'hui à Timor-Est. Que pense la présidence française des ventes d'armement aux dictatures du tiers-monde ? Que pense-t-elle de la violation des droits de l'homme par le Gouvernement indonésien, à qui la France a vendu des hélicoptères et d'autres pays divers armements ? Ne pense-t-elle pas que l'Europe devrait faire preuve de moralité ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs.*)

Lord BRIDGES (*Royaume-Uni*). — Monsieur le président du Conseil des ministres, la politique commune de la pêche donne des résultats très décevants, comme l'ont souligné plusieurs rapports de la Chambre des Lords. Nous ne pouvons pas négliger ce sujet, à savoir le risque de destruction pure et simple d'une ressource vitale. La conservation des stocks halieutiques devrait faire l'objet d'une priorité absolue.

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur le Ministre, chaque pays s'étant exprimé, je vous propose de répondre maintenant aux orateurs. Nous verrons s'il reste du temps pour satisfaire les autres demandes de parole.

M. JUPPÉ, *ministre des Affaires étrangères, président du Conseil en exercice.* — En réponse aux questions des parlementaires, je vais commencer par une question à laquelle on me demande de répondre, et à laquelle, en réalité, personne aujourd'hui ne sait répondre. Comment concilier l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne ? C'est toute la question qui nous est posée dans la perspective de la conférence intergouvernementale et c'est la raison pour laquelle nous sommes nombreux à penser en France que cette conférence intergouvernementale doit aller au fond des choses. Ce ne doit pas être simplement une espèce de réforme des institutions communautaires, une simple modification des pondérations ou des équilibres de pouvoir de telle ou telle institution. Nous devons nous poser cette question ; évidemment, je ne peux pas y répondre de manière définitive ce matin. Je dirai simplement non pas au nom de la Présidence mais en mon nom quelques éléments de réflexion. Je crois qu'aujourd'hui l'élargissement est inévitable. Il est même devenu une nécessité. Je ne sais pas les grands mots, mais c'est une nécessité pour des raisons qu'il n'est pas besoin, je pense, de développer très longuement. Nous l'avons promis, les pays à qui nous l'avons promis se tournent vers nous ; nous ne pouvons pas les abandonner dans une sorte de vide de sécurité ou de zone de stagnation économique. Ce n'est ni notre intérêt ni l'intérêt bien compris de l'ensemble du continent. C'est la raison pour laquelle le message qui a été envoyé par l'Union européenne est clair. Nous nous sommes engagés à poursuivre le moment venu l'élargissement.

Comment éviter que cet élargissement inéluctable, nécessaire, souhaitable, finalement n'aboutisse à un affaiblissement, à sa dilution,

à sa transformation en quelque chose qui serait radicalement différent des objectifs initiaux ou pour simplifier, disons, simplement une zone de libre-échange ? Il y a un certain nombre d'idées qui circulent pour parvenir à concilier ce qui apparaît inconciliable. Je pense qu'il faut d'abord se mettre bien d'accord sur ce qu'est le socle commun à tous les Etats membres de l'Union européenne. Ce que nous appelons au Gouvernement en France le cercle des Etats membres. Qu'est-ce que cela implique d'être un Etat membre de l'Union européenne ? Quel est l'ensemble de disciplines de politiques communes qui définirait l'existence de l'Europe ? C'est une première question difficile, mais sur laquelle nous devons être ambitieux, de façon que ce socle commun ne soit pas réduit à une simple ouverture de caractère commercial ; cela soulève les questions que vous avez évoquées : aurons-nous les moyens financiers d'assumer la charge de l'extension de cette vie commune ? Dans quel délai et sous quelle forme ces Etats membres eux-mêmes auront-ils pu harmoniser leur propre système intérieur pour pouvoir assumer toutes ces difficultés ? Il faut envisager les deux côtés du problème et penser aussi aux efforts que les candidats doivent faire. Voilà un certain nombre de questions que nous avons mises à l'ordre du jour : la Commission a été chargée d'établir un livre blanc sur l'harmonisation et la réalisation du marché intérieur que nous aurons dans le courant de l'année : nous le discuterons à la fin de cette année. Nous lui avons également demandé de réfléchir à l'impact qu'aurait par exemple sur la politique agricole commune l'élargissement aux P.E.C.O. Il faut disposer de ces éléments avant de pouvoir répondre plus précisément et plus sagement que je ne saurais le faire aujourd'hui.

Deuxième interrogation : est-ce qu'au-delà du cercle des Etats membres, il ne faut pas envisager ce que j'appellerai le cercle des Etats partenaires de l'Union européenne, de façon à identifier très clairement un certain nombre d'Etats qui n'ont pas vocation à entrer dans l'Union européenne, mais qui ont vocation à en être les partenaires ? Personnellement, c'est une thèse que je défends depuis longtemps, je pense que ce discours doit s'adresser par exemple à la Russie. Ne mélangeons pas tout. Si nous nous engageons dans une direction et considérons que l'entrée de la Russie dans l'Union européenne est inévitable, alors autant dire « liquidons l'Union européenne ». Là aussi cela doit rester clair : qu'est-ce que c'est que ce partenariat que nous sommes prêts à offrir à des pays à qui nous voulons tendre la main mais qui n'ont pas vocation à entrer directement et en tant que tels dans l'Union européenne parce qu'ils ont mis des réserves à la signification et à la substance ?

Et puis, troisième interrogation, et c'est là que les choses sont plus difficiles : est-ce que, parmi les Etats membres, on peut envisager une construction dans laquelle ceux qui voudraient aller plus vite et

plus loin dans cette direction pourraient le faire ? Cette question est posée partout. On lui donne des dénominations diverses. Je pense que c'est quelque chose qu'il faut creuser. Nous ne sommes pas favorables, en France, à l'idée d'une sorte de club fermé, d'Etats qui auraient plus de responsabilités que d'autres. Mais, en revanche, nous sommes très ouverts à une solidarité renforcée entre des pays qui seraient prêts à anticiper dans le domaine de l'Union économique et monétaire, par exemple ou dans le domaine de la sécurité. On peut en envisager d'autres : dans le domaine de l'environnement.

Voilà un peu la problématique telle que nous la posons. Ce n'est pas la réponse à la question. Mais formuler déjà des questions, c'est peut-être déjà préparer le travail. Et vous savez que c'est une des ambitions de la Présidence française. Notre Premier ministre l'avait indiqué lors du Conseil européen d'Essen. Nous souhaiterions, à Cannes, sinon définir le programme de travail du groupe des représentants des ministres des Affaires étrangères - c'est à eux-mêmes de le faire - en tout cas, fournir, peut-être, des orientations générales... et quelques-unes des idées que je viens de citer vont sans doute dans ce sens.

M. Dykes m'a d'abord interrogé sur le Moyen-Orient en me demandant si j'étais plus ou moins optimiste après notre déplacement sur place. Je ne suis pas optimiste en ce qui concerne le processus de paix. Il est dans une crise évidente, une crise qui s'explique d'une part par la priorité qu'Israël donne à la question sécuritaire, que je comprends et que j'approuve. Nous avons annoncé au peuple israélien la paix, il subit le terrorisme. On ne peut pas éliminer cette question. Il faut que l'Autorité palestinienne prenne des engagements dans cette direction. Mais, en sens inverse, bloquer tout progrès supplémentaire vers les objectifs fixés par les Accords d'Oslo en subordonnant ces progrès à la réalisation du « zéro attentat ou du zéro mort », c'est évidemment paralyser ce processus et préparer une catastrophe pour la région. Il faut donc avancer dans la mise au point du calendrier électoral, dans la mise au point du redéploiement des troupes israéliennes. C'est le message que nous avons fait passer. Ce qui ne me rend pas pessimiste, malgré tout, c'est la volonté d'avancer que nous avons sentie chez tous les partenaires. On l'a bien vu lors de la réunion du comité directeur de l'O.L.P., je l'ai vu dans mes contacts avec Shimon Peres et M. Rabin, je l'ai vu dans mes contacts avec les Egyptiens. Quelle que soit la tension aujourd'hui de part et d'autre, on se rend bien compte qu'il faut aller de l'avant, sinon c'est la catastrophe. Donc je pense que les discussions qui se poursuivent en ce sens seront fructueuses, je l'espère en tout cas, dans les prochaines semaines.

Comment faire reconnaître le rôle de l'Union européenne dans ce processus ? Il n'y a pas trente-six solutions. C'est une règle d'or en matière internationale : il faut nous imposer. Nous imposer par notre

action économique et financière, c'est ce que nous faisons ; par notre action diplomatique et notre présence politique, et en faisant valoir ce que nous pouvons apporter à ces pays. C'est aussi un objectif du partenariat euroméditerranéen, il faut bien convaincre ces pays de ce que les voisins apportent – c'est nous – et que dans une vision à moyen terme, dans cette région reconstruite et pacifiée, ils auront à l'évidence une relation privilégiée et particulière avec l'Union européenne. Je crois que c'est un effort patient, continu, qu'il faut faire. Nous préparons dans cet esprit la conférence d'Amman en espérant que l'Union européenne n'y occupera pas un strapontin... Vous voyez, c'est un effort tenace.

Vous m'avez interrogé sur l'union économique et monétaire. Je peux vous dire que dans ce domaine la politique du Gouvernement français est très claire : c'est l'application du Traité de Maastricht. Donc, appliquer les critères et le calendrier. Est-ce que ce sera 1997 ou 1999 ? Le traité de Maastricht prévoit les deux hypothèses. C'est le schéma que nous avons approuvé et qui nous paraît bon.

Mme Tocino m'a ensuite interrogé sur la durée de la présidence. Je suis très partagé dans ma réponse, parce que je trouve à la fois que c'est trop long et trop court. Long parce que c'est beaucoup de travail, et trop court parce que c'est vrai que ça ne permet pas de réaliser véritablement... que peut faire une présidence de six mois ? Mener à bien les initiatives qui ont été lancées par la présidence précédente. Exemple : si nous réussissons à débloquent l'union douanière avec la Turquie, nous aurons réussi quelque chose qui a été très largement préparé par la Présidence allemande. En sens inverse, si la conférence euroméditerranéenne est un succès, elle sera un succès de la présidence espagnole après avoir été longuement préparée par la présidence française. Vous voyez qu'il y a là une continuité. C'est d'ailleurs une bonne chose. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes très étroitement coordonnés avec nos amis allemands durant le second semestre de l'année 1994 et pourquoi nous nous coordonnons aujourd'hui avec la présidence espagnole.

Cela dit, quelle que soit la vertu de ces coordinations des présidences successives, je pense après cette expérience qui est en cours, je le pensais déjà avant, qu'il faudra s'interroger lors de la conférence intergouvernementale sur la durée de la présidence. Cela n'a pas de sens en soi évidemment. Mais si nous considérons – nous sommes nombreux à le considérer en France – qu'il faut renforcer le rôle du Conseil, parce que c'est lui qui doit avoir le rôle d'impulsion de réalisation dans l'Union européenne, il faut évidemment s'interroger sur l'allongement de la présidence. Je pense qu'une présidence de un ou deux ans aurait notamment, pour tout ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, une visibilité et une efficacité plus

grandes qu'une simple présidence semestrielle. Ce qui pose évidemment le principe de l'organisation des institutions. Car qui dit allongement de la durée de la présidence dit rotation beaucoup plus longue. Il faut donc peut-être imaginer d'autres systèmes, vice-présidence par exemple, qui permettraient d'associer à la présidence d'autres Etats membres selon une rotation plus rapide. Mais je demande aux parlementaires qui m'écoutent de prendre tout cela comme des questions, et non pas comme des affirmations, des plans ou des décisions de la France ou *a fortiori* de la Présidence.

Mme Giannakou-Koutskiou m'a ensuite interrogé sur le Pacte de stabilité en me demandant quel était l'objectif de ce pacte. Il est très exactement celui qu'elle a dit, c'est-à-dire réaffirmer l'intangibilité des frontières en Europe. Et tous les accords bilatéraux qui sont en cours de discussion actuellement, qui ont déjà été signés et qui constitueront le Pacte de stabilité illustrent très précisément ce principe d'intangibilité. Vous me dites : pourquoi ne pas le faire appliquer en ex-Yougoslavie ?

Permettez-moi de vous faire remarquer que l'objectif de la dernière initiative de la Présidence, c'est-à-dire la rencontre à trois, entre les présidents Tudjman, Itzebegovic et Miošević, appelle précisément le même propos : l'objectif est bien la reconnaissance mutuelle des Etats de l'ex-Yougoslavie dans leurs frontières internationalement reconnues. C'est donc bien la consécration de l'intangibilité des frontières.

Vous m'avez ensuite demandé si certains pays membres de l'Union européenne voulaient ou ne voulaient pas aller à la réunion de Madrid ; je pense que vous vouliez parler de la réunion de Barcelone. Il n'y a aucune espèce d'ambiguïté là-dessus. La réunion de Barcelone est un projet commun de l'Union européenne. Nous avons adopté la procédure. Je ne connais aucun Etat membre qui ne soit prêt à s'associer à cette initiative et, là dessus, il n'y a aucune espèce d'ambiguïté.

Bien entendu, il faut des moyens financiers. Nous le savons bien. Développer une politique de partenariat, cela implique de disposer d'instruments financiers. Lorsque j'ai évoqué tout à l'heure le programme, l'ordre du jour de cette conférence, j'ai bien indiqué qu'il devrait être à trois volets : un volet de dialogue politique et de réflexion sur la stabilité et la sécurité en Méditerranée. Si le Pacte de stabilité en Europe centrale est un succès, pourquoi ne pas s'inspirer de cette technique en Méditerranée, précisément ? Le deuxième volet, c'est le volet commercial et financier, avec la perspective de la réalisation d'une vaste zone de libre-échange d'une dizaine d'années, et un instrument financier qui devra s'inspirer du précédent du programme Phare, pour l'Europe centrale et orientale. Je ne vous donne

rai pas de chiffres ici ; je voudrais simplement vous rappeler qu'au Conseil européen d'Essen il a été indiqué par les chefs d'Etat et de Gouvernement qu'on devrait obtenir un rééquilibrage en termes d'effort financier entre la Méditerranée et l'Europe centrale et orientale. J'avais moi-même évoqué un rapport de cinq à quatre - cinq Europe centrale, quatre Méditerranée.

Mme Fontaine m'a ensuite interrogé sur l'avenir de l'U.E.O. Je pense pour ma part que l'Europe n'existera que dans la mesure où elle apportera quelque chose de réel et démontré à ses concitoyens, de réel et démontré sur la scène internationale. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire une politique de l'emploi qui soit ressentie par les Etats européens comme un plus par rapport à la politique nationale. Et, d'autre part, cela veut dire que l'identité internationale s'appuie sur un système de sécurité collective européenne. Tant que nous n'aurons pas cela, l'Europe restera un sujet tout à fait intéressant et respectable, mais qui n'aura pas un poids international réel. Et voilà pourquoi, dans l'esprit du traité de Maastricht, nous pensons que l'Union de l'Europe occidentale a vocation à devenir l'instrument ou l'entité de sécurité de l'Europe. Et sans ressusciter de grands débats idéologiques, nous cherchons à améliorer systématiquement, année après année, ses capacités opérationnelles : le Corps européen, les systèmes d'observation militaire, l'amorce d'une agence d'armement. Voilà comment nous pensons - cela prendra du temps, évidemment - petit à petit donner à l'U.E.O. les moyens de jouer ce rôle.

Vous me demandez si la garantie de l'article 5 du Traité de l'Union de l'Europe occidentale doit être étendue à tous ses membres. Oui, on est membre de... Si on est membre, on adhère au traité. Si on adhère au traité, on bénéficie de l'Alliance, on bénéficie de l'article 5. Ce qui pose d'ailleurs la question de l'adhésion simultanée ou préalable à l'O.T.A.N. Vous évoquiez d'ailleurs la question sous un angle un peu différent, qui était celui de la neutralité. Nous avons dit aux Etats membres qui ont adhéré récemment qu'il y avait là problème, qu'il fallait évoluer dans une direction qui, un jour, permettrait de passer du statut d'observateur à un statut de membre plein.

Vous évoquiez enfin la faible capacité de l'Union européenne dans le domaine du troisième pilier et posiez la question de sa communautarisation.

Ma réponse vous paraîtra un peu provocatrice, mais ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de communautarisation de la P.E.S.C. que l'Union européenne n'est pas arrivée à régler le problème de l'ex-Yougoslavie. C'est vraiment une façon d'aborder les problèmes qui ne correspond pas à la réalité. Il y a une politique étrangère américaine. Les Etats-Unis, quelle que soit leur force et leur puissance, ne sont pas arrivés à mettre un terme au conflit en ex-Yougoslavie. Donc, le pro-

blème n'est pas là. Je crois que le problème, c'est de faire avaliser, petit à petit, entre les pays de l'Union européenne une approche commune des problèmes internationaux. Il faudra du temps, de la pédagogie et des actions communes. Je ne crois pas qu'il faille mettre la charrue avant les bœufs et je suis pour ma part très réservé vis-à-vis de cette idée de communautarisation du deuxième pilier de la politique extérieure et de sécurité commune.

M. Cravinho m'a interrogé sur la capacité de l'Union à faire ratifier le nouveau traité fondateur qui sortira de la Conférence intergouvernementale de 1996. Je suis bien d'accord avec lui : il y aura à mobiliser nos opinions. Ce n'est pas simplement par la pondération des voix au sein du Conseil, le rapport entre les pouvoirs de la Commission et celui du Conseil, ou le rôle accru des parlements nationaux qu'on pourra véritablement la mobiliser. C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit parmi les priorités la croissance et l'emploi, de même qu'il faut développer le contenu social et la dimension sociale de la construction européenne. C'est ce à quoi nous essayons de nous consacrer.

M. Tummers a trouvé que l'inspiration culturelle en Europe était insuffisante. Là aussi, il faut s'entendre sur ce que veut dire « inspiration culturelle ». D'abord, juste une petite parenthèse : la directive « Télévision sans frontières » telle qu'elle fonctionne depuis quelques années n'a pas donné de si mauvais résultats. Et, bien qu'elle ait été appliquée de manière inégale selon les Etats membres, elle a permis malgré tout de faire en sorte que les productions européennes gardent une place dans les médias européens, ce qui était l'objectif que nous poursuivions. Cela étant dit, que peut signifier une politique culturelle européenne ? Là aussi, je crois qu'il ne faut pas se tromper d'objectif. Nous sommes attachés les uns et les autres à l'identité de nos cultures nationales. L'Europe doit être donc non pas une adjonction à ces réalités culturelles d'une sorte de construction communautaire et européenne. Ce doit être simplement un moyen de développer notre présence, de développer la compréhension entre ces différentes cultures et de constituer petit à petit un fonds commun de valeurs entre nous. De ce point de vue, nous attachons beaucoup d'importance au plurilinguisme. Le jour où nous verrons reculer les langues nationales et s'installer le monopole d'une langue au sein des relations européennes, je crois que la force culturelle de l'Europe aura reculé. C'est donc la raison pour laquelle nous attachons beaucoup d'importance à la préparation d'un projet de convention par lequel les Etats membres signataires s'engageraient à développer l'enseignement obligatoire de plusieurs langues étrangères dans leurs systèmes nationaux. Je crois que c'est bon pour tout le monde. C'est bon pour l'ensemble des langues de l'Union européenne, ce serait sans doute l'une des démarches culturelles les plus astucieuses que nous puissions entre-

prendre. Je vous rejoins bien sûr, Monsieur le Sénateur, sur tout ce qui concerne la tolérance multiculturelle et la vigilance dont nous devons faire preuve vis-à-vis de la restitution des œuvres confisquées en temps de guerre. Le meilleur moyen étant bien évidemment de déployer notre énergie pour que ces conflits s'arrêtent.

M. Morris, ensuite, évoquait à nouveau la politique étrangère, en regrettant que les grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité n'aient peut-être pas autant de contenu que nous le souhaiterions. Il a évoqué le conflit de Timor-Est. Il y a quelque chose qui me frappe dans tous mes voyages autour de la planète. C'est que l'entité qui est la plus présente pour rappeler un certain nombre de principes, pour condamner les privations des droits de l'homme et des principes fondamentaux qui nous sont communs, c'est l'Union européenne. Et je ne comprends pas cette espèce de complexe d'infériorité que nous avons un peu partout, en disant « l'Europe est silencieuse ». Mais nous n'arrêtons pas de parler. Et, sur Timor-Est, je peux vous dire, Monsieur le Sénateur, que nous avons parlé. Nous avons pris des positions tout à fait claires et nous en délibérons très fréquemment autour de la table du Conseil des ministres avec notre collègue portugais. Simplement, tout en étant très attachés, et sincèrement attachés, à cette dimension de l'action internationale de l'Union européenne, c'est-à-dire la défense des valeurs qui sont les nôtres, la défense des droits de l'homme, et d'une certaine conception de la démocratie, permettez-moi d'ajouter sans que cela vous choque, j'espère, qu'une politique étrangère, c'est aussi quelque chose de plus. C'est aussi la défense des intérêts communs de l'Union européenne. Une politique étrangère, ce n'est pas simplement le fonctionnement d'une commission de la défense des droits de l'homme sur la planète. Une politique étrangère et de sécurité commune au nom de l'Union, c'est aussi la défense des intérêts de l'Union en tant qu'entité et d'identité internationale — cela se recoupe la plupart du temps ; bien entendu, cela doit se recouper le plus souvent possible, parce que c'est notre valeur, notre système de valeurs, mais il ne faut pas non plus négliger le deuxième volet.

Enfin, Lord Bridges m'a interrogé sur la politique de la pêche. Il m'accordera que mes fonctions actuelles ne me donnent pas de compétence infinie sur ces domaines qui sont très complexes. Sans doute aurait-il une réponse plus motivée de la part de mon collègue M. Jean Puech. Je peux simplement lui dire que tout l'objet de la politique commune, la pêche telle que l'Union européenne la développe, est précisément la conservation du stock. C'est l'objet de différents systèmes de quotas, en particulier, qui sont chaque année adoptés par le Conseil. Je suis d'accord avec vous sur un point : il faut réfléchir à cette politique, en tenant compte de différents facteurs, des ressources elles-mêmes, mais aussi de la situation des pêcheurs, qui représentent

un secteur économique ^àcar dont nous connaissons tous les difficultés. En tout cas, l'objectif que nous nous fixons est bien celui-là ; c'est aussi, et peut-être avant tout, de préserver les ressources sans lesquelles, à terme, nos amis pêcheurs seraient dans une situation bien évidemment tout à fait insupportable.

Voilà, Monsieur le Président, peut-être trop longuement, et sans laisser de place pour d'autres questions – j'en suis désolé – les quelques éléments de réponse que je pouvais apporter aux différents orateurs. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. – Je remercie M. Juppé de la façon brillante dont il s'est prêté à l'exercice de répondre aux questions des parlementaires : ce n'est qu'à la C.O.S.A.C. qu'il a l'occasion de le faire devant des membres des différents Parlements nationaux de l'Union.

La séance est suspendue à 13 heures.

*
* *

PRÉSIDENTE DE M. PANDRAUD,
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (FRANCE)

La séance est reprise à 15 h 15.

Thème n° 3 :
La lutte contre la fraude dans la Communauté.

M. LE PRÉSIDENT. – Nous avons tous des ambitions légitimes... Je n'avais jamais caressé celle d'occuper le fauteuil de M. le Président du Sénat ; grâce à vous, c'est pourtant chose faite ! (*Scrries et applaudissements.*)

Au nom de tous, je remercie M. le ministre Lamassoure d'honorer de sa présence nos travaux de cet après-midi.

Après l'intervention, ce matin, de M. le ministre des Affaires étrangères, président en exercice du Conseil, nous abordons cet après-midi un thème très précis et d'une particulière actualité, puisque nos Parlements et les institutions de l'Union sont saisis, sur ce point, d'un projet de règlement et d'un projet de convention.

L'ampleur de la fraude est indéniable et ce phénomène porte gravement atteinte au respect nécessaire de la règle de droit, aux efforts de rigueur budgétaire des Etats membres et aux intérêts de leurs contribuables, au fonctionnement du marché unique, et, enfin, à l'image, dans l'opinion, de la construction européenne.

Qui était un meilleur spécialiste que vous, Monsieur le Ministre, pour introduire nos débats ?

Dès votre sortie de l'Ecole nationale d'administration il y a quelques années — où votre promotion, c'est un signe, fut baptisée Turgot, du nom de celui qui fut l'un de nos grands argentiers — vous intégrez, en 1968, notre Cour des comptes, au sein de laquelle vous devenez, en 1982, conseiller référendaire.

Depuis lors, vous avez tout fait dans les institutions européennes ! Elu député à l'Assemblée nationale en 1986, vous avez siégé au sein de notre Délégation pour les Communautés européennes ; par ailleurs, vous avez été élu en 1989 au Parlement européen, et vous ne l'avez quitté, en mars 1993, que pour devenir ministre délégué aux Affaires européennes. Vous êtes, avec M. Genton, président de la Délégation du Sénat, l'un des pères fondateurs de la révision constitutionnelle qui a permis à l'Assemblée et au Sénat français d'intervenir dans les affaires européennes, et vous savez combien nous honorons les pères fondateurs.

Dans ces fonctions, vous avez fait preuve de la plus grande disponibilité à l'égard de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, qui vous a déjà entendu à douze reprises en moins de deux ans. De votre côté, vous avez pu disposer des éléments que dix des Assemblées ici représentées ont transmis, en réponses au questionnaire établi par la présidence de la C.O.S.A.C., sur la lutte contre la fraude, et, particulièrement, sur les projets de règlement et de convention.

M. LAMASSOURE, *ministre délégué aux Affaires européennes.* — (*Applaudissements.*) Je vous remercie de votre accueil aimable, Monsieur le Président, encore qu'il faille sans doute prendre avec humour vos propos selon lesquels je serais un grand spécialiste de la fraude ! (*Rires.*)

C'est avec plaisir que je salue nos nombreux amis, anciens collègues de l'Assemblée nationale française et du Parlement européen, en particulier Mme Theato, qui m'a succédé à la présidence de la commission du Contrôle budgétaire. C'est un très grand honneur pour moi de m'exprimer à cette tribune. Je devrai malheureusement vous quitter rapidement pour reprendre le chemin de Bruxelles — vous savez combien les tâches de la présidence sont exigeantes !

Mon propos est donc de vous présenter l'esprit dans lequel la présidence française souhaite faire progresser la lutte contre la fraude. Au-delà de l'application efficace du droit communautaire, qu'il convient de garantir, il s'agit de donner une véritable dimension juridique au marché intérieur.

Au cours des dix dernières années, l'Europe a subi des transformations importantes marquées par l'élargissement vers le Sud, l'Acte unique européen et le traité de 1992. Le budget européen a presque triplé. Les fonds consacrés à la politique structurelle ont doublé, passant à plus de 30 % de ce budget.

Les moyens de combattre la fraude ne se sont pas toujours adaptés au rythme de progression de celle-ci. La Cour des comptes européenne, la commission de Contrôle budgétaire du Parlement européen, de nombreux travaux des Parlements nationaux, ainsi que des ouvrages tels que celui de M. d'Aubert, sont importants à cet égard.

Il convient de traiter ce problème en urgence, car, si l'on n'y prend garde, la construction communautaire tout entière sera menacée gravement par la fraude, avec un danger d'éclatement, à terme, du marché unique, par l'effet d'une concurrence inégale.

Or, il n'est pas de règle de droit sans la sanction des infractions à la règle. On connaît l'adage : « *nulla poena sine lege* ». Il est réversible, et l'on pourrait tout aussi bien dire : « *nulla lex sine poena* », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de loi qui vaille si elle ne prévoit pas de sanction : la loi est nulle qui ne punit pas.

La fraude communautaire peut se décomposer en trois catégories : la fraude interne à chaque Etat membre, par exemple en matière de ressources propres, en matière agricole ou de fonds structurels ; la fraude transnationale interne, qui implique plusieurs Etats membres ; la fraude transnationale externe, qui se pratique dans les relations de l'Union avec les pays tiers, à l'importation ou à l'exportation.

Quels sont les outils dont nous disposons pour lutter contre cette fraude ? Force est de constater que le cadre juridique est aujourd'hui incomplet.

Le premier niveau concerne les obligations générales en matière de sanctions qui s'imposent aux Etats en vertu du traité et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.).

Les principes de primauté du droit communautaire, d'applicabilité directe des règlements, et surtout de coopération loyale et réciproque entre les Etats et les institutions communautaires, fixent le cadre dans lequel s'inscrivent la définition et la mise en œuvre par les Etats des sanctions nationales.

Dans le domaine de la fraude aux intérêts financiers de la Communauté, c'est le traité lui-même qui établit la compétence des Etats pour poursuivre des délits spécifiquement communautaires, en les obligeant à appliquer la même peine que la législation nationale pour des infractions comparables - article 209 A.1 du traité, sur la fraude aux intérêts financiers de la Communauté - mais cette obligation générale de prévoir des sanctions n'est assortie elle-même d'aucune sanction !

Dans le domaine agricole et vétérinaire, plusieurs règlements ou directives introduisent des sanctions économiques, telles qu'un retrait d'agrément, l'arrêt de la commercialisation, ou des sanctions financières comme la non-restitution d'une caution, l'exclusion du bénéfice de certains régimes d'aides. La définition de sanctions administratives dans les règlements communautaires est donc déjà fréquente dans le cadre de la politique agricole commune.

Mais il n'y a pas de cadre général aux sanctions administratives communautaires. Il y a une multiplication de clauses disparates dans le domaine agricole et de graves lacunes dans les textes intéressant les autres politiques communautaires à incidence financière - fonds structurels, recherche, aide communautaire aux pays tiers, par exemple.

En ce qui concerne les sanctions pénales, le traité de Maastricht, avec le « troisième pilier » - article K1 - ouvre de nouvelles perspectives, puisqu'il offre la possibilité de décider des actions communes ou d'élaborer des conventions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le cas échéant, pour rapprocher les sanctions pénales ; mais, jusqu'à présent, ces dispositions n'ont pas reçu d'application pratique. Ensuite, dans un certain nombre de domaines limités, il existe un système de sanctions administratives établies par l'ordre communautaire lui-même. C'est le cas du droit communautaire de la concurrence. En l'absence de force publique communautaire, la Communauté s'en remet aux Etats pour l'exécution forcée des sanctions qu'elle édicte. Ce mécanisme juridique a donc un défaut fondamental : aucune sanction n'est prévue contre les Etats membres qui ne prennent pas les mesures nécessaires ; au contraire, les Etats se trouvent de fait incités à protéger chez eux les entreprises qui fraudent.

La Cour des comptes et l'Unité de coordination de la lutte contre la fraude (U.C.L.A.F.) sont les bras séculiers de la Communauté. Toutefois, la Cour des comptes européenne est un simple organisme administratif dénué de compétence juridictionnelle, à la différence de ce qui existe dans certains pays comme la Cour des comptes française : cela signifie qu'elle ne peut aller au-delà de la simple consignation des résultats de ses enquêtes dans des rapports et la répétition

de ces observations d'une année sur l'autre, au cas, hélas ! fréquent, où des suites satisfaisantes n'ont pas été données. Quant à l'U.C.L.A.F., c'est avant tout un organisme de coordination qui collecte les informations reçues des services de contrôle de la Commission ou provenant des déclarations des Etats membres : elle n'a pas non plus le pouvoir d'enclencher la poursuite et la répression des fraudeurs. Je salue cependant la mise en place de réseaux d'information et de bases de données.

En un mot, les autorités nationales restent prioritairement compétentes pour exercer les contrôles et sont exclusivement compétentes pour poursuivre et sanctionner les contrevenants.

En outre, je m'interroge sur la manière dont il faut assurer la complémentarité des actions entre organes de contrôle communautaires et nationaux.

A ces imperfections, quels remèdes ? Il faut, en premier lieu, clarifier les choix politiques sur la répartition des compétences. Trois voies étaient théoriquement ouvertes.

La première, fondée sur le principe de la subsidiarité, conduirait à l'impossibilité d'aller au-delà de ce qui existe : il faudrait se contenter du recours en manquement de la Commission contre les Etats membres pris en défaut. Ce mécanisme pouvait suffire quand les champs de compétence de la Communauté étaient restreints et le nombre d'Etats limité ; il n'est plus à la mesure du problème dans une Communauté élargie aux champs de compétence multiples.

La deuxième voie possible serait de créer un véritable espace judiciaire européen. Une telle perspective est aujourd'hui irréaliste : elle irait très au-delà de ce que l'opinion, les Parlements nationaux et les gouvernements sont prêts à accepter.

Nous retenons donc une troisième voie qui, confirmant la compétence des Etats, remet la sanction des fraudes ou des violations de droit communautaire à leur responsabilité, mais non à leur bonne volonté, sinon même à leur fantaisie : c'est ce que nous avons proposé à la Communauté dans le mémorandum sur les sanctions et l'application effective du droit communautaire.

Un deuxième problème de principe doit être tranché : celui de la nature des sanctions, la répartition entre sanctions administratives et pénales. En fait, nous avons besoin des deux. Les sanctions administratives n'ont pas vocation à se substituer aux sanctions pénales, elles les complètent. Leur but est de conférer une plus grande automaticité à la répression de comportements qui portent atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, sans obliger à recourir aux sanctions pénales, lesquelles sont nécessairement plus lourdes et plus longues.

En outre, les sanctions administratives permettent de censurer des comportements non intentionnels. Enfin, elles sont les seules à être pleinement conformes au principe de subsidiarité. Quant aux sanctions pénales, le troisième pilier nous donne les moyens de rapprocher les dispositions nationales.

Il faudrait d'autre part compléter dans chaque domaine les outils juridiques en les mettant au service d'objectifs très simples. En matière de lutte contre la fraude, nous avons prévu un règlement, qui fixera les sanctions administratives, et une convention, qui introduira une incrimination spécifique pour la fraude au budget en matière pénale. Seule cette innovation peut permettre d'identifier cette fraude, jusqu'à présent immergée dans des incriminations générales, ainsi que d'aboutir à la transparence des sanctions appliquées dans chaque Etat aux mêmes faits et à un développement harmonieux de l'entraide judiciaire.

En matière de marché unique, la réflexion en est à ses débuts. La France propose une démarche pragmatique et progressive qui commence par l'insertion dans les directives ou règlements communautaires d'une clause standard sur les sanctions nationales. Celle-ci comporterait quatre éléments : l'obligation pour les Etats d'introduire dans leur droit pénal des sanctions à la violation du droit communautaire ; l'assimilation du traitement des violations au droit communautaire à celui des violations du droit national, dans des conditions de fond comme de procédure ; la nécessité d'adopter des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; enfin, l'obligation pour les Etats de notifier à la Commission les sanctions qu'ils adoptent en cas de violation du droit communautaire, celle-ci devant porter à la connaissance des opérateurs les sanctions adoptées par les Etats membres.

Troisième ligne d'action : la lutte contre la fraude passe par un renforcement des institutions de contrôle tant communautaire que national, et une meilleure coopération entre elles. Chaque pays a ses traditions juridiques et administratives. C'est ainsi qu'en France la Cour des comptes a un statut de tribunal, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Il est normal que chaque pays veuille conserver sa propre organisation ; cependant, il faut passer d'une approche marquée par les conflits de compétences et la méfiance réciproque à une approche résolument coopérative. On pourrait mettre au point une charte d'objectifs entre la Cour des comptes européenne et les institutions supérieures nationales de contrôle, charte qui définirait le cadre général des engagements et obligations réciproques des institutions en matière de contrôle communautaire, tout en laissant aux institutions nationales la liberté des méthodes et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Voilà une application bien comprise du principe de subsidiarité.

Ces réformes complètent des actions déjà engagées depuis deux ans. En France, nous avons créé en 1993 une commission interministérielle de contrôle communautaire dans le domaine des fonds structurels, calquée sur le modèle de celle qui existait déjà pour le F.E.O.G.A.-garantie. Ces commissions travaillent en étroite relation avec le groupe consultatif d'experts sur la lutte contre la fraude créé par la Commission, le C.O.C.O.L.A.F.

L'exercice de recensement des mesures nationales prises pour lutter contre la fraude, mené actuellement dans le cadre du Conseil E.C.O.F.I.N., va nous permettre de disposer à bref délai d'une vision plus claire de la situation dans les différents Etats membres. Il conviendra d'en tirer les conclusions qui s'imposent dans l'orientation future de la politique de lutte contre la fraude.

Corollaires des contrôles, les poursuites doivent être déclenchées contre les contrevenants. Les obligations de déclaration des infractions relevées, combinées à des contrôles menés par les services de la Commission dans la limite de leur pouvoir, doivent permettre de cerner assez aisément, de manière statistique, les Etats ou les secteurs où l'application des textes apparaît particulièrement laxiste. Ainsi pourra-t-on mieux cibler les contrôles. Il convient également de veiller à ce que les fraudes détectées par des instances communautaires dans le cadre de leur pouvoir de contrôle fassent l'objet d'un suivi approprié, pour vérifier les suites administratives et pénales qui leur sont données par les Etats membres.

Il faudra en outre réfléchir à la possibilité d'appliquer des sanctions financières aux Etats qui seraient pris en flagrant délit de manquement à leurs obligations. Ce système existe déjà en matière de politique agricole commune dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes du F.E.O.G.A.-garantie, et dans le cadre de l'union monétaire où les Etats pourront se voir infliger des amendes s'ils ne respectent pas leurs obligations en matière de déficit public. L'extension d'un tel dispositif apparaît comme une piste intéressante si l'on veut responsabiliser davantage les Etats au sujet de la fraude.

Tels sont les grands axes de ce que pourrait être une politique plus efficace de lutte contre la fraude et de bonne application du droit communautaire, l'objectif final étant d'assurer aux citoyens de l'Union les mêmes droits fondamentaux à l'égard des systèmes juridictionnels, les mêmes garanties concernant la procédure, la transparence et l'accès à la justice, et d'instituer les procédures de coopération judiciaire et administrative. Il y va de la crédibilité de l'ordre juridique communautaire.

Ces propositions de la présidence française fourniront notre cadre de travail au premier semestre 1995. Nous comptons beaucoup

sur les travaux des Parlements nationaux pour compléter et adapter ce dispositif de façon à nous donner la garantie que les droits financiers de la Communauté seront respectés au moins aussi bien que ceux de chaque Etat membre. D'avance, je vous remercie de votre contribution. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. – M. Lamassoure doit rejoindre Bruxelles et ne pourra donc répondre aux intervenants.

Mme CATALA (France). – Les questions relatives au budget communautaire et aux intérêts financiers des Communautés sont de plus en plus à l'ordre du jour, d'abord en raison de l'importance du budget européen – 72 milliards d'écus – mais aussi parce que les différentes institutions communautaires et les Parlements nationaux se préoccupent – peut-être sous la pression de l'opinion publique – de plus en plus sérieusement du phénomène. C'est le cas du Parlement français, mais aussi du Bundesrat, qui a récemment produit un rapport sur la question, ainsi que de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords de Grande-Bretagne.

A l'Assemblée nationale française, le problème de la fraude au budget communautaire est évoqué chaque année lors de la discussion du budget des affaires européennes. Son rapporteur en 1994, M. François d'Aubert, nous a donné quantité d'exemples de fraudes significatives portant sur la politique agricole commune, le F.E.O.G.A.-garantie, les produits industriels, ou encore des actions entreprises au titre des fonds structurels. On signale des fraudes sur l'huile d'olive, le blé dur, la viande, mais aussi les autoradios, la pêche – et sur la formation professionnelle. Bref, le phénomène de la fraude gagne de larges domaines de l'action communautaire et revêt une dimension internationale ; mais il est difficile d'en mesurer l'ampleur : la Commission estime qu'elle représenterait 0,5 à 1% du budget communautaire, tandis que la Chambre des Lords parle de 10 % du budget communautaire. Le nouveau commissaire européen chargé de ces questions se déclare hors d'état de fournir une évaluation, même approximative. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un dysfonctionnement grave dont nul ne peut se désintéresser.

La lutte contre la fraude se heurte à des difficultés particulières en raison de la dimension internationale que revêt, comme je l'ai dit, ce phénomène. Il est difficile d'identifier les auteurs de l'infraction quand ils se situent dans un autre pays que celui où est centralisée la procédure. Il est difficile également de trouver des éléments de preuve quand les fraudes ont des prolongements dans des pays tiers.

Il n'en est que plus nécessaire d'affirmer une volonté politique très forte de lutter sur tous les fronts et de disposer d'instruments juridiques appropriés.

Or, la Délégation de l'Assemblée pour les affaires européennes constate que les organes de la Communauté ont réagi avec un certain retard. C'est le cas de la Commission, à qui le traité confie pourtant l'essentiel de la tâche en ce domaine, puisqu'elle doit veiller à la bonne exécution du budget communautaire. Ce retard lui a valu de nombreuses critiques de la part de la Cour des comptes, critiques qui n'étaient pas sans fondement. Mais la Commission a pris conscience de la nécessité d'agir, puisqu'elle a soumis au Conseil deux propositions, sur lesquelles je reviendrai. Le Conseil a, quant à lui, affirmé sa volonté de jouer un rôle d'impulsion et a donné un bon exemple de travail intergouvernemental.

D'autre part, nous manquons jusqu'ici d'instruments juridiques appropriés et de moyens d'appréhender la fraude, même quand elle reste intracommunautaire. Il y a de nombreuses raisons à cette méconnaissance qui tiennent à la façon dont les comptes communautaires sont apurés, ou du fait que la transaction soit une conclusion courante en matière douanière et fiscale.

Aujourd'hui, deux types d'instruments juridiques nous sont proposés : une proposition de règlement et un projet de convention.

On nous dit qu'il s'agira d'un règlement-cadre. Mais alors il faudra veiller à ce que tous les règlements sectoriels déjà pris ou à venir respectent ce règlement-cadre, et je me demande à ce propos si l'on assiste à l'émergence d'une nouvelle hiérarchie des normes communautaires.

La Délégation de l'Assemblée ne juge pas acceptable de conférer des pouvoirs de contrôle à des experts. Qui pourraient-ils être ? S'ils devaient être désignés par la Communauté, je rappelle que la jurisprudence de la Cour de justice subordonne les investigations sur place à l'obligation d'être accompagné par des agents habilités par les autorités nationales et nantis des pouvoirs nécessaires au regard de la législation nationale.

Notre Délégation fait d'autre part observer qu'en droit pénal français la fraude est une infraction intentionnelle. Or la Commission propose de l'assimiler à de la négligence caractérisée, ce qui pose un problème pour la France.

La Délégation de l'Assemblée n'est pas non plus favorable à ce que l'on attribue en ce domaine, qui relève du troisième pilier, une compétence d'interprétation et d'application à la Cour de justice de Luxembourg. S'engager dans cette voie serait s'éloigner du principe selon lequel le droit pénal est de compétence nationale.

Si on confère un germe de compétence à la Cour de justice sur ces questions, on risque d'amorcer une évolution fâcheuse. Mieux

vaut aller, si nécessaire, vers la création d'une juridiction particulière pour examiner les problèmes d'application des textes dans les matières relevant du troisième pilier.

Lord HUNT OF TANWORTH (*Royaume-Uni*). — Si l'on veut que l'opinion publique soutienne la future conférence intergouvernementale, il faut éviter les scandales liés à la fraude communautaire. A ce sujet, la Chambre des lords et la commission des Affaires européennes ont rédigé quatre rapports depuis 1989. Malheureusement, dans ce domaine, on ne voit guère de progrès. On peut certes discuter la dimension de la fraude, que personne ne saurait mesurer exactement, car la fraude détectée ne représente que le sommet de l'iceberg. De toute façon, quelle que soit son échelle précise, la fraude est inacceptable. Les différentes recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été suivies d'effet jusqu'ici.

C'est pourquoi je trouve encourageant le discours de M. Lamassoure. On peut discuter sur les modalités à retenir, réglementation ou convention. Mais il est certain qu'il faut faire quelque chose pour que la fraude soit punie.

Deux observations cependant. On a trop mis l'accent sur la détection, en négligeant la prévention. Il faudrait que les programmes présentés par la Communauté soient moins incitatifs pour les fraudeurs. Cela vaut en particulier pour certains projets qui précisent le montant des dépenses à réaliser, mais non ce qu'il faut en faire. D'autre part, il faut améliorer la coopération entre la Commission et les Etats membres. Les Etats sont responsables en première ligne, ils ont à détecter la fraude là où elle se produit. Mais la Commission doit être plus efficace dans la prévention, elle doit exercer un contrôle financier beaucoup plus strict, mieux spécifier les procédures de contrôle que les Etats devront appliquer. Enfin, il ne faut pas hésiter à invoquer l'article 169 ou tout autre article du traité, si un contrôle n'est pas mis en place et si les Etats ne sont pas assez attentifs à l'usage des fonds communautaires.

M. PANDRAUD, *Président*. — Je rappelle que nous devons terminer la séance à 17 h 30. Or, à 16 h 07, il reste encore dix orateurs inscrits. Je demande à chacun d'être synthétique.

M. Rui CARP (*Portugal*). — Je me félicite que l'on ait inscrit ce point à l'ordre du jour, et j'ai beaucoup apprécié les propos de M. Lamassoure. Le Portugal a lui aussi une certaine expérience du combat contre la fraude. Nous avons constaté que celle-ci concernait surtout les dotations du Fonds social européen — pour un pourcentage cependant assez bas — et du F.E.O.G.A.-garantie. J'ai moi-même eu à suivre ces questions, en particulier les contrôles de la Cour des

comptes — nous nous sommes inspirés de la pratique française avec le concours d'inspecteurs des finances français. Les problèmes les plus délicats concernent aujourd'hui le Fonds social européen, en particulier certains projets qui relèvent d'initiatives privées, notamment dans le domaine agricole. Une loi vient d'être promulguée au sujet d'un système national de contrôle des cadres communautaires d'appui. Il y a trois niveaux de contrôle : les départements ministériels ; les inspections générales sectorielles ; les inspections générales des finances, dans le cadre de l'U.C.L.A.F., sous la tutelle de la présidence de la Commission européenne. Il faut renforcer le rôle de la Cour des comptes de Luxembourg, améliorer le fonctionnement des inspections générales et mieux articuler leur action. Cela vaut mieux que de créer une nouvelle structure de contrôle car il faut éviter d'accroître la bureaucratie. Je demande aux gouvernements de favoriser des contacts réguliers entre les Cours des comptes nationales et autres organismes de contrôle indépendants. La discussion politique doit viser un meilleur fonctionnement des mécanismes de contrôle, tout en évitant d'accroître la bureaucratie.

M. PANDRAUD, Président. — Quatre nouveaux orateurs se sont inscrits, j'en appelle à nouveau à votre esprit de synthèse.

M. Daniel DUCARME, vice-président de la Chambre des Représentants (Belgique). — Ne cédon pas à la mode de la critique systématique, mais dotons-nous de règles de contrôle opérantes en faisant prévaloir le principe d'égalité et en prévoyant des sanctions. Pour les matières mineures, on peut sans doute se contenter de sanctions administratives. Toutefois, leur automatisme présente deux inconvénients. D'abord, les intéressés peuvent être tentés d'inclure le risque dans leurs calculs ; ensuite, le droit de la défense n'est pas assuré. Quant aux sanctions pénales, M. Lamassoure a proposé qu'elles soient appliquées dans le cadre des droits nationaux. Mais peut-on admettre que l'Union européenne, au lieu de se doter d'une jurisprudence, se défaisse sur les Etats membres ? Il peut y avoir une première instance sur le plan national, mais la juridiction ultime doit être la Cour de justice européenne dont il importe de déterminer les compétences. Sinon, nous n'aurons fait que céder à une mode, et nous nous retrouverons au même point dans quelques années.

La Cour des comptes européenne devrait être en mesure d'interpeller les cours des comptes nationales. Je pourrais à ce propos donner l'exemple du problème du siège du Parlement européen... Au sujet du Parlement européen, je voudrais souligner l'intérêt que présentent à mes yeux les propositions de M. Bourlanges. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je suis un libéral, certes, mais aussi un libéral musclé... De toute façon, c'est le temps lui-même qui va me contraindre à être plus strict !

M. Ioannis KAPSIS (Grèce). — Je parlerai dans ma langue maternelle, qui sans doute est aujourd'hui minoritaire, mais qui aussi est pratiquée depuis 4 000 ans... L'égalité des langues me paraît un principe fondamental pour la construction européenne, même si M. Juppé n'a pas tenu des propos très encourageants à cet égard. L'approfondissement de la Communauté me paraît incompatible avec certaines tendances centrifuges.

Je me reproche de ne pas avoir fait assez, quand j'ai exercé des responsabilités gouvernementales, pour développer la coopération entre les Parlements nationaux. Toutefois, il ne faut pas se contenter de mettre en cause l'exécutif, qui, à l'encontre de l'esprit même de la démocratie, est souvent supplanté par les technocrates. A ce propos, je pourrais citer les négociations avec Chypre dont a parlé M. Juppé. Il semble que les négociations auraient pu avancer plus facilement entre les ministres eux-mêmes. N'est-il pas différent de dire comme M. Juppé que les négociations commenceront dans six mois, ou de se contenter d'indiquer qu'elles pourront commencer dans ce délai ?

Le traité de Maastricht pose le problème de transferts de souveraineté, que les Parlements nationaux ne sont pas prêts à accepter. Du reste, le référendum me paraît un préalable indispensable pour tout transfert de souveraineté important. De plus, nous devons avoir le feu vert de nos pays, sinon nous courrons à la catastrophe.

M. LE PRÉSIDENT. — Pouvez-vous en venir à notre sujet, la fraude ? (*Sourires.*)

M. KAPSIS. — Je n'ai pas pu parler ce matin du rôle des Parlements comme je le souhaitais. En ce qui concerne la fraude, si nous voulons que le principe «*nullum crimen, nulla poena, sine lege* » soit véritablement appliqué, nous devons amender notre Constitution.

Enfin, si nous souhaitons instaurer une véritable démocratie, c'est-à-dire, littéralement, le pouvoir du peuple, il faut l'organiser et non transférer tout le pouvoir exécutif aux technocrates.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous avez été ministre, vous le savez sûrement : un ministre soumis aux technocrates n'assume pas véritablement ses fonctions. Pour ma part, mes collaborateurs ont toujours été des techniciens, non des technocrates, et j'en ai toujours été obéi. (*Applaudissements et rires sur divers bancs.*)

Mme THEATO (Parlement européen). — Je félicite la C.O.S.A.C. d'avoir mis à l'ordre du jour de ses travaux le thème de la fraude. Nous ne pouvons ici, faute de temps, ébaucher des solutions mais au moins évoquons-nous les grands traits d'une stratégie possible.

Les Parlements nationaux et le Parlement européen – dont je préside la commission de Contrôle budgétaire – ont le devoir de veiller à la bonne utilisation de l'argent des contribuables ; nous sommes tous les représentants directement élus des populations et nous servons la même cause. Un même devoir nous unit. Nous devons donc renforcer notre coopération en matière de lutte contre la fraude.

On constate un déficit d'informations sur le sujet. Cependant, au niveau communautaire, la Commission avait dès 1976 pris l'initiative d'une proposition, qui fut adoptée par le Parlement, avant de disparaître dans les tiroirs du Conseil des ministres. Et c'est seulement dans les années quatre-vingt, notamment sous les présidences néerlandaise, portugaise et britannique, que le sujet a commencé d'agiter les esprits, en raison de l'ampleur des problèmes. Les dotations communautaires sont pour 80 % dépensées à un niveau décentralisé et gérées par les autorités régionales ou nationales. Si le dispositif de surveillance est insuffisant, nous le compléterons. Mais c'est souvent l'excès de règlements, nombreux et compliqués, qui permet de contourner la loi. Mettons d'abord de l'ordre dans la législation existante, pour la rendre plus transparente.

Cessons également de nous bombarder mutuellement de chiffres : 2 % des moyens gaspillés sous forme de fraude disent les uns, 10 % de fraude dans les dépenses agricoles énonce l'un des spécialistes de la question, 90 % de la fraude effectuée dans les pays membres... En réalité, on dilapide à la fois au niveau communautaire et au niveau national. Et cela nécessite un travail d'information et de sensibilisation.

Je rejoins les propos de M. Lamassoure. Les deux principes établis par le Parlement européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté – sanctions administratives d'une part, qui ont fait l'objet de propositions de réglementation et projets d'accord entre les membres de l'Union touchant l'institution de sanctions pénales d'autre part – méritent d'être réaffirmés. Encore faut-il que les documents écrits nous soient distribués, de telle sorte que nous puissions nous atteler à la tâche.

Au lieu de chercher à identifier des coupables, relançons le progrès vers plus de démocratie. Il est en effet déplorable que seul le Conseil – et non le Parlement – puisse infliger des sanctions administratives.

Concernant une éventuelle convention entre les pays, la difficulté provient des situations variables selon les Etats membres : la fraude constitue un délit dans seulement trois d'entre eux. L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes sur le maïs grec – qui provenait en fait de Yougoslavie – a bien montré en 1989 combien des définitions divergentes de la fraude rendaient la situation compliquée.

Il nous faut nous doter des instruments juridiques qui nous permettront d'opérer tous sur des bases comparables. Faire de la fraude communautaire un délit me paraît indispensable pour mieux surveiller l'utilisation de l'argent confié à l'Union européenne. Le Parlement peut incontestablement apporter sa pierre à l'édifice.

J'aurais beaucoup à dire sur ce sujet qui me passionne et qui est ma spécialité. Mais j'ai peut-être trop parlé. J'ajouterai simplement que j'ai participé avec M. Lamassoure à de nombreuses consultations et il me semble que les propositions de la présidence française méritent tout notre appui. Je souhaite qu'elles figurent parmi les travaux de la conférence intergouvernementale. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Ne vous excusez pas d'être passionnée, c'est une qualité !

Effectivement, la fraude n'est pas quantifiable en l'état actuel des choses. Si elle l'était, elle serait mieux cernée, donc limitée. Le problème vient précisément du fait qu'elle est mal connue.

M. MATTILA (Finlande). — J'approuve les propos de M. Lamassoure, desquels je conclus qu'il nous faut nous intéresser de près à ces questions.

L'Union européenne ne peut tout contrôler, ni être présente partout.

Par conséquent, nous avons besoin d'un système permettant aux Etats nationaux et aux Cours des comptes de travailler ensemble sans friction. Un tel système a d'ores et déjà été mis en place en Finlande et, dans toutes les administrations où il a été appliqué, l'efficacité du service public en a été améliorée. Nous autorisons des commissaires aux comptes agréés, en leur qualité « d'auditeurs-vérificateurs des comptes publics » à examiner la comptabilité publique à tous les échelons, local, régional, national.

Si l'administration de la Cour des comptes européenne donnait sa confiance à une organisation de ce type, je ne doute pas que nous parviendrions à une construction tout à fait fiable.

Les sanctions sont certes nécessaires, mais nous devons aussi investir fortement dans la formation du personnel et dans des solutions administratives efficaces pour agir avec des chances de succès. Le Parlement européen doit se préoccuper de vérifier si les Cours des comptes des Etats membres et la Cour des comptes européenne sont capables d'inspirer une confiance telle que leurs vérifications comptables soient fiables.

Pour conclure, je forme le vœu que la structure administrative de la Cour des comptes européenne, trop bureaucratique, soit allégée. Des missions d'évaluation pourraient être confiées aux Cours des comptes des États membres, dans l'intérêt même du développement de l'Union européenne.

M. MEYER (Allemagne). — Au nom de la délégation allemande, je tiens à remercier la présidence française d'avoir inscrit la lutte contre la fraude à l'ordre du jour de notre discussion et d'en faire une de ses actions prioritaires. Le *Bundestag* a examiné en première lecture un texte sur ce sujet, dont la discussion n'est pas encore parvenue jusqu'à son terme. Mais vous avez lu la position du *Bundesrat*.

Peu importe de savoir quel est le montant des dégâts, s'il se chiffre à 1,2 % ou 2,5 % du budget communautaire. Je rejoins Mme Theato dans son souci de mieux contrôler en particulier le domaine agricole.

En outre, nous ne savons toujours pas de façon définitive si les communautés ont une compétence propre en matière de lutte contre la fraude. Il faudra élucider ce point. Si la Communauté n'est pas compétente, nous aurons recours au droit international classique : il suffira de passer une convention entre États membres.

« *Nulla poena sine lege* » dicit M. Lamassoure. Certes, mais j'ajoute : « *nulla poena sine culpa* » ! Il ne peut y avoir de sanctions sans faute. Y a-t-il des circonstances, par exemple dans le cas d'un comportement négligent, où il peut y avoir sanction en l'absence de faute ? Il faut en tout cas, pour que ce type de comportement puisse être sanctionné, une loi précise, prévisible. Ainsi le délinquant saura ce qu'il risque.

Le *Bundestag* l'a constaté : ce qui importe c'est moins de créer un nouvel arsenal coercitif que de combler les lacunes existantes. Si les dispositifs actuels comportent certaines faiblesses, nous ne devons pas non plus méconnaître le problème du respect des lois existantes. Dans ce domaine aussi, il faudra agir.

Si les nouvelles dispositions prises par la Cour des comptes, visant à mener des actions préventives plus efficaces sont utiles, il faudra aussi mieux appliquer les lois existantes. A cet égard, une coopération plus étroite entre les États membres, par exemple dans le cadre d'E.U.R.O.P.O.L., est nécessaire pour que les lois soient mieux respectées. Il faut enfin que les délinquants soient effectivement arrêtés et poursuivis. (*Applaudissements.*)

M. WOLTJER (Pays-Bas). — Si je me félicite que cette question soit inscrite à notre ordre du jour, j'ai aussi la nette impression que

l'on en discute trop souvent de façon théorique. Revenons aux faits : 80 % des moyens financiers sont répartis par les autorités nationales. C'est donc d'abord aux Parlements nationaux d'assurer le respect des réglementations. A cet égard, une coopération entre les Parlements nationaux est indispensable. Trop souvent, des procédures ne peuvent aboutir en raison de la seule applicabilité du droit national.

Je remercie M. Lamassoure pour la diligence avec laquelle il a porté cette question devant les chefs d'Etat. Il mérite un vif hommage.

Des choix devront être faits. Trop souvent, des discussions à ce sujet n'aboutissent pas parce que des blocages empêchent l'unanimité. Il nous faudra continuer cette discussion à l'avenir pour soutenir cette initiative française et franchir les obstacles que nous pourrions rencontrer. Il serait ainsi utile de reprendre cette discussion lors d'une prochaine session de la C.O.S.A.C., afin d'évaluer nos progrès ! On a beaucoup discuté de la manière dont on peut combattre la fraude. Certains Etats membres ont trouvé des solutions pour renforcer la prévention et la transparence ; en tant que membre du Parlement européen, j'ai moi-même osé à m'interroger sur la politique agricole. Mais les hommes politiques ne sauraient se reposer uniquement sur la Cour des comptes. L'Europe est en danger : il leur faut donc agir et d'abord poursuivre cette discussion dans l'avenir.

M. CECCHI (Italie). — Nous sommes ici confrontés à l'un des problèmes les plus importants et les plus pressants. Faut-il élaborer une jurisprudence européenne ou s'en tenir aux jurisprudences nationales ? La fraude communautaire existe. Elle porte notamment sur les biens publics et divers financements publics. En Italie, nous nous sommes adaptés à la dernière législation communautaire. C'est ainsi que nous avons constitué à l'intérieur de la garde financière un corps spécial chargé de contrôler les fraudes communautaires. Depuis 1986, nous avons édicté des lois précises en matière de fraude communautaire, lois qui prévoient des peines allant de un à cinq ans de réclusion.

Il faut aussi étudier les mécanismes qui provoquent ces fraudes, comprendre comment des escrocs peuvent s'organiser.

On ne peut se contenter des contrôles. Il faut aussi prévoir des sanctions pénales et pas seulement administratives. La jurisprudence existante doit être conservée, quitte à créer une commission spéciale qui se chargerait de ces contrôles.

M. GALLAGHER (Irlande). — Nous pouvons vous offrir quelque chose : notre exemple. Nous avons créé une commission d'enquête sur les fraudes à la viande bovine. Elle fonctionne comme un véritable tribunal. Il y avait pléthore de dispositions législatives dans lesquelles se noyaient les nouvelles institutions. Il existe maintenant une législation plus claire.

Nous approuvons la proposition du Conseil de créer une nouvelle instance. Mais il faut se garder de multiplier les dispositions sans les écrire. Notre collègue allemand a raison : on risquerait alors de les rendre inefficaces.

Il faut faire le maximum au niveau national. Peut-être faudra-t-il étendre les compétences de la Cour de justice en matière de conflit d'intérêts ? Après les dernières élections, nous avons créé une nouvelle commission. Je suis convaincu qu'elle va s'intéresser de très près à cette affaire.

M. CRAVINHO (Portugal). — La responsabilité de la bonne exécution revient à la Commission, mais les États membres ne peuvent se défaire complètement sur celle-ci.

Au Parlement européen, j'étais membre de la Commission lorsque M. Lamassoure la présidait. J'ai constaté alors que nous étions dépourvus de moyens en matière de fraude, en particulier parce que nous n'avons pas la possibilité de les prévenir, mais surtout j'ai constaté que la Commission européenne était souvent restée passive face à des opérations frauduleuses même lorsqu'il y avait des preuves sérieuses. C'est une conclusion brutale, mais c'est celle à laquelle j'ai abouti personnellement. Il faut mettre un terme à ces agissements ! Le problème est considérable. Une des difficultés tient au fait que la responsabilité de la bonne exécution budgétaire est partagée entre différents commissaires. La Commission a fait des propositions positives, reste à voir cependant si elle veut aller jusqu'au bout et assumer les responsabilités que lui donne l'article 205 du traité.

La Commission doit progresser sur la voie de l'harmonisation. Il y a un minimum de mesures à prendre, pour lesquelles elle doit agir. Elle doit définir des priorités pour les sanctions. Celles-ci doivent être adaptées à la gravité des faits. Ce principe doit être clairement posé et bien connu de l'opinion publique. Les sanctions peuvent être pécuniaires, on pourrait aussi supprimer le bénéfice de certaines subventions en cas de fraude. Tout un arsenal de mesures existe déjà ; il faut les utiliser.

Les Parlements nationaux ont déjà pris certaines initiatives. Le Parlement britannique nous donne un exemple particulièrement frappant dont pourraient s'inspirer les autres Parlements nationaux. Quand la Cour des comptes constate une infraction dans un pays donné, les Parlements devraient s'en saisir. Il ne sert à rien de se contenter de lire le rapport de la Cour des comptes européenne ! Chacun d'entre nous devrait tenter d'y voir de plus près dans son propre pays en établissant un rapport spécial chaque fois que des éléments le concernant sont mentionnés dans un rapport de la Cour des comptes.

Encore une fois, la responsabilité en matière de bonne exécution du budget communautaire revient à la Commission en vertu de l'article 205. Aux Parlements de se doter d'un programme d'activité qui tienne compte de ce que font les Cours des comptes. Peut-être pourrions-nous structurer un peu mieux notre action. (*Applaudissements.*)

M. SKYLLAKOS (*Grèce*). – Nous, pays agricoles, sommes inquiets : on voit les pays les plus riches, ceux du noyau dur, mettre en cause la P.A.C. pour consacrer moins d'argent aux pays les moins riches.

Mes autres observations concernent les commissions et le rôle des Parlements nationaux. Depuis plusieurs années, dans des réunions du type de celle-ci, nous parlons du fameux « déficit démocratique ». Mais soit les pas vers la démocratie sont lents, soit il n'y a pas de pas du tout. La démocratie : dans chaque pays, le Gouvernement s'en sert pour faire passer ses choix. C'est ainsi qu'en Grèce, nos commissions n'ont pas vraiment les moyens d'intervenir en aval. Lorsque les suggestions de la Commission de Bruxelles arrivent jusqu'à nous, il est déjà trop tard. Nos critiques concernant, par exemple, le G.A.T.T., le Livre blanc, les critères de convergence ne sont arrivées qu'après coup alors que tout était déjà conclu. Pour que nous puissions intervenir efficacement dans le processus de décision, il faudrait que l'opinion publique et les peuples soient mis au courant en temps utile. Or, c'est une pratique courante des gouvernements de ne pas le faire. C'est pourquoi, en Grèce, nous demandons une révision de la Constitution et nous faisons de cette démocratisation une priorité. Le rôle de la Commission européenne est de contribuer à cette démocratisation.

On nous propose d'instituer un Sénat des nations auprès de l'exécutif pour les matières relevant du troisième pilier. Nous sommes contre car cela conduirait à exclure encore davantage les Parlements nationaux du processus décisionnel.

M. LE PRÉSIDENT. – M. Coissoro (Portugal) a renoncé à son temps de parole, je l'en remercie comme j'en ai remercié son collègue espagnol.

Lorsque j'ai proposé à la « troïka » d'inscrire à notre ordre du jour les problèmes de la fraude, je me demandais si ce sujet allait susciter un grand intérêt. Preuve est faite que oui, comme en témoignent le nombre, la qualité et la passion des interventions. Il est vrai que ces problèmes sont fondamentaux pour la construction européenne et nous avons eu le mérite d'en cerner quelques-uns.

Je dirai d'abord à notre collègue grec que la fraude n'est pas spécifique aux pays « pauvres ». Si j'en crois mon expérience, elle est communément pratiquée, seule la technique change.

Faut-il, pour lutter contre la fraude, de nouveaux textes ou doit-on plutôt s'attacher à mieux appliquer ceux qui existent ? Faut-il privilégier la prévention ou la répression ; étant entendu que la menace de répression a en elle-même un aspect préventif ? Faut-il privilégier les sanctions administratives ou judiciaires ? Ces dernières supposent une légitimité démocratique et doivent être entourées d'une procédure. Faut-il communautariser l'arsenal de contrôle ou, au contraire, le déléguer davantage aux Etats membres ? Ou faut-il un mélange des deux ?

Il nous appartiendra d'insister auprès de nos gouvernements, comme auprès du Parlement européen et de la Commission, pour que cette dernière suive avec plus d'attention que par le passé les efforts de lutte contre la fraude, ses progrès, ses résultats. Il nous appartient de leur rappeler qu'en définitive, c'est nous qui votons les dépenses et qu'en la matière, l'idée que nous nous faisons du zèle mis dans cette lutte jouera un rôle déterminant.

Onze orateurs n'ont pu prendre la parole sur le thème de ce matin. Celui de demain étant très proche, je leur donnerai prioritairement la parole après la présentation faite par M. Genton.

Enfin, je vous remercie de votre assiduité et de l'intérêt que vous avez porté à nos travaux.

La séance est levée à 17 h 25.

SÉANCE

DU MARDI 28 FÉVRIER 1995

PRÉSIDENTENCE DE M. ROBERT PANDRAUD,
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (FRANCE)

La séance est ouverte à 9 h 45.

Thèmes n° 1 et 4 :
Rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

M. LE PRÉSIDENT. — Au cours de cette dernière matinée de la XII^e C.O.S.A.C., nous devons reprendre la discussion sur le thème n° 1 : « Application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne », sur lequel onze orateurs sont encore inscrits, et traiter le thème n° 4 : « Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ».

A midi, Mme Tocino, présidente de la commission mixte du Parlement espagnol pour les Affaires européennes, nous fournira quelques éléments d'information sur la XIII^e C.O.S.A.C., puis le temps sera venu de clore notre conférence, pour nous retrouver à déjeuner à midi et demi. Aussi me trouvé-je à nouveau dans la triste obligation d'inciter chacun à faire preuve de toute la concision possible.

Avant d'appeler à la tribune le président Genton, pour introduire notre discussion, je donne la parole à M. Fich, président de la commission des Affaires européennes du Parlement danois, qui me l'a demandée pour un rappel au Règlement.

M. FICH, président de la commission des Affaires européennes du Folketing (Danemark). — Je vous remercie, monsieur le Président. Je serai très bref : il nous a été distribué un document comportant les réponses au questionnaire qui nous avait été adressé, et j'ai le regret de constater que la réponse danoise n'y figure pas.

Vous me permettrez donc de vous en faire part. La commission n'ayant pas de mandat politique, ce sont les groupes qui se prononcent sur les questions politiques, non cette commission en tant que telle. Nous formons le vœu que cette réponse, que nous avons clairement formulée, soit intégrée au document.

M. LE PRÉSIDENT. — Acte vous en est donné.

M. GENTON, *président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne (France)*. — Il me revient d'introduire le dernier thème de cette XII^e C.O.S.A.C., c'est-à-dire à la fois le rôle des Parlements nationaux dans la future Union européenne et les problèmes d'une éventuelle Union différenciée.

A dire vrai, les circonstances m'ont conduit à revoir le discours que j'avais prévu de prononcer, à la lumière des débats d'hier, consacrés à une sorte d'état des lieux, c'est-à-dire de ce que font actuellement les Parlements nationaux dans le domaine européen ; aujourd'hui, nous devons nous tourner vers le futur, pour réfléchir sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

Or, dès hier, nous avons commencé en réalité à aborder le thème d'aujourd'hui, beaucoup de délégations s'étant déjà exprimées sur le problème que nous devons traiter ce matin.

Cela change bien des données de mon rapport introductif.

En effet, je comptais vous dire principalement que la plupart des Parlements représentés ici étaient loin d'avoir terminé leur réflexion, et qu'il était trop tôt pour tirer des enseignements, car seulement un peu plus d'un tiers des Assemblées représentées au sein de la C.O.S.A.C. avaient répondu en détail au questionnaire que nous leur avons adressé ; beaucoup d'Assemblées avaient fait savoir que leur réflexion n'était pas assez avancée pour qu'elles répondent ; mais hier, j'ai observé que cette réflexion avait beaucoup progressé depuis lors, puisque pratiquement tous les orateurs ont exprimé leur position sur le rôle futur des Parlements nationaux, notamment sur l'opportunité d'une éventuelle seconde chambre européenne, proposition qui est approuvée par un grand nombre de parlementaires français.

J'ai donc dû revoir mes notes en fonction de tout ce qui a déjà été dit hier. De toute manière, chacun de vous dispose d'une synthèse des réponses à notre questionnaire, qui permet d'avoir une idée de la teneur des réponses que nous avons reçues et celles qui n'y figurent pas encore vont y être ajoutées, comme l'a demandé l'orateur précédent.

Nous sommes tous d'accord ici pour dire que les Parlements nationaux et le Parlement européen ne doivent pas être concurrents, mais complémentaires ; cela doit évidemment constituer l'axe de nos réflexions. Mais, au-delà de cette position de principe, il convient de déterminer les modalités précises de cette complémentarité, sinon, cette idée ne restera qu'une idée et ne connaîtra pas de réelle application.

Pour cela, il faut mener une réflexion sur les domaines d'actions privilégiés des Parlements nationaux, d'une part, du Parlement européen, d'autre part.

Or, cette réflexion ne peut être menée sans que l'on s'interroge sur le fonctionnement global de l'Union de demain. En effet, les rôles respectifs des Parlements nationaux et du Parlement européen dépendront forcément des grands choix institutionnels qui seront faits pour l'Union : je me rapproche ici des propositions faites par le programme de la XIII^e C.O.S.A.C., à Madrid.

Nous savons tous qu'un des problèmes majeurs qu'a rencontrés la conférence intergouvernementale de 1991 fut la structure du futur traité de Maastricht : fallait-il une Communauté unique intégrant la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les affaires intérieures et de justice, ou fallait-il une structure à trois piliers ?

Ce débat a sans doute été le plus important de toute la conférence intergouvernementale, et lorsque, le 30 septembre 1991, onze Etats sur douze – onze sur douze ! – ont écarté un projet à structure unitaire au profit d'une structure à trois piliers, ce fut certainement le moment le plus critique de la conférence.

Or, nous savons que le rôle des Parlements nationaux et celui du Parlement européen seront différents selon qu'on se trouve dans une structure communautaire ou dans une structure où figurent des piliers non communautaires. Sans doute devra-t-il toujours y avoir complémentarité entre eux et non concurrence, mais cette complémentarité ne s'organisera pas de la même manière dans les deux cas ; et nous savons aussi que le débat sur la structure sera à nouveau évoqué au sein de la conférence intergouvernementale de 1996.

Pouvons-nous sérieusement penser qu'il y aura demain, je veux dire : en 1996, unanimité des quinze Etats membres pour passer de l'intergouvernemental au communautaire en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht ?

Nous avons pu constater hier que le ministre des Affaires étrangères français ne paraissait guère envisager sérieusement cette hypothèse – et il n'est pas isolé en France, puisque les réflexions conjuguées du Sénat et de l'Assemblée nationale vont dans le même sens. Pensez-vous que d'autres ministres des Affaires étrangères, parmi les quinze, ne réagiront pas de la même manière ? Ne convient-il pas, dès lors, d'avoir une vue réaliste et pragmatique ? L'idéal est beau, mais il ne doit pas nous empêcher de voir le réel !

C'est dans cette optique, je crois, qu'il faut envisager notre proposition d'un Sénat européen compétent pour les deuxième et troisième piliers, notamment pour veiller au respect du principe de subsi-

diarité ; nous avons entendu avec beaucoup d'intérêt les réactions qui se sont exprimées hier à ce sujet. La plupart ont été assez critiques. Le principal argument développé à son encontre est que les Parlements nationaux doivent avoir un rôle qui se limite à l'échelon national et qui consiste à contrôler l'action du gouvernement national.

Il est vrai que c'est d'abord et avant tout à l'échelon national, vis-à-vis de chaque gouvernement, que chaque Parlement doit exercer un contrôle. Un de nos collègues danois y a insisté avec beaucoup de talent, en rappelant toute la portée du contrôle parlementaire national dans son pays. Voilà qui doit nous servir d'exemple à tous, car nous connaissons cette compétence du *Folketing* et nous sommes admiratifs, mais nos gouvernements ne sont pas forcément de cet avis !

Nous devons réfléchir aux limites du contrôle que nous exerçons chacun séparément. Nos gouvernements, eux, n'agissent pas isolément : ils travaillent au sein du Conseil des ministres. Si chaque Parlement reste isolé, peut-il exercer valablement un contrôle ? A partir du moment où les gouvernements travaillent ensemble, est-ce que les Parlements nationaux ne doivent pas, eux aussi, travailler ensemble ? J'ai l'impression que la réflexion doit se poursuivre sur ce point.

J'ai observé d'ailleurs que les orateurs qui se sont exprimés hier ont rarement jugé que la situation actuelle fût satisfaisante. Beaucoup ont souhaité que l'échange d'informations dans le cadre de la C.O.S.A.C. s'intensifie, et je les approuve, mais la question reste posée : le cadre de la C.O.S.A.C. n'est-il pas un peu étroit pour répondre à l'immense problème de la démocratisation de notre Union européenne ? Pouvons-nous exercer un contrôle valable et suffisant en nous réunissant deux fois par an ?

J'ai bien noté l'objection principale que l'on faisait aux propositions françaises : il ne faut pas créer une nouvelle institution. Je comprends ce point de vue, mais il faut aussi se demander si, à certains moments de la construction européenne, il ne faut pas créer du neuf pour pouvoir avancer.

Lorsque l'Allemagne et la France ont proposé de créer le Conseil européen, l'accueil a été extrêmement réservé. L'objection était la même : on allait créer un échelon de plus, qui allait compliquer l'architecture européenne. Maintenant, chacun admet que le Conseil européen est indispensable, et bien des problèmes n'ont pu être résolus que dans ce cadre.

Dans des domaines comme la sécurité extérieure, la défense commune, la police et la justice, pourrions-nous avancer vraiment sans trouver une formule pour mieux associer les Parlements nationaux, qui restent considérés, dans beaucoup de nos pays, comme les dépositaires

taires de la légitimité démocratique ? C'est une question qu'on ne peut écarter d'un revers de main.

L'Européen de longue date et d'ancienne expérience que je crois être peut témoigner que c'est ainsi que Jean Monnet et Robert Schuman voyaient les choses. A leurs yeux, pour passer à l'union politique de l'Europe, il fallait faire participer les Parlements nationaux par le biais d'un Sénat. Je vais peut-être surprendre, mais c'est ce qu'avait prévu le premier projet de constitution politique de l'Europe, élaboré en 1953, qu'ils avaient approuvé et auquel on peut se reporter.

Les autres thèmes de notre réunion de ce matin ont beaucoup moins été abordés hier, et je vais pouvoir m'en tenir à un résumé des réponses à notre questionnaire.

Nous vous avons tout d'abord interrogés sur la « communautarisation » — pardonnez ce mot un peu barbare — des deuxième et troisième piliers de l'Union. Certaines Assemblées ont exprimé un sentiment favorable, d'autres y sont nettement opposées, d'autres encore abordent ce sujet de manière moins catégorique, mais il n'existe pas de sentiment général à ce sujet dans les réponses que nous avons reçues.

Un autre thème abordé était celui d'une éventuelle union différenciée. Là, il se dégage un certain accord entre les Assemblées : elles considèrent généralement que l'on ne pourra pas éviter de recourir à une certaine différenciation, mais elles pensent aussi que ce n'est qu'un pis-aller et que moins il y aura d'union différenciée, mieux ce sera.

Toutes les contributions s'opposent à l'idée d'une Europe « à la carte ». Beaucoup soulignent que la différenciation doit être aussi limitée que possible, et, surtout, qu'elle ne doit exclure aucun Etat membre, mais au contraire permettre à tout Etat membre de participer intégralement, le moment venu, à toutes les politiques de l'Union. Certes, bon nombre des réponses soulignent qu'une certaine différenciation risque d'être inéluctable, pour éviter une stagnation de la construction européenne ; mais elles soulignent aussi que cette différenciation doit concerner le moins de domaines possible et qu'elle doit rester transitoire.

Comme vous le voyez, le débat que nous allons avoir entre nous peut être assez animé, car nous sommes loin du consensus.

En tout état de cause, il nous faudra sans doute, me semble-t-il, poursuivre ce débat à Madrid lors de la XIII^e C.O.S.A.C. et cela va d'ailleurs dans le sens des propositions de Mme la présidente de la commission mixte du Parlement espagnol. Les réflexions au sein de chaque Parlement auront alors été menées plus avant et il nous sera peut-être plus aisé alors de trouver des points de convergence.

En attendant, il me semble que se pose dès maintenant la question de la prise en compte des travaux des Parlements nationaux par le groupe de réflexion qui se réunira le 2 juin prochain, ainsi que l'a décidé le Conseil européen de Corfou.

Je rappelle que ce groupe n'est pas un groupe composé de représentants des institutions communautaires : il est composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des Etats membres et du président de la Commission. Deux représentants du Parlement européen participeront en outre aux travaux de ce groupe de réflexion.

Il paraît clair que le Parlement européen assignera à ses deux représentants la mission de défendre ses propres revendications, ce qui est normal. Mais deux représentants du Parlement européen ne peuvent être les porte-parole de l'ensemble des thèses des Parlements nationaux : ce sentiment semble assez largement partagé. De ce fait, il paraît nécessaire que des représentants des Parlements nationaux soient associés aux travaux du groupe de réflexion.

Quel devrait être le but de cette association ? D'abord, d'informer directement et complètement tous les Parlements nationaux sur les travaux du groupe de réflexion ; ensuite, de veiller à ce que ce groupe prenne en compte le rôle spécifique des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne, qu'il étudie cette question et fasse des suggestions.

Il nous reste cependant à définir les modalités d'une telle participation. L'idée qui vient d'abord à l'esprit consiste à charger la troïka de la C.O.S.A.C. d'assurer cette représentation des Parlements nationaux. Je crois qu'il nous faut nous déterminer sur ce point aujourd'hui, et vos interventions seront très utiles.

Là encore, les présidents de nos Assemblées ont déjà évoqué cette question à Bonn et je crois qu'ils ont l'intention d'y revenir prochainement. Un échange de vues sur ce sujet au sein de la C.O.S.A.C. ne peut que les encourager dans cette voie : c'est donc l'un des points que nous devons traiter de manière précise, et je pense que M. le président nous y incitera.

Mes chers collègues, je vous remercie de votre patience et de votre attention. (*Applaudissements.*)

M. PANDRAUD, président. — Merci de cette intervention aussi pertinente que probante, aussi synthétique que visionnaire ! Vous nous avez proposé d'associer des représentants des Parlements nationaux aux travaux du groupe de réflexion par l'intermédiaire de la troïka : je souhaite que les orateurs qui vont maintenant s'exprimer répondent précisément à cette proposition concrète.

M. VETTER, *ministre président de la commission pour les questions européennes (Bundesrat, Allemagne)*. — Je suis très heureux que nous puissions reprendre aujourd'hui la discussion d'hier matin. Ce que nous souhaitons avant tout, c'est que l'on soit pragmatique. Nous croyons que les Parlements nationaux doivent participer à la réflexion sur l'avenir de l'intégration européenne ; mais il ne s'agit pas pour eux d'articuler des intérêts nationaux. D'où l'intérêt du travail de la C.O.S.A.C. Il faut bien savoir que l'opinion publique n'est pas acquise, et si l'on devait voter aujourd'hui en Allemagne sur un nouveau traité de Maastricht, le résultat serait sans doute négatif.

Nul n'ignore que nous préconisons un renforcement des compétences du Parlement européen. D'autre part, le Tribunal constitutionnel allemand a regretté le manque de pouvoir de ce Parlement, mais il a estimé que l'intégration européenne doit se faire sur la base des nations, en accordant un rôle particulier aux Parlements nationaux. En Allemagne, nous avons donc amendé la Constitution pour associer mieux la Fédération et les *länder* aux décisions européennes. Actuellement, le Gouvernement fédéral ne peut plus prendre de décisions européennes sans consulter les *länder* — et dans certains cas, si l'article 235 est en cause, il faut l'unanimité.

D'une façon générale, les Parlements ont un droit de regard sur l'action des gouvernements et toute décision exige un accord préalable des Parlements nationaux. Nous accordons une importance particulière à la préparation de la conférence intergouvernementale, et les *länder* ont commencé à y réfléchir sérieusement. Il est évident en effet que les structures de décision sont surannées, surtout depuis l'élargissement de l'Union. Il ne s'agit pas seulement du problème de la subsidiarité — nous sommes mécontents de la façon dont la Commission applique ce principe, quand nous voyons des directives communautaires sur les uniformes des pompiers... Mais ce qui nous intéresse, c'est que l'on définisse clairement les compétences respectives de l'Union, des exécutifs, des Parlements : c'est là-dessus qu'il faut progresser, au lieu de considérer les applications de la subsidiarité cas par cas. Il faut réfléchir à l'élargissement, se demander quelle majorité sera requise pour quelle décision ; réfléchir au troisième pilier sur la sécurité, l'immigration, etc. Nous nous sommes attelés à cette réflexion, et nous comptons faire en juillet un certain nombre de propositions ; les *länder* seront représentés à la conférence de 1996.

Mais il faut parler des procédures de décision, on ne doit pas oublier les problèmes de fond, les questions financières, le chômage, les débouchés à offrir à la jeunesse, l'agriculture, les médias... Sur tous ces sujets, il peut être fort utile de se mettre d'accord à la C.O.S.A.C. De même au sujet des réformes administratives, une question que j'ai eu l'occasion de traiter dans mon pays : comment peut-on

se doter de structures assez souples et assez légères pour bien régler les problèmes ? Il est certain qu'en deux jours, ici, nous avons beaucoup appris, et que nous comprenons mieux l'approche des uns et des autres. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je demande à tous les orateurs d'être concis, car il y a encore de nombreux inscrits.

M. CECCHI (Italie). — J'essaierai d'être bref, mais il faut bien laisser un peu d'espace pour le débat. Celui-ci était un peu languissant hier, nous avons entendu des déclarations assez froides, mais il a été relancé aujourd'hui.

Une réflexion doit être menée sur tout ce qui a été dit ici et sur les thèmes abordés par le questionnaire français. Ceux qui étaient présents à Paris en février, lors de la troïka, ont été étonnés par la teneur de ce questionnaire, tout comme les membres des commissions qui l'ont reçu. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas pu formuler de réponse — et nous n'avons pas été les seuls dans ce cas. Le problème est en effet fort complexe et la commission à laquelle j'appartiens a estimé qu'il devait être abordé dans un cadre plus vaste. Il renvoie plus largement à la recherche d'une Europe différente, dans laquelle les Parlements nationaux puissent exercer un contrôle plus attentif sur le Parlement européen.

Comme je l'ai dit en février, je crois que nous devons ouvrir à nouveau le débat autour de cet « Etat européen » auquel faisait référence le ministre allemand M. Vetter, un Etat qui doit faire l'objet de contrôles et qui doit accueillir en son sein toute une série de représentants des pays membres. La question importante est celle-ci : à quoi doit ressembler cet Etat ? Les fondateurs, Jean Monnet, Robert Schuman et Alcide De Gasperi estimaient, je cite le dernier d'entre eux — que, pour constituer un véritable Etat européen, nous devons savoir parfois oublier nos nations. Cette idée demeure très moderne. Pour leur part, les Italiens se sont prononcés en faveur d'une Europe totale, pleine et entière.

Le constat d'un manque de dialogue entre l'Europe et les Parlements nationaux doit nous inciter à élaborer des liens de coopération et d'information ; ils font défaut actuellement. Je ne verrais pas d'inconvénient à ce qu'une instance soit chargée d'étudier la question des échanges d'information et du rôle des commissions ; la C.O.S.A.C. pourrait contribuer par des rencontres plus rapprochées à ce dialogue que nous souhaitons.

Faut-il aller plus loin pour le moment ? Ce n'est pas mon avis, ne serait-ce que parce qu'alors nous buterions sur le problème de l'Europe des régions : en Italie, en Allemagne ou ailleurs, les régions

souhaitent être plus présentes au Parlement européen. Cette demande apparaît d'ailleurs légitime, puisqu'elles en sont souvent plus proches que les Etats. Devrons-nous, alors, nous orienter vers un Parlement des régions ? Vous le voyez, tout cela risque de se révéler inextricable, et de nous ramener à l'Europe des patries, alors qu'il existe une Europe des cultures, fondée sur une philosophie commune ; et c'est sur cette base que les Parlements nationaux doivent se rapprocher du Parlement européen pour faire émerger l'Etat-Europe auquel nous aspirons.

La solution qui nous a été présentée pêche par sa complexité : le « Sénat européen » serait une énorme fuite en avant, alors que nous pourrions déjà améliorer les choses au sein des structures actuelles. Dans le cadre du traité de Maastricht, voyons déjà comment nous pouvons rattraper notre retard sur les deuxième et troisième piliers, en particulier en matière de justice.

L'Europe que j'appelle de mes vœux n'est pas celle d'Édimbourg, qui m'évoque une flaque d'eau dans laquelle un enfant ferait évoluer une petite barque. Ne fragilisons pas le Parlement européen si nous voulons éviter que l'Europe se transforme en une petite flaque d'eau noirâtre et fangeuse ! (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je donne la parole à M. Brok pour une motion d'ordre.

M. BROK (*Parlement européen*). — Je souhaite éviter tout malentendu sur la position de l'Allemagne. Comment, alors que tous les partis opposés à la poursuite de la construction européenne ont rencontré des échecs électoraux, M. Vetter peut-il affirmer que l'opinion publique allemande est indécise sur cette question ? Je peux dire que 70 % des Allemands sont favorables à l'intégration européenne.

Quant aux amendements apportés à notre Constitution, notamment sur la participation des *länder* et des Parlements régionaux, ils n'ont rien à voir avec les mécanismes de prise de décision au niveau européen, ils répondaient à la nécessité d'un rééquilibrage au plan purement national.

M. LE PRÉSIDENT. — J'ai fait en sorte au cours de ces deux journées d'éviter tout débat franco-français. Epargnez-nous également un débat germano-germanique ! (*Rires sur divers bancs.*)

Mme TOCINO (*Espagne*). — Je m'efforcerai quant à moi de ne pas tomber dans un débat hispano-espagnol !

Juriste, je considère le traité de Maastricht comme le seul instrument juridique dont nous disposons et auquel nous devons nous référer.

rer. Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que les propositions formulées aujourd'hui découlent de l'article 3 du traité, qui énonce la nécessité pour les Parlements nationaux d'intensifier leurs relations avec le Parlement européen et de participer plus activement aux activités européennes.

Le commun dénominateur entre nous est la recherche d'une démocratisation dans le fonctionnement des institutions. Mais lorsque nous parlons de « déficit démocratique », sommes-nous tous d'accord sur le sens de cette expression ? Hier, le représentant du *Folketing* danois nous a expliqué comment son Assemblée disposait sans doute de la meilleure information sur les activités communautaires, comment toute décision du Gouvernement était soumise à un contrôle parlementaire strict, au point que tout mandat est remis en question lorsque le C.O.R.E.P.E.R. ajoute un point à son ordre du jour. Bref, le Parlement danois influence et contrôle l'action du Gouvernement ; et pourtant, il y a bien eu déficit démocratique, puisque le Parlement a pu dire « oui » au référendum et le peuple dire « non ».

Nous voyons bien où se situe la racine du déficit démocratique : dans les rapports entre les Parlements nationaux et les opinions publiques, non dans la capacité des parlementaires à influencer la politique européenne.

C'est précisément pourquoi une deuxième chambre n'apporterait aucune amélioration... sauf si nous voulons une Europe des réunions et des Assemblées !

Certains disent que les solutions doivent être modulées selon les pays, en fonction de leur stade d'intégration dans l'Union européenne.

Créer des assemblées par thème et par région, multiplier les institutions spécifiques, pour contrôler l'union économique et monétaire, pour débattre de la politique étrangère et de sécurité commune, sans parler de la défense, entre petits pays d'un côté, grands pays de l'autre, bref, se retrouver face à un chaos d'assemblées tout cela dévaluerait l'idée et les réalisations européennes au lieu de les démocratiser comme nous le souhaitons.

Créer une nouvelle chambre pour combler le déficit démocratique serait contraire à l'esprit comme à la lettre de l'article C du traité sur l'Union européenne, qui proclame que l'Union doit se doter d'un cadre institutionnel unique pour assurer la continuité et la cohérence des actions, dans le respect de l'acquis communautaire. Il est clair que la démocratisation des institutions européennes ne passe pas par la création de nouvelles assemblées. Au contraire, comme l'affirmait le représentant de la délégation allemande, il est beaucoup plus important pour gagner la confiance des citoyens de revitaliser les travaux

des Parlements nationaux dans ce domaine. Continuer d'évoquer sans cesse le déficit démocratique reviendrait à reconnaître leur inefficacité. C'est pourquoi nous devons contrôler davantage nos gouvernements, tout en collaborant avec le Parlement européen. Nous pouvons agir même avant et après les sommets en examinant les documents préparatoires et en analysant leurs conclusions.

Si nous voulons donner un contenu concret à nos débats au sein de la C.O.S.A.C., il ne faut pas créer de nouvelle assemblée.

Quant à la participation de la troïka au groupe de réflexion sur les institutions, que propose le président Genton sur sa possibilité juridique, je m'interroge : pourquoi n'avons-nous pas demandé cette représentation des Parlements nationaux à Ioaninna ? Nous n'avons pas su nous mettre d'accord pour savoir comment s'exercerait une telle représentation. Quelle qu'en soit la formule, je ne puis personnellement appuyer cette proposition. Cela dit, en tant que présidente de la délégation espagnole, je suis prête à assurer la transmission de toutes informations et suggestions sous la présidence espagnole. *(Applaudissements.)*

M. MAEKI-HAKOLA (Finlande). — Je tiens à vous remercier tous pour l'accueil chaleureux que vous nous avez réservé. Le débat a été très vif en Finlande avant le référendum d'adhésion. Il a porté principalement sur les questions de sécurité, sur l'économie et surtout sur l'agriculture. Le peuple et les responsables politiques finlandais sont aussi concernés par les problèmes de la transparence, du déficit démocratique et du rôle des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne qui est au cœur de notre débat d'aujourd'hui.

A la fin de l'an dernier, la Finlande était encore membre de l'Espace économique européen. Après avoir eu le sentiment d'exercer une certaine influence dans ce cadre, nous étions convaincus du rôle modeste que nous y jouions en dépit des espoirs que nous avions nourris. La situation est aujourd'hui totalement différente. En matière européenne, c'est la grande commission du Parlement finlandais qui est compétente. Elle exprime le point de vue des groupes politiques qui y sont représentés. Nous nous efforçons d'agir au niveau du Conseil des ministres ; nos ministres connaissent la position du Parlement sur les questions qu'ils ont à traiter. A ce jour — nous ne sommes membres que depuis deux mois —, aucun sujet d'actualité brûlante n'est encore apparu. La grande commission examine aussi les directives, au besoin en créant un comité *ad hoc*. Nous manquons encore d'expérience pour évaluer pleinement le fonctionnement de ce mécanisme, mais force nous est de constater le besoin de renforcer le rôle des Parlements nationaux. A cet égard, la proposition de création d'une deuxième chambre appelle des réserves de notre part. *(Applaudissements.)*

M. LE PRÉSIDENT. – Toutes les délégations ont pu s'exprimer. (*La délégation du Luxembourg manifeste qu'elle n'a pas encore pris la parole.*) Je vous donnerai la parole tout de suite après l'orateur suivant.

M. HICKS (Royaume-Uni). – C'est avec un grand intérêt que j'ai entendu le délégué finlandais décrire la procédure existant dans son pays.

Notre sujet d'aujourd'hui était le même lors de la première C.O.S.A.C. puisqu'il était question d'une plus grande ouverture, d'une plus grande responsabilité des institutions européennes. Il s'agit d'intégrer davantage les Parlements nationaux dans le processus de décision. Comment se fait-il que des années plus tard nous ayons le même débat, car il s'agit toujours de combler le déficit démocratique ? Si depuis six ans l'Union européenne a tant avancé, et si je m'en félicite en tant que membre du parti conservateur britannique, je ne puis, en tant que membre de la commission chargée des Affaires européennes de mon Parlement, que regretter que nous n'ayons pas suivi le mouvement. Pourquoi ? Pour la mise en œuvre du marché intérieur, plus de trois cent cinquante directives nous ont été soumises sans que nous y trouvions quoi que ce soit à redire ! Il est clair que le contrôle que nous exerçons n'est pas à la mesure de l'activité législative communautaire. C'est une remarque que je formule de manière positive. J'ai été frappé de constater ceci à la lecture des dix-sept réponses au questionnaire envoyé par les Français : sept commissions sur dix-sept ont répondu qu'elles n'avaient jamais présenté d'avis ou de réserve sur le contenu des projets de directives et de règlements de Bruxelles qui leur étaient soumis.

Je ne suis qu'un simple gars de la campagne d'une modeste province britannique (*sourires*), mais en exerçant au mieux mes facultés intellectuelles, je ne puis croire que toutes ces mesures proposées par Bruxelles, ces milliers d'articles de règlement n'aient présenté que des avantages aux yeux des dix-sept commissions européennes concernées.

Faut-il se saisir de cette suggestion de créer une nouvelle structure quel qu'en soit le format ? Certes, il faut davantage participer, exercer un contrôle accru, mais il y a déjà ces dix-sept commissions qui n'ont eu en fait aucun contrôle véritable sur Bruxelles ! Mieux vaudrait donc faire d'abord le ménage chez nous et voir si nous n'avons pas des possibilités de peser sur nos propres gouvernements. Je suis là-dessus tout à fait d'accord avec ce qu'ont dit le président de la délégation allemande et notre collègue danois. Si une commission est déjà incapable d'exercer un quelconque contrôle sur le gouvernement, ce sera encore plus difficile pour un organe international.

Je suis personnellement très engagé en faveur du développement de l'Union européenne ; je n'en hésite pas moins à donner le feu vert à une nouvelle institution, formelle ou informelle. Peut-être serait-ce au sein de la troïka qu'il faudrait trouver la solution. Peut-être dans les Parlements nationaux. Mais en tant que membre des commissions nationales, rien ne nous empêche d'apporter nos propres contributions. (*Applaudissements.*)

Mme LENTZ-CORNETTE, *vice-présidente de la commission des Affaires étrangères et européennes (Luxembourg)*. – Avec la rencontre d'aujourd'hui, le débat institutionnel est officiellement amorcé au niveau parlementaire. Or, le rapprochement avec les citoyens ne se fera que par l'entremise des Parlements nationaux. Faut-il, pour atteindre ce but, créer une institution nouvelle ? Nous avons déjà un forum, ici. Depuis six ans qu'elle existe, la C.O.S.A.C. s'est bien affirmée ; elle a pris un rôle déterminant. Sa composition judicieuse permet d'éviter les défauts des assemblées trop vastes. On pourrait peut-être améliorer les choses en donnant aux délégués le pouvoir de prendre position au nom de leurs propres Parlements. Nous devrions aussi pouvoir nous réunir à un rythme plus rapide.

S'agissant de l'association des Parlements au groupe de réflexion, il convient de bien délimiter les champs de compétence. Un échange régulier d'informations entre nous et le groupe de réflexion doit être considéré comme une exigence minimale pour la préparation des travaux de la conférence intergouvernementale. (*Applaudissements.*)

M. KAPSIS (*Grèce*). – Notre collègue britannique a dit exactement ce que je voulais dire. Je voudrais toutefois faire quelques propositions très précises à la troïka.

Si le déficit démocratique nous concerne tous, la participation des Parlements à la construction européenne nous concerne également tous. Or, le Parlement national grec en est presque totalement absent. Nous souhaitons que la troïka prépare pour la prochaine réunion de la C.O.S.A.C. un message clair de tous les Parlements nationaux.

D'autre part, je pense comme notre collègue britannique que ceux-ci devraient être représentés au groupe de réflexion. Loin d'approuver les réticences de notre collègue danois, je voudrais au contraire que la Grèce sache copier ce qui se fait dans son pays.

Enfin, pour la politique étrangère de l'Union européenne, nous ne pouvons nous payer le luxe d'attendre, de prendre des retards. J'aimerais que les Parlements nationaux proclament de nouveau le principe du respect des frontières existantes. Nous devons également répéter que la construction européenne est fondée sur le respect du

droit international, des conventions internationales, de leurs acquis. Ces principes doivent constituer des orientations explicites de notre politique. (*Applaudissements.*)

M. COSTA (Espagne). — Toute notre délégation approuve ce qu'a déclaré notre présidente.

Nous nous sommes engagés dans une voie à sens unique alors que beaucoup d'autres voies étaient possibles. Le mieux serait d'utiliser les organes existants sans en créer de nouveaux. J'ai lu le rapport du Parlement européen sur les relations avec les Parlements nationaux ; il me semble qu'il devrait être actualisé.

Si chaque Parlement national précisait ce qu'il attend de la conférence intergouvernementale de 1996, cela accroîtrait nos chances d'être entendus. Cette conférence doit relever un défi qui est celui-là même de la construction européenne : développer transparence, démocratie et efficacité dans nos institutions. Essayons de prendre les mesures nécessaires pour que ces principes, qui sont largement partagés par les gouvernements et les opinions publiques, soient effectivement mis en valeur. C'est à cette condition que l'Union européenne sera capable de réaliser un grand élargissement vers ces pays qui attendent de nous efficacité, transparence et démocratie.

Faisons en sorte que les Parlements nationaux expliquent à leurs citoyens respectifs les nécessités de la politique européenne.

Nous ne devons pas nous laisser entraîner dans un débat sur la subsidiarité, car ce n'est pas cela qui préoccupe la plupart de nos pays : la seule chose qui ne puisse être accomplie par les États ni par les régions, c'est la constitution d'un espace économique compétitif vis-à-vis de l'extérieur. Conservons donc la répartition actuelle des compétences, et utilisons-les mieux, plutôt que de créer de nouvelles institutions qui ne vont rien apporter ni améliorer ! Je crois que nos travaux seront utiles, à cet égard, au groupe de réflexion qui se réunira le 2 juin, et nous pourrons ensuite demander à nos gouvernements pourquoi certaines de nos idées ou suggestions auront été reprises et pas certaines autres. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Avant de suspendre la séance, je voudrais vous faire observer que la proposition de M. Genton ne consiste nullement à créer une commission ou une institution supplémentaire, mais répond au problème précis posé par la décision, judicieuse en elle-même, prise à Corfou par les chefs d'Etat et de gouvernement, d'associer deux experts du Parlement européen aux travaux du comité de réflexion composé de représentants des ministres des Affaires étrangères.

La question qui se pose aujourd'hui, c'est de savoir s'il convient de demander aux chefs d'État et de gouvernement, qui se réuniront courant mai, d'associer à leurs travaux, par exemple la présence des membres de la troïka de la C.O.S.A.C., des représentants des Parlements nationaux. Ces derniers sont en effet incontournables, car ce sont eux, en fin de compte, qui auront à ratifier les futurs accords, et il faut éviter qu'à force d'être ignorés, méprisés, humiliés, ils ne soient acculés à de fâcheuses extrémités, alors que chacun sait que plus la discussion est ouverte, plus il est facile de trouver un consensus.

La séance est suspendue à 11 h 05.

*
* *

Elle est reprise à 11 h 20.

M. LE PRÉSIDENT. — Seize orateurs étant encore inscrits, je réitère mon appel à la concision, et je souhaite surtout que vous axiez vos interventions sur les questions posées par M. Genton.

M. KIRK (Danemark). — Je suis très heureux de prendre enfin la parole, car voilà vingt-sept heures que je me suis inscrit ! (*Sourires.*)

Hier, certains orateurs ont appelé de leurs vœux une plus grande transparence de la coopération européenne. C'est aussi ce que souhaitent les citoyens. Les réponses des différentes délégations au questionnaire sont effarantes : sept des dix-sept délégations n'ont rien à dire au sujet de l'action de leur gouvernement au sein du Conseil des ministres ! C'est dire combien la transparence est difficile à atteindre. Je lance donc un appel aux représentants de tous les Parlements nationaux afin qu'ils assument la tâche que le peuple leur a confiée. Il leur appartient d'exercer un contrôle sur l'action de leur gouvernement au sein du Conseil des ministres. C'est le seul moyen d'assurer l'ancrage populaire des décisions prises à Bruxelles.

Nous nous sommes interrogés sur la nécessité de créer une deuxième chambre. Selon moi, l'Union européenne compte déjà suffisamment d'institutions, et il est assez compliqué de savoir comment fonctionne le processus de décision. Une institution supplémentaire ne ferait qu'ajouter à la confusion. En revanche, il faut analyser les tâches que les Parlements nationaux ne sont pas en mesure d'assumer et accroître les prérogatives du Parlement européen pour qu'il soit en mesure d'exercer un contrôle sur la Commission, qui, elle, n'est pas élue. Lors de la conférence intergouvernementale, nous serions bien inspirés de donner au Parlement européen les prérogatives nécessaires pour qu'il contrôle l'activité des fonctionnaires.

Faut-il que la troïka participe aux délibérations du groupe de réflexion ? Je le déconseille vivement. En tant que parlementaire danois, je ne serais pas très heureux qu'un représentant d'un autre pays ait à exprimer ce que pourrait être l'avis du peuple danois. En revanche, je suis tout à fait favorable à ce que nous participions à ce processus par le biais de la C.O.S.A.C. Je propose que le groupe de réflexion, lorsqu'il aura délibéré, se présente devant nous afin qu'un débat puisse s'instaurer. Nous pourrions alors discuter avec les membres du groupe et jeter ainsi les bases d'un débat populaire.

Il faut tirer les leçons du processus de Maastricht. Faute de transparence, les peuples ne comprenaient pas bien l'enjeu. Ouvrons donc le débat en vue de la conférence intergouvernementale. Il serait bon que les membres du groupe de réflexion viennent débattre au sein de la C.O.S.A.C.

Enfin, il est important que cette conférence examine le principe de subsidiarité. En effet, il n'appartient ni à la Commission ni au Parlement européen de fixer les limites entre le champ d'activité de l'Union et celui des Parlements nationaux, lesquels doivent avoir voix au chapitre. C'est important si nous voulons influencer dans le bon sens l'avenir de l'Union européenne. (*Applaudissements.*)

Mme CATALA (France). – J'évoquerai, au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, le rapport que nous venons d'établir en prévision de la conférence intergouvernementale de 1996.

Nous avons constaté que du traité de Maastricht étaient nées deux formes nouvelles d'organisation de l'Europe. La première est une Europe « à la carte » où chaque Etat choisit son menu. Cela a été admis au profit de la Grande-Bretagne et du Danemark qui ont la faculté de mettre en œuvre ou non certaines politiques communes. Cette solution nous paraît conduire à la dislocation de l'Europe et nous souhaitons que cette voie soit abandonnée à l'avenir.

La deuxième forme est une Europe « à géométrie variable » : s'agissant de l'union économique et monétaire, les Etats membres décideront, le moment venu, quels sont ceux d'entre eux qui sont aptes à mettre en œuvre l'union monétaire. A la différence de « l'Europe à la carte », nous sommes en présence d'une délibération commune fondée sur des critères objectifs pour déterminer quels sont les Etats qui mèneront ensemble certaines politiques. Bref, c'est le constat d'une Europe qui va se différencier.

Pour tenir compte de cette différenciation déjà inscrite dans le traité et qui risque de s'accroître en cas d'élargissement de l'Union vers les pays de l'Est, nous avons estimé qu'un remodelage en pro-

fondeur des institutions européennes s'imposait. Nos propositions tendent non à casser l'architecture actuelle de ces institutions, mais à rendre viables, efficaces et plus démocratiques celles qui sont menacées de blocage.

Nous avons également proposé une innovation, moins révolutionnaire que celle qu'ont proposée nos collègues du Sénat. Nous proposons non pas une seconde chambre, mais des réunions plus formelles et plus fréquentes de la C.O.S.A.C., qui deviendrait ainsi une sorte de groupe interparlementaire – ainsi que l'avait d'ailleurs déjà suggéré Léon Brittan. Cela permettrait d'instituer enfin un vrai contrôle de la subsidiarité, et de restreindre le déficit démocratique en associant davantage les Parlements nationaux à la construction européenne.

Mieux contrôler la subsidiarité, notre débat montre que c'est un souci très répandu. Nous souhaitons qu'on délimite avec précision les compétences de l'Union européenne. Sinon, on assistera à une extension quasi illimitée, et confuse, de ces compétences. Il est d'autant plus important d'y voir clair qu'il s'agira de plus en plus de matières touchant à la souveraineté des Etats. Une telle délimitation sera difficile à opérer, et il convient donc d'instaurer un contrôle politique de la subsidiarité. Nous souhaitons que la C.O.S.A.C. puisse par exemple se saisir *a priori* des projets de décision du Conseil, et soulever, le cas échéant, une exception de subsidiarité, une sorte de question préalable.

Notre proposition permettrait d'autre part de mieux associer les Parlements nationaux à la vie communautaire – indépendamment de ce qui se passe dans chaque Parlement, les uns et les autres étant inégalement impliqués jusqu'ici dans le processus de décision. Nous proposons que notre groupe interparlementaire soit saisi, de façon très simple - sans avoir à examiner d'amendements – des principaux projets relevant du premier pilier, des accords internationaux, des possibilités d'élargissement, du budget. Il aurait à émettre un avis à ce sujet. Il serait aussi saisi des questions intéressant le troisième pilier, pour lesquelles il n'existe pas actuellement de « toit » politique. Or, nul ne serait mieux qualifié que les parlementaires pour examiner ces questions. On pourrait même imaginer que le groupe interparlementaire soit saisi de questions concernant la monnaie ou la défense.

Nous sentons bien que nous sommes peu à peu dessaisis d'une grande partie de ce qui fait la raison d'être d'un mandat parlementaire national. Que dirons-nous à nos électeurs si 80 % de la législation que nous votons nous sont dictés par les instances communautaires ?

M. LE PRÉSIDENT. – Il vous faudrait conclure.

Mme CATALA. – Je vais le faire. Notre formule me paraît souple. Il me semblerait enfin nécessaire, du point de vue de la démocratie, que les Parlements nationaux soient associés à la préparation de la conférence intergouvernementale. Sinon, on risque de voir des référendums négatifs dans certains pays remettre en cause tout ce qui aurait été décidé auparavant.

M. NOTHOMB, président de la Chambre des représentants (Belgique). – Je comprends bien l'idée d'une seconde chambre, et je l'avais moi-même envisagée autrefois. Mais l'expérience montre que cette proposition ne trouvera pas de majorité – et d'ailleurs une telle assemblée risquerait d'aliéner les membres des Parlements nationaux qui n'en feraient pas partie.

Alors que faire ? Améliorer la C.O.S.A.C. Certains font valoir que l'intervalle des réunions est trop long : en six mois, l'Europe a eu le temps d'avancer. Je ne serais pas opposé à des réunions plus fréquentes, mais l'expérience montre qu'il faut quatre ou cinq mois pour préparer une session, compte tenu des délais de réponse aux questionnaires. Il faudrait alors nous doter d'un secrétariat permanent. Peut-être notre délégation devrait-elle devenir elle aussi permanente.

Il ne me paraît pas opportun de séparer les différents piliers, on ne peut découper en morceaux l'activité d'un Parlement.

Quant au contenu de la conférence intergouvernementale, je crois qu'il faut mieux distinguer ce qui relève de l'exécutif et ce qui relève du législatif. S'il est clair que le Parlement européen est du côté législatif, et la Commission du côté exécutif, le Conseil est, lui, un organe mixte. M. Lamassoure nous disait hier que l'on pourrait adjoindre au Conseil, lorsqu'il joue un rôle législatif, des parlementaires nationaux. M. Séguin suggérait même hier soir qu'il soit présidé, lorsqu'il agit en législateur, par un président d'assemblée. Ces idées sont peut-être trop nouvelles.

En vue de la conférence intergouvernementale, nous pouvons nous aussi constituer un comité des experts parlementaires qui discutera avec le comité des experts de l'exécutif. Nous sommes assez grands pour déterminer nous-mêmes comment nous souhaitons nous exprimer et faire passer nos messages auprès de la conférence intergouvernementale – soit par la présidence, soit par la troïka. Ce serait en tout cas une erreur de négocier avec les exécutants de l'exécutif, car nous sommes au-dessus d'eux. (*Applaudissements.*)

M. PANDRAUD. – Je crois que votre dernière proposition retiendra notre intérêt.

M. GUÉNA (France). – Nous voici au cœur du débat sur les institutions : nous avons tous compris qu'une autre Europe est en train de naître, dans un contexte international différent de celui de guerre froide qui prévalait en 1957, avec des dimensions différentes aussi. Les schémas d'alors, notamment l'effacement des Parlements, ne sauraient nous enfermer à présent.

Un Sénat européen me paraît tout à fait indispensable, en particulier pour mettre en œuvre le pilier de politique étrangère. L'action diplomatique est toujours susceptible de déboucher sur une action militaire ; or, qui détient la légitimité, lorsqu'il s'agit d'engager un pays dans la guerre, sinon les Parlements nationaux ?

Depuis sa création, le Sénat français, réuni ici même, a par dix fois décidé la guerre, notamment en janvier 1991, au moment du conflit du Golfe. Nous étions tous là, pas un ne manquait, et nous avons tous fait auparavant le tour de nos circonscriptions. Lorsque nous avons voté pour engager notre pays, nous ne savions pas quelles seraient les pertes humaines ; et quand je suis reparti dans ma ville, lorsque j'ai expliqué à toutes les associations que j'ai pu rencontrer les raisons de ma décision, je ne savais si je serais applaudi ou hué.

Certains estiment que le Sénat européen ne constituerait qu'un organe de plus dans les institutions européennes. Je ne suis pas d'accord ! Car de quoi s'agit-il ? D'une institutionnalisation de la C.O.S.A.C., et de rien d'autre. Mais si vous jugez que l'Union européenne recouvre trop d'organismes, je pourrais vous proposer une liste de ceux dont la suppression ne porterait aucunement atteinte à la construction européenne.

Certains autres jugent que, pour résoudre les problèmes du deuxième pilier, il suffirait d'améliorer le dialogue entre chaque gouvernement et son Parlement. Ce n'est pas mon avis et si vous êtes convaincus, comme je le suis, qu'une politique extérieure et de sécurité commune doit à terme émerger – conformément aux dispositions du traité de Maastricht –, vous conviendrez que l'on n'y parviendra pas sans le soutien des opinions publiques et donc des Parlements. La nécessité d'envoyer des délégations des Parlements auprès du Conseil des ministres européens en découle logiquement. Elle répond à une conception de l'Europe fondée sur l'expression des peuples et affirmant son destin sur la scène internationale.

Mme FONTAINE (Parlement européen). – Je voudrais faire un rappel au Règlement. Ce matin, M. Genton a exprimé une intention louable, celle d'éviter un débat franco-français. Mais je n'entends ici qu'un monologue franco-français ! Aucun représentant du Parlement européen n'a pu s'exprimer. Or, nous allons aborder à présent la comparaison de la treizième C.O.S.A.C...

M. PANDRAUD. — Votre intervention n'a fait que retarder celle de votre collègue du Parlement européen, auquel je donne la parole.

M. IMBENI (*Parlement européen*). — Malgré les propositions qui ont été formulées, je maintiens ce que j'ai dit lors de la réunion de la troïka en février dernier. Faire participer les Parlements nationaux à quelque groupe de réflexion que ce soit en envoyant la troïka ne me paraît pas possible : elle ne dispose pas d'un mandat démocratique adéquat. M. Genton a abordé un autre point, celui de l'intégration différenciée. La proposition de Mme Catala en est une variante. Or, s'il est concevable sur bien des points de maintenir une géométrie variable en Europe, la chose est impossible en matière d'institutions : l'unité et l'unicité doivent prévaloir, sinon nous ne maintiendrons pas longtemps debout la maison Europe. Certains pays peuvent demeurer extérieurs à la monnaie unique ; mais tout le monde doit participer à une action militaire décidée par l'Europe.

Il y a le temps du « oui » et le temps du « non ». J'ai entendu de nombreux « non » aux propositions de la délégation française, notamment. J'ai entendu des « oui » à certaines propositions concernant la conférence gouvernementale, par exemple un groupe de travail commun aux Parlements nationaux et au Parlement européen — au sein de la C.O.S.A.C. ou non. Il paraît possible d'associer les Parlements nationaux aux travaux du Parlement européen.

Une autre proposition me paraît moins intéressante : associer des parlementaires nationaux, à titre d'observateurs, aux instances qui participeront à la conférence internationale me paraît porteur de confusion. On a évoqué aussi des réunions du Parlement européen ouvertes aux Parlements nationaux pour rendre compte des réflexions institutionnelles en cours.

M. Balladur m'a surpris hier soir en relançant l'idée d'assises des Parlements nationaux, à laquelle pourtant nombre de pays sont défavorables. Nous parlerons sans doute à Madrid, lors de la prochaine C.O.S.A.C., des procédures de ratification de la future conférence intergouvernementale. Selon moi, il faut écarter la possibilité d'une ratification parlementaire dans certains pays, référendaire dans d'autres : si nous estimons que les conclusions de la conférence apportent un changement profond, alors nous devons songer à une solution qui engage également tous les peuples.

Par ailleurs, je souhaite que nous inscrivions dans le nouveau traité une obligation, pour tous les gouvernements, de présenter à l'examen des Parlements nationaux tous les textes législatifs avant leur adoption par l'Union européenne.

Les Parlements nationaux devraient également pouvoir former des recours devant la Cour de justice des Communautés européennes, pour améliorer le contrôle sur les institutions et sur le partage des compétences entre le niveau européen et le niveau national. Pour moi, il n'y a pas une souveraineté de première catégorie qui serait nationale, une souveraineté régionale de deuxième catégorie, et une souveraineté européenne de troisième catégorie. La souveraineté est toujours identique, elle appartient au peuple exerçant un droit de vote. (*Applaudissements.*)

M. PANDRAUD. – Je précise que je n'apprécie guère le mélange des genres et que les présidents de l'exécutif et ceux du Parlement doivent faire chacun ce qu'ils ont à faire.

Sur la participation du Parlement européen aux travaux de l'exécutif, la question qui se pose est celle de l'atteinte à la séparation des pouvoirs. M. Nothomb a fait à cet égard une proposition intéressante. Nous avons des expériences institutionnelles variées. L'important est d'ouvrir la discussion, de poursuivre le dialogue. Pourquoi la C.O.S.A.C. ne déléguerait pas des experts de chaque Parlement national auprès du Parlement européen qui pourrait ainsi prendre l'avis de ce comité d'experts ? Cette idée me paraît séduisante. Nous avons un choix, qu'il nous appartient maintenant de trancher.

M. ZAKOLIKOS (Grèce). – Je tiens à rendre hommage au président Genton. C'est à des hommes comme lui que nous devons la construction d'une Europe vivante. A chaque étape, nous connaissons des risques d'échec. Aujourd'hui, nous nous trouvons devant un risque de blocage entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il est nécessaire d'assurer une complémentarité entre le rôle du Parlement européen et celui des Parlements nationaux. A mon avis, il n'est pas utile de créer de nouvelles institutions pour améliorer le fonctionnement de l'Union européenne. Il faut au contraire donner aux organes existants les pouvoirs qui leur incombent pour qu'ils jouent pleinement leur rôle.

Le Parlement danois et le *Bundestag* nous montrent la voie d'un contrôle démocratique efficace qui contribue à la construction européenne. C'est à nous, parlementaires nationaux, d'intervenir au sein de nos Assemblées et auprès de nos gouvernements pour améliorer le fonctionnement des institutions existantes. Alors, la C.O.S.A.C. pourra prendre des résolutions.

Je crains que mes propos d'hier aient été mal interprétés. Ce que j'ai dit, c'est que le Parlement hellène organise une réunion européenne avec l'institut de Maastricht, sur proposition de notre commission, dont l'objet est d'examiner le rôle des Parlements nationaux dans la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996.

Nous comptons que cette réunion aboutisse à des conclusions concrètes. Je viens d'envoyer une lettre à tous les participants aujourd'hui. J'espère qu'ils seront nombreux. MM. Santer et Delors seront présents à cette importante réunion. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Deux orateurs ont demandé la parole pour un rappel au Règlement.

Mme TOCINO (Espagne). — Depuis ce matin, il est question des deux fonctions essentielles des Parlements nationaux : la fonction législative et la fonction de contrôle. N'en déplaise à M. Guéna, si les Parlements nationaux décident la guerre, il leur revient plutôt à mon sens de déclarer la paix ! Ce qui est en jeu ici, c'est le rôle des Parlements nationaux face à leurs propres gouvernements. En Europe comme dans chaque pays, un Parlement n'existe que par rapport à son exécutif. Nous ne pouvons constamment expliquer à nos électeurs que d'autres que nous prennent les décisions. C'est à nous de faire en sorte que les gouvernements soient responsables. C'est aux Parlements nationaux de demander des comptes à leurs gouvernements. Rien ne sert de créer de nouvelles structures qui seraient inefficaces. Nous voulons construire une Europe démocratique. Cela seul compte...

M. LE PRÉSIDENT. — Vous avez largement excédé votre temps de parole !

Mme TOCINO (Espagne). — Il ne faut pas imposer le même modèle à tout le monde !

M. LE PRÉSIDENT. — Vous n'avez plus la parole. M. Brok l'a demandée pour un vrai rappel au Règlement.

M. BROK (Parlement européen). — Monsieur le Président, vous avez posé une question et je vous réponds. Nous sommes pour le renforcement du rôle de tous les Parlements, y compris les Parlements nationaux, par rapport aux autres institutions. Nous avons un intérêt commun à contrôler l'exécutif. Mme Guigou et moi avons entamé une tournée de toutes les commissions européennes des Parlements nationaux afin d'élaborer des propositions dans ce sens. Les situations sont très variables d'un pays à l'autre. Il n'est pas aisé de définir une position commune au *Bundestag* et à la Chambre des communes, mais nous espérons bien y parvenir. La prochaine réunion de la C.O.S.A.C. devrait examiner un rapport sur ce sujet. Pour l'instant, nous sommes dans le feu de l'action : il est un peu prématuré de prendre une position... (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Si j'ai bien compris, votre réponse est négative, vous ne voulez pas de la proposition de M. Nothomb... (*Propositions sur les bancs du Parlement européen.*)

Il faut bien vous prononcer par oui ou par non sur ce comité d'experts. (*Mouvements divers.*)

M. BOURLANGES (*Parlement européen*). — La réponse de notre collègue Brok ne doit pas être interprétée de façon négative. Nous avons trop de respect pour l'institution parlementaire en général et le Parlement européen en particulier pour nous permettre de décider à sa place. Nous aurons le temps d'en débattre d'ici la prochaine C.O.S.A.C.

MM. GUÉNA et LIGOT (*France*). — Il sera trop tard !

M. LE PRÉSIDENT. — Le groupe de réflexion aura déjà fini la moitié de son travail.

M. BRAGA DE MACEDO (*Portugal*). — Je proteste vigoureusement contre la façon dont les choses se sont passées. La délégation portugaise n'a pu s'exprimer.

M. LE PRÉSIDENT. — J'en tire la conclusion que la C.O.S.A.C. devrait durer quarante-huit heures !

Présentation de la XIII^e C.O.S.A.C. par la délégation espagnole.

Mme TOCINO (*Espagne*). — Je dois donc vous présenter la C.O.S.A.C. de Madrid, qui se tiendra dans la perspective de la conférence de 1996. Il faudra tout d'abord reprendre tout ce qui est resté pendant, en particulier la question de la participation des Parlements nationaux à l'Union européenne. La conférence intergouvernementale nous donnera ainsi l'occasion de parvenir à une bonne analyse des rôles de nos Parlements ; celle-ci devrait passer par une étude pratique des documents actuellement sur la table. Je pense ainsi aux différents rapports des institutions européennes, au rapport du président Nothomb, à ceux des porte-parole des Parlements nationaux. Nous avons aussi sur la table les très intéressants documents de Mme Catala, de M. Guéna, du président Pandraud. Nous avons aussi les documents portugais, des documents allemands, ceux de M. Balladur, de M. Major, du F.E.P.S. Je pense également à ceux de l'ancien président Giscard d'Estaing ou de Mme Guigou. Nous devons nous donner la peine d'étudier consciencieusement tous ces documents.

Il est également fondamental de suivre de près l'agenda et le travail du groupe de réflexion. Il est donc très important que le commissaire Oreja, chargé des réformes institutionnelles, vienne à la C.O.S.A.C. de Madrid. Notre ministre des Affaires étrangères, comme hier M. Juppé, nous présentera les priorités de la présidence espagnole. Celle-ci s'attachera en particulier à la préparation de la conférence euro-méditerranéenne.

Autre problème très important : qui va payer pour le modèle européen que nous voulons ? Cette question se pose dans la perspective de l'élaboration du budget communautaire de 1999, et elle influe beaucoup sur ce que signifiera l'élargissement vers l'Est. Il est important de connaître l'évolution économique et financière de l'Union européenne.

Je ne sais pas encore quels ministres seront effectivement présents à notre réunion de la C.O.S.A.C. J'espère que le Président du Gouvernement pourra assister à nos travaux. En tout état de cause, nous aurons une présence de très haut niveau.

M. LE PRÉSIDENT. — Si certains collègues ont un discours rentré, qu'ils me le communiquent : nous le feront figurer en annexe au compte rendu.

M. FERREIRA (Portugal). — Nous profiterons de cette proposition.

M. DYKES (Royaume-Uni). — Je ne comprends pas pourquoi notre collègue espagnole avait besoin de monopoliser la parole aussi longtemps ! Ceux d'entre nous qui ont été brefs ont mieux respecté leurs collègues.

Je remercie les deux coprésidents français, mais il nous faut une C.O.S.A.C. plus efficace. M. Hicks a fait hier une proposition sage qui n'a pas été retenue. L'idée de diminuer le rôle du Parlement européen pendant que les Parlements nationaux ne font pas leur travail est impraticable.

J'aimerais au moins que nous échangions nos numéros de téléphone afin de maintenir entre nous un contact.

Nous attendons beaucoup de la prochaine C.O.S.A.C. et des travaux de M. Westendorf.

J'espère que la présidence espagnole relancera l'enthousiasme européen dans mon pays. (*Applaudissements.*)

M. GENTON (France). — Il est très difficile de faire la synthèse de ces opinions très diverses. Il me semble toutefois que s'est dégagé

un accord de principe pour associer les Parlements nationaux à la préparation de la conférence de 1996, le Conseil européen ne se réunira qu'en juin. D'autre part, le débat sur la place des Parlements nationaux reste ouvert.

M. LE PRÉSIDENT. — Il m'appartient de conclure.

Il apparaît clair, aujourd'hui, qu'il nous faudra soit restreindre l'ordre du jour de nos sessions, soit porter la durée de celles-ci à deux journées complètes, car le programme annoncé pour la réunion de Madrid, programme fort intéressant au demeurant, pourra difficilement être traité en trois demi-journées seulement.

Le fonctionnement de la C.O.S.A.C. étant fondé sur le principe du consensus, n'attendez pas de moi que je soumette à votre approbation un texte quelconque : le président Genton et moi-même vous ferons adresser, dès que possible, non pas les conclusions de nos travaux, mais une synthèse aussi complète que possible, ainsi que l'ont fait nos prédécesseurs.

En tout état de cause, notre réunion n'aura pas été inutile. Les opinions variées qui s'y sont exprimées, y compris au sein d'une même délégation, sont un gage de démocratie, mais aussi l'annonce des difficultés que rencontrera la future réforme des institutions européennes.

M. DYKES (Royaume-Uni). — Je voudrais soulever un point d'ordre important. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, pour toute action commune, l'ensemble des commissions ou délégations compétentes des Parlements nationaux et du Parlement européen soit saisi au moins un mois à l'avance, afin de pouvoir présenter leurs propositions ou observations en temps utile.

M. LE PRÉSIDENT. — Je prends note de votre demande. Il me reste à remercier, au nom du président Genton et en mon nom propre, chacun des participants et à les convier au déjeuner de clôture. (*Applaudissements.*)

La séance est levée à 12 h 35.

CONTRIBUTIONS ANNEXÉES AU COMPTE RENDU

Plusieurs délégués ont fait parvenir à la Présidence des contributions écrites, soit pour compléter leurs interventions orales, soit en raison du fait qu'ils n'ont pu intervenir compte tenu des contraintes de l'organisation des débats.

On trouvera ci-après les textes transmis par :

- M. Jorge Braga de Macedo (Portugal) ;
- M. Joel Hasse Ferreira (Portugal) ;
- M. Charles-Ferdinand Nothomb (Belgique).

**• Contribution de M. Jorge Braga de Macedo,
Président de la Commission des Affaires européennes
de l'Assemblée de la République du Portugal**

Comme nous vous l'avons annoncé à Athènes, lors de la X^e C.O.S.A.C., le Parlement portugais venait d'approuver à l'unanimité une loi sur les affaires européennes. L'idée habituelle d'une relation conflictuelle entre le Parlement et le Gouvernement a été remplacée par celle d'un partenariat : Parlement et Gouvernement s'appuient mutuellement pour renforcer nos intérêts nationaux au sein de la Communauté. L'expérience, encore brève, que nous avons de l'application de cette loi, paraît favorable : c'est ainsi que nous avons voté trois résolutions. La première (124/VI du 1^{er} juillet) évalue le rapport du Gouvernement. *Le Portugal dans l'Union Européenne en 1993*, la deuxième (131/VI du 8 novembre) évalue la XI^e C.O.S.A.C. La troisième (140/VI du 7 février) approuve les grands principes de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Un rapport de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée de la République du Portugal est à la base de la résolution 140. L'idée principale est qu'il doit y avoir une solution intermédiaire entre une Europe à la carte, qui méprise le bien commun, et une Europe fédérale bureaucratique, qui méprise la responsabilité et la légitimité nationales. La contribution du Parlement portugais est le concept de « géométrie variable positive », aux antipodes de la géométrie variable négative qui est celle de l'exclusion : quand un pays veut et peut participer, il doit le faire. Nous voulons avancer en évitant aussi bien le Charybde de l'Europe à la carte que le Scylla du fédéralisme bureaucratique. Cette Europe du juste milieu est souhaitée dans le rapport que nous vous présentons, comme il en a été convenu lors de la XI^e C.O.S.A.C. à Bonn.

A l'exception du Parti communiste, le Parlement portugais considère que le cadre de l'équilibre institutionnel actuel est adéquat et, dans ce cadre, accepte des pouvoirs accrus pour le Parlement européen. Cependant, le Parlement portugais juge à l'unanimité que la manière dont a été négocié et approuvé le Traité de l'Union donne une leçon pour l'avenir de l'Europe : il ne sera pas possible de réviser le Traité sans impliquer les citoyens de l'Union. La Conférence de 1996 devrait donc trouver un équilibre entre l'efficacité d'un processus décisionnel à quinze ou plus et sa transparence. Pour ce faire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union devront respecter trois valeurs : la proximité par rapport aux citoyens (qui est aussi appelée principe de la subsidiarité), la légitimité nationale (qui signifie que tout Etat membre est représenté dans les institutions de l'Union et que c'est au niveau national que s'applique la règle du vote de la majorité)

et la responsabilité démocratique (chacun doit savoir qui a pris chaque décision et comment il l'a fait). Cette troisième valeur est d'autant plus importante que, dans un marché unique à monnaie unique, la règle de la majorité au niveau national risque d'être effritée par le système européen de banques centrales indépendantes, aussi bien que par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

L'accord de Schengen est devenu un bon exemple de « géométrie variable positive ». Le Portugal est parmi les pays qui appliqueront cet accord dès mars 1995 et il veut aussi participer pleinement et depuis le début à la monnaie unique. La clarification du domaine d'action de l'Union de l'Europe occidentale, avec un ajustement à la nouvelle complémentarité de l'Alliance Atlantique sont également souhaités par le Parlement.

La résolution 140 énumère quatre principes unanimement acceptés pour la Conférence de 1996, à savoir :

1. Valorisation de la langue portugaise qui, parlée par 200 millions de gens dans le monde, diffuse la culture portugaise et d'autres cultures lusophones, et aussi la culture européenne dans son ensemble.

2. Egalité entre Etats membres et non-exclusion du noyau. La révision du Traité doit être approuvée à l'unanimité, avec un refus de tout noyau dur dans les organes décisionnels fondé sur des méthodes de cooptation.

3. Renforcement du rôle des Parlements nationaux et intensification de leur coopération avec le Parlement européen, notamment par le biais de la C.O.S.A.C.

4. Maintien de la cohésion économique et sociale en tant que composante structurelle de l'approfondissement et de l'élargissement de l'Union européenne.

Au sujet du deuxième principe, le Parlement refuse tout noyau dur institutionnalisé. Néanmoins, les Etats membres ne peuvent pas bloquer une majorité d'Etats membres qui expriment la nécessité d'approfondir l'Union. Cette majorité, à son tour, doit respecter l'impossibilité, pour certains Etats membres qui ne remplissent pas les conditions requises, de participer immédiatement à l'approfondissement recherché dans certains domaines. Cette « géométrie variable positive », fondée sur la capacité et la volonté de chaque Etat membre, est l'objet du cinquième principe, au sujet duquel le Parti communiste a préféré s'abstenir.

Pourtant, la géométrie variable positive peut résoudre un problème lié aux noyaux durs qui est leur profusion. En effet, rien ne garantit que le noyau dur dans un domaine déterminé (la politique étrangère et de sécurité commune, par exemple) soit constitué par le même groupe de pays qui forment le noyau dur dans d'autres matières (l'Union économique et monétaire ou la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures). Or, les mécanismes institutionnels de l'Union, à l'exception probable du Conseil, ne supporteraient pas une diversification poussée à l'extrême. Tant la Commission européenne que la Cour de justice sont des institutions de nature collégiale, bien que leurs membres soient désignés par les Etats membres. Il est compliqué qu'un commissaire s'abstienne de discuter une politique déterminée ou qu'un juge demande à être excusé pour l'appréciation d'un processus parce que le pays dont il est originaire ne participe pas à cette politique. Le Parlement européen, à son tour, est organisé en groupes politiques et non en représentations nationales. D'ailleurs, les parlementaires européens ne représentent plus exclusivement les citoyens de leur pays. La discussion et la délibération parlementaire, en formation variable selon les sujets, est impraticable.

Cette mauvaise adaptation des institutions communautaires à la différenciation des Etats membres n'a pas empêché que l'accord relatif à la politique sociale soit appliqué. Dans ce cas, il a été décidé que toutes les institutions communautaires conserveraient leurs compétences propres, et ne s'ajusteraient qu'au mécanisme de décision du Conseil, de façon à exclure le Royaume-Uni, et à exempter ce pays des éventuelles conséquences financières qui découleraient de l'application de l'accord, à l'exception des coûts administratifs.

L'Union monétaire est, sans aucun doute, un élément clé dans la détermination du futur institutionnel de l'Union européenne, étant donné que sont présents, pour la première fois de façon systématique, des éléments évidents de géométrie variable dans la définition du système : les Douze sont tombés d'accord sur les critères et les modalités de passage aux diverses phases de l'Union monétaire. Le principe de la non-exclusion s'applique puisque, dès qu'un pays réunit les conditions économiques spécifiées dans le Traité, il entre automatiquement dans l'Union monétaire. L'on rejette ainsi, en même temps, l'Europe à la carte - seuls le Danemark et le Royaume-Uni pourront ne pas adhérer même s'ils réunissent les conditions exigées dans le Traité.

Liées à la transition vers la monnaie unique, se posent les questions de la coordination des politiques économiques, notamment la supervision multilatérale des économies des Etats membres. L'on note, cependant, que ce domaine d'intégration engage tous les Etats membres de l'Union. En fait, c'est seulement avec un engagement

constructif dans le processus de supervision multilatéral des économies, qu'il sera possible de rendre une convergence pour une stabilité des prix exigée dans le Traité de l'Union et un budget communautaire réduit, compatibles avec la cohésion économique et sociale que le Traité exige également.

A partir du moment où l'on prévoit que les formes les plus profondes d'intégration de la part de certains Etats membres aient un caractère permanent, il est nécessaire de revoir le rôle des institutions. C'est le cas de l'U.E.M. pour laquelle a été créée une solution institutionnelle originale dans le cadre communautaire. Le Conseil de la future Banque centrale européenne sera constitué par les gouverneurs des banques centrales participantes et par une commission exécutive de six membres indiqués par le Conseil européen. Les décisions seront normalement prises à la majorité simple. Mais il est prévu, dans plusieurs cas, un scrutin pondéré par la population et le produit intérieur brut de chaque Etat membre. Dans les cas où la majorité qualifiée est exigée, les membres de la commission exécutive ne votent pas.

L'unanimité requise pour la révision du Traité de l'Union européenne est un principe fondamental pour respecter l'égalité des Etats membres. Le Traité prévoit de façon explicite les matières sujettes à révision, mais cela n'empêche pas que la Commission ou les Etats membres élargissent les propositions de révision à tout autre domaine.

Certains, comme la fiscalité et la citoyenneté, sont de la compétence exclusive du Parlement. D'autres, au sujet desquelles le Portugal a demandé, ou pourra demander, une dérogation, un exemple de l'action positive que le Portugal désire mener dans la construction européenne, à la lumière de la géométrie variable positive. C'est le cas du marché unique des services financiers.

Dans d'autres domaines encore, parce que indépendamment du fait qu'elles soient revues ou non dans le Traité, il s'agit de matières qui ont une importance particulière pour le Portugal : le livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, analysé durant la X^e C.O.S.A.C., objet de mention spécifique dans la résolution 124 ; la politique économique extérieure (y compris la participation dans l'Organisation mondiale du commerce, qui vient d'être créée), la cohésion économique et sociale, la politique agricole commune, les réseaux transeuropéens, la carte sociale, la langue et la culture portugaises au sein de l'Union. Ce dernier aspect, soulevé en premier lieu dans la résolution 140, est lié à l'articulation entre l'Union et les lignes de force de la politique extérieure portugaise, notamment la lusophonie.

Pour finir, quelques précisions sur le troisième principe de la résolution 140. La collaboration plus étroite entre les Parlements nationaux ne privilégie pas seulement le rôle des C.O.S.A.C., mais s'assure que ce forum d'échange d'informations ne se dilue pas dans les six mois qui séparent chaque Conférence. En tant qu'organisme qui réussit à atteindre un équilibre entre le poids de la représentation et la flexibilité de la structure, la C.O.S.A.C. doit être privilégiée par rapport aux autres organes parlementaires communautaires comme la Conférence des présidents des Parlements de l'Union (qui n'a pas la pluralité nationale typique de la délégation parlementaire).

La C.O.S.A.C. peut éventuellement préparer les futures Conférences des Parlements, de façon semblable à ce qui s'est produit avec le groupe de rédaction qui a préparé la déclaration finale des Assises de Rome. Comme le Coreper aide au travail du Conseil, notamment par le biais du réseau C.O.R.E.U., la C.O.S.A.C. peut être mise à profit pour assurer un échange d'informations régulier et continu nécessaire au fonctionnement de toute activité communautaire, qu'elle soit de nature gouvernementale ou parlementaire. Dans ce sens, le projet C.O.R.E.U.-P devra être dynamisé, et l'on peut affirmer la même chose en ce qui concerne la diffusion régulière des rapports produits par chaque chambre/commission sur les projets des actes communautaires.

Au partenariat établi par la loi portugaise entre Gouvernement et Parlement doit ainsi s'ajouter une collaboration interparlementaire renforcée qui fasse respecter les trois valeurs de la proximité, légitimité et responsabilisation.

**• Contribution de M. Joel Hasse Ferreira,
Vice-Président de la Commission des Affaires européennes
de l'Assemblée de la République du Portugal**

Le principe du contrôle des gouvernements nationaux par les Parlements des Etats membres est défendu et respecté par nous. Comme cela a déjà été dit par le Président de notre délégation, une nouvelle loi fut approuvée en 1994 par le Parlement portugais qui règle avec plus de précision l'accompagnement du processus de construction européenne et les rapports, dans ce domaine, entre Gouvernement et Parlement nationaux.

Les divergences au Portugal dans le cadre des politiques économiques, sociales et d'éducation n'ont pas empêché que s'établisse sur des points essentiels de la construction européenne des consensus entre la plupart des députés ou même, en certains domaines, de la totalité des partis de grande ou moyenne dimension, représentés dans l'Assemblée de la République. Et comme vice-président de la com-

mission des Affaires européennes, je me réjouis sur les consensus exprimés dans le rapport (déjà mentionné hier par notre Président) et dans les réponses aux questionnaires envoyés pour cette C.O.S.A.C.

C'est précisément dans le cadre de ces consensus institutionnels et comme vice-président de la commission que j'aimerais souligner ce qui suit :

1. Nous ne voulons pas que la troïka communautaire s'approprie la représentation des divers Parlements nationaux, car nous considérons qu'elle ne détient pas la représentativité pour cela.

2. Nous maintenons notre proposition, faite à Bonn par le chef de la délégation portugaise, sur la convocation d'une C.O.S.A.C. extraordinaire pour approfondir les questions concernant la préparation de la conférence intergouvernementale.

Il est important de maintenir la C.O.S.A.C. comme instance de réflexion et dialogue. On ne doit pas la mépriser en face d'autres instances et mécanismes, mais renforcer son rôle.

Vis-à-vis des instances parlementaires nationales et européennes, c'est un fait accompli que l'élection par suffrage direct des membres du Parlement européen lui donne une légitimité propre. Malgré cela, on considère important de clarifier leur mission dans l'exercice des pouvoirs législatifs au sens strict. Dans ce domaine aussi bien que dans les autres instances européennes, on ne renonce pas à l'usage de notre langue, le portugais, parlé par plus de 200 millions de personnes.

L'Europe qu'on veut ouverte au monde ne peut se construire uniquement sur la base des critères d'opérationnalité. Elle doit aussi respecter la culture et la langue des Etats membres, surtout quand celles-ci ont une portée universelle, comme c'est le cas du portugais.

Toujours dans le cadre des instances européennes, on juge que la question de la deuxième chambre européenne, suggérée dans cette C.O.S.A.C., ne doit pas être acceptée.

J'insiste sur le point suivant : si le renforcement de la coopération entre parlements nationaux, notamment par la C.O.S.A.C., nous semble important, nous ne voyons pas d'avantage à créer une deuxième chambre à l'heure actuelle, cela compliquerait le processus d'approfondissement institutionnel de l'Union européenne.

Il faut que les peuples participent de plus en plus directement aux processus de construction et de création dans la pratique de l'Union européenne. Mais le processus décisionnel ne doit pas devenir plus complexe, conflictuel et éventuellement moins transparent.

Finalement, sur la géométrie variable positive et l'intégration différenciée, comme député socialiste portugais, j'aimerais préciser que l'ont ne peut exclure *a priori* aucun pays des instances de décision. On peut établir des critères objectifs ou de volonté exprimés par des pays, qui justifient leur éventuelle non-participation dans quelques structures, tout en défendant le principe de non-exclusion.

En tout cas, le principe de l'unité institutionnelle de l'Union européenne, qui est essentiel au progrès de la construction européenne, doit être maintenu.

Une dernière référence sur l'intervention de la délégation irlandaise au sujet de la question de Timor. C'est une question grave qui nous est particulièrement chère et sur laquelle nous aimerions écouter plus souvent la position de l'Union européenne et de ses institutions parlementaires.

L'échange et la coopération entre Etats, par voie parlementaire et gouvernementale, ainsi que le renforcement des actuelles institutions européennes, notamment de celles qui s'appuient sur la légitimité du suffrage populaire, de forme directe ou indirecte, nous semblent fondamentaux pour le développement de l'Union européenne. Approfondir sans compliquer, élargir sans ségrégation, renforcer avec transparence.

Nous voulons une Europe plus forte, plus efficace, plus participative, plus démocratique !

Nous aimerions aussi que, dans les mécanismes institutionnels à réviser, ces caractéristiques soient renforcées et soulignées.

• *Contribution de M. Charles-Ferdinand Nothomb,
Président de la Chambre des représentants de Belgique*

UN PLUS GRAND RÔLE POUR LES PARLEMENTS NATIONAUX APRÈS LA C.I.G.

*Un Comité d'experts des Parlements pour dialoguer avec le
Comité d'experts des Gouvernements pour préparer la C.I.G.*

I. – Nous sommes tous ici d'accord pour un plus grand rôle et une plus grande activité des Parlements nationaux dans le processus démocratique européen.

C'est vrai que l'on en parle ensemble depuis six ans, en terme d'*accountability* ou de déficit démocratique, mais il est faux de dire qu'on n'a pas progressé car nous nous sommes entendus les uns les

autres et on a compris que certaines formes d'actions communes n'avaient pas le soutien de la plus grande partie d'entre nous, et n'étaient donc pas fécondes.

Mais nous sommes tous d'accord pour donner un plus grand rôle aux Parlements nationaux, même si nous ne sommes pas d'accord sur le fond : certains veulent un rôle définitif dans le cadre de l'Union européenne – qui restera une Union d'Etats – certains autres veulent donner aux Parlements nationaux ce rôle important, certes, mais à titre transitoire en attendant un Parlement européen pleinement compétent, lorsque nous serons transformés en Etat fédéral.

De toute façon, pour les vingt ans à venir, nous resterons dans un système mixte.

Certains voient ce rôle pour l'ensemble des problèmes européens, certains veulent le limiter à l'intergouvernemental (deuxième et troisième piliers) et veulent réserver le domaine communautaire essentiellement au seul Parlement européen.

Nous avons cependant des divergences de vues sur la méthode. Je comprends l'idée de la deuxième Chambre qui a été remise en discussion par notre collègue M. Genton, mais il a pu constater une majorité de réactions négatives, principalement parce qu'on ne veut pas de nouvelles institutions dans un paysage institutionnel européen déjà complexe, mais aussi parce qu'il y a un danger d'aliénation du reste des Parlements nationaux au profit de quelques-uns qui siègeront dans une assemblée européenne au second degré, car l'expérience nous apprend qu'il n'y a pas toujours bonne transmission entre les délégués et les délégants.

La majorité ici manifeste sa volonté dans l'expression : utilisons les pouvoirs que nous avons, contrôlons mieux nos Gouvernements, utilisons mieux nos compétences, soyons davantage vigilants. Mais ce qui est progressivement devenu aussi une pensée largement commune, c'est que pour que chacun de nos Parlements utilise mieux ses compétences, il lui faut aussi coopérer avec les autres Parlements nationaux et avec le Parlement européen, afin de se donner la compréhension des problèmes européens dans la dimension et la diversité de l'ensemble des Parlements d'Europe.

La conclusion doit donc être :

Commençons par améliorer notre organe de coopération qui s'appelle la C.O.S.A.C.. Certains se sont exprimés en demandant qu'il y ait davantage de réunions quand c'est nécessaire. La délégation belge insiste particulièrement dans cette perspective sur l'efficacité et la nécessité d'un secrétariat permanent commun, qui nous permettrait

d'accélérer les préparations coordonnées, ce qui est indispensable si on se réunit plus fréquemment, ou plus intensément.

Il serait aussi plus efficace pour l'évolution de notre pensée commune et l'intérêt de nos débats que ce soient toujours les mêmes membres qui participent à la C.O.S.A.C., et pas comme c'est encore le cas en Belgique où l'on compose la délégation réunion par réunion.

II. — En ce qui concerne le contenu de la C.I.G., je défendrai trois idées.

1. Il ne faut qu'un seul système pour les problèmes communautaires, le deuxième pilier ou le troisième pilier, ils sont connectés entre eux, même si le caractère communautaire ou intergouvernemental de l'action les différencie. Parce que l'opinion publique n'entre pas dans ces complexités, elle doit connaître la structure européenne qui les représente et doit pouvoir comprendre un mécanisme simple et unique.

2. Il faut clarifier les rôles respectifs des pouvoirs dans les institutions européennes si on veut insérer à leur place les Parlements nationaux et si on veut que les citoyens comprennent.

Et nos démocraties sont basées sur la séparation des pouvoirs. Dans le législatif, il y a évidemment le Parlement européen.

Dans l'exécutif, il y a évidemment la Commission.

Mais le Conseil, l'organe le plus influent, est à la fois législatif et exécutif.

Pour clarifier le rôle que nous voulons pour des Parlements nationaux, il faut clarifier le rôle législatif du Conseil, par exemple en rendant visible le caractère de législateur qu'il prend lorsqu'il décide des directives. M. Lamassoure, ministre français des Affaires européennes, a proposé à titre personnel que dans ces cas-là chaque ministre adjoigne à sa délégation nationale des parlementaires. Je peux soutenir cette idée.

Mais pour la visibilité, j'ai même proposé hier à M. Séguin que lorsque le Conseil agit comme législateur, il ne soit pas présidé par un ministre, mais par un président d'assemblée et par exemple par le président d'assemblée du pays qui a la présidence ... M. Séguin n'a pas dit non.

(Inversement, pour rendre le rôle exécutif du Conseil lorsqu'il agit comme exécutif, on pourrait envisager de le faire présider par le président de la Commission européenne ; ainsi l'exécutif aurait un même visage, lorsqu'il est l'exécutif ministériel, composé des

ministres des Gouvernements nationaux ou lorsqu'il est l'exécutif communautaire composé des commissaires européens dont le rôle unitaire n'est pas à démontrer).

3. La conférence intergouvernementale pourrait proposer d'institutionnaliser la C.O.S.A.C. dans les textes.

Point besoin de seconde assemblée si on officialise le rôle que nous menons dans cette conférence qui réunit une petite centaine de membres des représentants de tous les Parlements nationaux et du Parlement européen, et qui a déjà fixé son rôle au cours des douze réunions en six ans.

On pourrait renforcer ce rôle en mettant dans les traités l'obligation pour la Commission, le Conseil et le Parlement européen de communiquer toutes leurs propositions de textes à la C.O.S.A.C. à charge de celle-ci de les examiner en temps utile ou de réagir si elle estime par exemple que le principe de la subsidiarité est violé par l'initiative prise. Cela répondrait à un souci d'un certain nombre d'entre nous.

III. – Troisième et dernier point : celui de la préparation de la conférence intergouvernementale. Je voudrais souligner que la conférence intergouvernementale est intergouvernementale, à savoir qu'elle réunit les Gouvernements des quinze pays et que ceux-ci font normalement préparer leurs travaux par un groupe d'experts qu'ils désignent.

Dans l'esprit que je viens d'évoquer ci-dessus, on peut se poser la question si c'est bien le rôle du législateur qui devra in fine approuver ou « imposer » le résultat de l'accord intergouvernemental, de participer aux travaux préparatoires avec un groupe d'experts qui est subordonné aux ministres.

Je me demande si le Parlement européen n'a pas fait une erreur stratégique en demandant et en obtenant qu'on adjoigne deux parlementaires européens à 15 experts nationaux, 15 délégués des ministres, 15 membres de l'exécutif, 15 fonctionnaires, désignés par les Gouvernements. Le rôle des Parlements n'est pas de participer à la préparation des décisions de l'exécutif, il est de contrôler l'exécutif.

Par contre, si nos 15 Gouvernements utilisent une procédure légitime en créant un groupe d'experts, pourquoi les 15 Parlements ne créeraient-ils pas de leur côté un groupe de 15 experts, qui prépareraient aussi cette conférence intergouvernementale, et dont le président ou dont la troïka pourrait dialoguer avec le président ou avec la troïka du groupe d'experts désignés par les Gouvernements.

Cela marquerait mieux la différence entre le rôle des uns et des autres, tout en permettant l'échange de vues entre l'exécutif et le législatif, via leurs experts, avant la conférence intergouvernementale et bien avant la ratification qui parfois doit se limiter à entériner des compromis réalisés entre les Gouvernements sans possibilité de les modifier.

Cette dernière proposition, je pense, rejoint la proposition de Mme Tocino, notre future présidente, et diffère de la proposition d'associer des délégués des Parlements Nationaux, via la troïka, à ce comité d'experts gouvernementaux.

**ALLOCUTION DE M. ÉDOUARD BALLADUR,
PREMIER MINISTRE,
À L'OCCASION DE LA RÉCEPTION
À L'HÔTEL DE MATIGNON
DES PARTICIPANTS À LA XII^e C.O.S.A.C.
LE LUNDI 27 FÉVRIER 1995**

Messieurs les présidents,

Messieurs les ministres,

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Voilà près de six ans, en novembre 1989, votre Conférence tenait à Paris la première de ses réunions. Je suis heureux de vous accueillir une nouvelle fois dans notre capitale, au moment où la France assume la présidence de l'Union et où, tous ensemble, nous nous appliquons à réfléchir à l'avenir politique et institutionnel de notre communauté.

Vous avez pris l'habitude de vous réunir tous les six mois et de dialoguer avec les gouvernements des Etats qui exercent, tour à tour, la présidence de l'Union. Je ne peux que vous en féliciter. C'est un signe très encourageant, un signe de santé de nos sociétés politiques, que de voir ainsi des élus de nations partenaires associer leurs réflexions pour éclairer les progrès de l'œuvre commune.

Il est sans doute inutile que j'insiste auprès de vous, élus des peuples d'Europe, sur la nécessité d'introduire davantage de démocratie dans le fonctionnement des institutions communautaires. Sous des formes diverses, tous les citoyens de l'Union ont exprimé cette aspiration lors des débats ouverts pour la ratification du traité de Maastricht. Chacun des Etats membres s'est efforcé d'y apporter un début de réponse, dans son propre fonctionnement, en associant plus étroitement ses parlementaires nationaux à la définition de sa politique européenne.

La France s'est, pour sa part, très nettement engagée en ce sens. Aux termes de la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992, le gouvernement soumet désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat toutes les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. J'ai moi-même tenu à préciser les modalités de mise en œuvre de ce dispositif par une circulaire de juillet 1994. Il s'agissait d'aller au-delà d'une simple information des parlementaires français et de favoriser une réelle prise en compte des positions qu'ils expriment dans les négociations conduites par le gouvernement au sein des institutions communautaires.

Je ne vous cacherai pas que ce n'est pas toujours tâche facile. Les délais parfois très brefs, la complexité de certaines négociations ne se prêtent pas toujours à une consultation aussi sereine que je le souhai-

terais. Ce sont tout de même plus de 370 textes qui ont été soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat depuis l'entrée en vigueur de cette procédure. Cinquante-trois résolutions ont été adoptées par les députés ou sénateurs, dont un bon nombre ont pu être défendues avec succès par les négociateurs français à Bruxelles.

Au-delà de cela, M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, réunit chaque mois, à ma demande, les présidents des délégations françaises au Parlement européen et les présidents des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est, je crois, une manière informelle et efficace de faire le point des dossiers d'actualité et d'échanger les opinions.

Je tiens ici à rendre hommage aux deux délégations européennes et à leurs présidents, MM. Pandraud et Genton.

Leur sens des responsabilités, leur disponibilité ont été pour beaucoup dans l'acclimatation réussie de ces nouvelles procédures.

Chacun selon ses traditions, les autres Etats membres de l'Union ont mis en place des procédures qui tendent vers le même objectif : informer et associer les Parlements nationaux au processus communautaire. J'aimerais saisir l'occasion qui m'est donnée pour saluer, Mesdames et Messieurs les parlementaires, la qualité et le sérieux des observations que vous-mêmes et vos collègues formulez à ce titre dans nos quinze pays.

Faut-il s'en tenir là ? Je ne le crois pas. Nous devons au contraire œuvrer pour une participation encore plus affirmée des élus nationaux aux travaux des institutions communautaires. C'est un gage de démocratie. Le progrès de l'Europe suscitera plus d'enthousiasme car il sera mieux expliqué, mieux débattu, plus transparent.

Que pouvons-nous faire pour cela ?

1. Nous pouvons tout d'abord réunir plus régulièrement la Conférence des Parlements. L'initiative en appartient aux Parlements nationaux comme au Parlement européen. La déclaration annexée au traité de Maastricht vous y invite, mais cette faculté n'a été mise en œuvre qu'une seule fois, en 1990. Pourquoi ne pas y recourir plus souvent ? Les sujets de discussion ne manquent pas.

L'Europe a tout à gagner d'une pratique plus vivante de la discussion, de l'échange des idées, de la collaboration entre élus des différents pays et représentants des différentes institutions. Les Parlements nationaux ont chacun une longue tradition. Le Parlement européen est désormais une enceinte reconnue. Il a su se forger une identité, une manière de travailler, un style propre pour aborder les questions qui lui sont soumises. D'ores et déjà, grâce aux initiatives des uns et des

autres, de nombreuses rencontres ont lieu. Des Assises communes leur donneraient plus d'ampleur et plus d'audience. Elles permettraient de mieux associer les citoyens aux débats sur l'avenir de l'Union.

2. Nous pouvons aussi concevoir des procédures plus ambitieuses. La réforme des institutions est précisément à l'ordre du jour. Il nous appartient de définir, en vue de la conférence intergouvernementale de 1996, les solutions les plus appropriées. De nombreuses hypothèses sont avancées ici ou là. On pourrait, par exemple, imaginer une deuxième chambre auprès de l'actuel Parlement européen. Elle serait composée, sur une base paritaire, de représentants des Parlements nationaux, qui seraient ainsi directement associés à l'élaboration de la législation européenne. Elle serait en particulier chargée de contrôler le respect du principe de subsidiarité.

Ce sera là une responsabilité éminente. Tous ici, nous n'avons pas d'autre souhait que de voir l'Union européenne pleinement reconnue par les citoyens de nos quinze pays membres, pleinement légitime parce qu'elle sera transparente et efficace. Il faut pour cela que les institutions communautaires se concentrent sur les questions qui sont naturellement de leur compétence. J'entends par là les questions qui ne pourraient pas être réglées de manière plus pertinente par les Etats membres, chacun en leur sein.

Or, il est difficile d'être à la fois juge et partie. Il est difficile à une institution purement communautaire, comme la Cour de justice des Communautés ou le Parlement européen, de jouer ce rôle de gardien de la subsidiarité. En revanche, nul mieux que des représentants des Parlements nationaux ne saurait, me semble-t-il, assumer cette mission.

D'autres schémas peuvent naturellement être envisagés, et les mois qui viennent nous fourniront amplement l'occasion de les examiner. Nous devons, en tout état de cause, être prêts pour l'année 1996. La France achèvera sa présidence avec le Conseil européen de Cannes les 26 et 27 juin prochain. Je souhaite que d'ici là nous soyons en mesure de préciser sinon le mandat, du moins l'ambition que nous assignerons au groupe des représentants des ministres chargés de préparer la conférence.

Mesdames et Messieurs les parlementaires, en cette fin du xx^e siècle, l'ordre du jour de la construction européenne est chargé. Les gouvernements des Etats membres, mais aussi les élus des différents pays et tous les citoyens intéressés par l'avenir de l'Europe ont devant eux un vaste champ de réflexion et des débats.

Quant à moi, j'ai, pour la France et pour l'Europe, une ambition élevée. Je veux une France dynamique dans une Europe forte. Je veux une Europe qui sache accueillir de nouveaux membres sans affadir ses politiques communes. Je veux une Europe réellement unie et solidaire, mais aussi respectueuse de la souveraineté et de l'identité des Etats qui la composent. Je veux une Europe de l'économie, mais aussi une Europe sociale, une Europe de la défense et une Europe capable de parler et d'agir sur la scène internationale.

Cette Europe-là est l'avenir de la France comme de toutes les nations qui y participeront. Construisons-là ensemble.



CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTENCE

Les 27 et 28 février 1995 s'est tenue à Paris, au Palais du Luxembourg, la **XII^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de l'Union européenne (C.O.S.A.C.)**, sous la Présidence de M. Robert Pandraud, président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, et de M. Jacques Genton, président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne.

La Conférence a été ouverte par des allocutions de M. René Monory, président du Sénat, et de M. Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale.

I. - Les délégués des Parlements des quinze Etats membres de l'Union et du Parlement européen ont d'abord procédé à un échange de vues sur l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements dans l'Union européenne, annexée au Traité de Maastricht.

Dressant le bilan de leurs expériences respectives, les délégués sont convenus de la nécessité d'améliorer, au plan interne, les conditions de transmission et d'examen des propositions d'actes de l'Union, particulièrement en ce qui concerne les piliers intergouvernementaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Il leur paraît également indispensable de développer entre eux les échanges d'information sur les positions prises à l'issue de l'examen éventuel de ces propositions d'actes.

Plusieurs délégations ont souligné l'intérêt de l'insertion, dans le futur traité révisé, de dispositions reprenant cette déclaration.

Il est, en effet, apparu que de nombreux Parlements des Etats membres n'avaient pas encore mis en place de procédure spécifique pour l'examen des textes communautaires.

II. - M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, président en exercice du Conseil, a présenté les travaux actuels de l'Union et a répondu aux questions des délégués.

III. - Après une intervention de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes, la Conférence a abordé le thème de la lutte contre la fraude dans la Communauté.

Les délégués ont souligné la nécessité, pour les institutions communautaires comme pour les Etats membres, dans le cadre de leurs compétences respectives, d'amplifier les efforts entrepris. Ils ont notamment examiné les propositions de règlement et de convention concernant la protection des intérêts financiers des Communautés, souhaitant que l'examen de ces textes par les instances compétentes de l'Union puisse rapidement progresser.

IV. – Les participants à la Conférence ont été reçus à l'Hôtel de Matignon par **M. Edouard Balladur, Premier ministre**, qui leur a exposé les conceptions de la France sur **l'avenir politique et institutionnel de l'Union européenne**, insistant notamment sur la nécessité d'œuvrer pour une participation encore plus affirmée des élus nationaux aux travaux de ses institutions.

V. – La Conférence a enfin procédé à un échange de vues sur le **rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne**.

L'ampleur des débats a montré que les délégations perçoivent cette question comme l'un des enjeux de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Il est apparu que peu de délégations avaient déjà engagé des réflexions sur le contenu de la réforme institutionnelle de 1996, et notamment sur les modalités d'association des Parlements nationaux.

Les participants à la C.O.S.A.C. ont, cependant, débattu des suggestions présentées par la délégation française tendant à la création, au sein des futures institutions de l'Union, d'un organe assurant la représentation des Parlements nationaux.

Les délégués sont convenus de la nécessité, pour les Parlements nationaux, de suivre avec attention les réflexions préparatoires à la révision du Traité, et ce dès la réunion du groupe de réflexion dont la constitution a été décidée par le Conseil européen de Corfou.

Ils sont pris acte, à cet égard, des demandes présentées par plusieurs délégations tendant à ce que les Parlements nationaux soient associés, comme le Parlement européen, aux travaux de ce groupe de réflexion.

LISTE DES PARTICIPANTS À LA XII^E C.O.S.A.C.

6

)

LISTE DES PARTICIPANTS

ALLEMAGNE

Bundestag

Norbert Wieczorek

Président de la Commission pour les Affaires européennes.

Michael Stuebgen

Vice-Président de la Commission pour les Affaires européennes.

Uwe Luehr

Membre de la Commission pour les Affaires européennes.

Jurgen Meyer

Membre de la Commission pour les Affaires européennes.

Bundesrat

ErwVetter

Ministre Président de la Commission pour les questions de l'Union européenne.

Uwe Beckmeyer

Sénateur Premier Vice-Président de la Commission pour les questions de l'Union européenne.

AUTRICHE

Nationalrat

Peter Schieder

Président de la Délégation.

Edeltraud Gatterer

Député.

Mag. Johann Ewald Stadler

Député.

Johannes Voggenhuber

Député.

Hans Helmut Moser
Député.

Bundesrat

Walter Strutzenberger
Vice-Président du Bundesrat.

BELGIQUE

Chambre des représentants

Charles-Ferdinand Nothomb
Président de la Chambre des représentants.

Daniel Ducarme

Vice-Président de la Chambre des représentants.

Mark Eyskens
Membre du Parlement.

Sénat

Gaston Geens
Président du Comité d'avis chargé de questions européennes.

Maxime Stroobant

Premier Vice-Président du Comité d'avis chargé de questions européennes.

Pierre Jonckheer
Deuxième Vice-Président du Comité d'avis chargé de questions européennes.

DANEMARK

Folketinget

Ove Fich

Président de la Commission des Affaires européennes.

Steen Gade

Membre du Parlement.

Klaus Haekkerup

Membre du Parlement.

Svend Erik Hovmand

Membre du Parlement.

Kent Kirk

Membre du Parlement.

Kristian Thulesen Dahl
Membre du Parlement.

ESPAGNE

Cortes

Isabel Tocino
Député, Président de la Commission mixte pour les Affaires européennes.

Antonio Costa
Député.

Naki Anasagasti
Député.

Narcis Vázquez
Député.

Manuel Ibarz
Sénateur.

FINLANDE

Eduskunta

Pentti Maeki-Hakola
Président de la Grande Commission.

Kalevi Mattila
Membre de la Grande Commission.

FRANCE

Assemblée Nationale

Robert Pandraud
Président de la Délégation pour l'Union européenne.

Nicole Catala
Vice-Président de l'Assemblée Nationale.

Maurice Ligtot
Vice-Président de la Délégation pour l'Union européenne.

Sénat

Jacques Genton
Président de la Délégation pour l'Union européenne.

Yves Guéna
Vice-Président du Sénat.

Claude Estier
Vice-Président de la Délégation pour l'Union européenne.

GRÈCE

Vouli Ton Ellinon

Pafsaniás Zakolikos
Président de la Commission sur les Affaires européennes.

Emmanouíl Kefalogiánnis
Vice-Président de la Commission sur les Affaires européennes.

Marieta Giannakou-Koutsikiou
Membre de la Commission sur les Affaires européennes.

Ioánnis Kápsis
Membre de la Commission sur les Affaires européennes.

Miháil Papagiánnakis
Membre de la Commission sur les Affaires européennes.

Antonios Skyllakos
Membre de la Commission sur les Affaires européennes.

IRLANDE

Dail Eireann/Seanad Eireann

Brian Lenihan
Député, Président de la Délégation.

Pat Gallagher
Député.

Liz O'Donnell
Député.

Jim O'Keeffe
Député.

David Norris
Sénateur.

ITALIE

Camera Dei Deputati

Umberto Cecchi

Président de la Commission spéciale pour la politique communautaire.

Diego Novelli

Vice-Président de la Commission spéciale pour la politique communautaire.

Oreste Tofani

Vice-Président de la Commission spéciale pour la politique communautaire.

LUXEMBOURG

Chambre des députés

Lydie Err

Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes.

Marcelle Lentz-Cornette

Vice-Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes.

Carlo Meintz

Vice-Président de la Chambre des députés, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes.

PARLEMENT EUROPÉEN

Nicole Fontaine

Vice-Président du Parlement européen, coprésident de la Délégation.

Renzo Imbeni

Vice-Président du Parlement européen, coprésident de la Délégation.

Dietmut Theato

Président de la Commission du contrôle budgétaire.

Inigo Mendez de Vigo

Vice-Président de la Commission institutionnelle.

Elisabeth Guigou
Vice-Président de la Commission institutionnelle.

Jean-Louis Bourlanges
Membre de la Commission institutionnelle.

PAYS-BAS

Eerste Kamer

N. Tummers
Sénateur.

M. Luimstra
Sénateur.

Tweede Kamer

P. Ter Veer
Député.

E. Hessing
Député.

E. Hirsch Ballin
Député.

E. Woltjer
Député.

PORTUGAL

Assembleia da Republica

Jorge Braga de Macedo
Président de la Commission des Affaires européennes.

Rui Carp
Membre du Parlement.

Narana Coissoro
Membre du Parlement.

Joao Cravinho
Membre du Parlement.

Joel Hasse Ferreira
Membre du Parlement.

Joao Santos
Membre du Parlement.

ROYAUME-UNI

House of Commons

Jimmy Hood

Président de la Commission spéciale sur la législation européenne.

Hugh Dykes

Membre de la Commission spéciale sur la législation européenne.

Robert Hicks

Membre de la Commission spéciale sur la législation européenne.

House of Lords

Lord Tordoff

Président de la Commission spéciale pour les Communautés européennes.

Lord Bridges

Membre de la Commission spéciale pour les Communautés européennes.

Lord Hunt of Tanworth

Membre de la Commission spéciale pour les Communautés européennes.

SUEDE

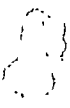
Riksdag

Berit Loefstedt

Président de la Commission d'avis sur les Affaires européennes.

Lars Torisson

Vice-Président de la Commission d'avis sur les Affaires européennes.



RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES

RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES SUR :
- L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE
AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE,
- LES TRAVAUX MENÉS
PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE
DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

Le 24 novembre 1994, la Présidence de la XII^e C.O.S.A.C. a adressé deux questionnaires aux Présidents des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements des Etats membres de l'Union européenne :

– le premier, sur l'application de la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ;

– le second, sur les travaux menés par les Parlements nationaux en vue de la réforme institutionnelle de 1996.

Ces questionnaires ont également été adressés, pour information, au Parlement européen, ainsi qu'aux assemblées parlementaires d'Autriche, de Finlande et de Suède, après l'adhésion de ces pays à l'Union européenne.

On trouvera ci-après :

– le texte de ces questionnaires ;

– les réponses transmises par les Parlements des douze Etats qui étaient membres de l'Union en 1994, ainsi que la réponse transmise par le Parlement de Finlande ;

– la synthèse de ces réponses établie par le secrétariat de la XII^e C.O.S.A.C. (1).

(1) La réponse du Parlement de Finlande, reçue le 15 février 1995, n'a pu être prise en compte pour la rédaction de la synthèse qui a été diffusée aux participants.

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

	Pages
QUESTIONNAIRES	123
RÉPONSES	127
BELGIQUE	
Chambre des représentants : réponse du comité d'avis chargé de questions européennes	127
Sénat : réponse du comité d'avis chargé de questions européennes	135
DANEMARK	
Assemblée nationale : réponse de la commission des Affaires européennes	141
ALLEMAGNE	
Diète fédérale : réponse de la commission des Affaires européennes	153
Conseil fédéral : réponse de la commission des Questions de l'Union européenne	161
GRÈCE	
Chambre des députés : réponse de la commission des Affaires européennes	173
ESPAGNE	
Cortes generales : réponse de la commission mixte pour l'Union européenne	177
FRANCE	
Réponse conjointe des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat	183
IRLANDE	
Parlement : réponse de la commission mixte des Affaires étrangères	193
ITALIE	
Chambre des députés : réponse de la commission spéciale pour la politique communautaire	199
Sénat : réponse du bureau de liaison avec les institutions communautaires	205

LUXEMBOURG	
Chambre des députés : réponse de la commission des Affaires étrangères et européennes	211
PAYS-BAS	
Etats généraux : réponse de la Première Chambre.....	217
Etats généraux : réponse de la Deuxième Chambre.....	223
PORTUGAL	
Assemblée de la République : réponse de la commission desAffaires européennes	227
ROYAUME-UNI	
Réponse conjointe de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords	233
FINLANDE	
Parlement : réponse de la Grande commission	249
SYNTHÈSE DES RÉPONSES	255

QUESTIONNAIRES

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

« Les gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen. »

1. — Transmission des propositions législatives de la Commission aux Parlements nationaux.

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

II. – Examen éventuel des propositions législatives de la Commission.

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

BELGIQUE

Chambre des représentants : réponse du Comité d'avis chargé de questions européennes (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

Le contrôle parlementaire classique se fonde sur les articles 100 et 101 de la Constitution.

Suivant l'article 100, la Chambre des représentants peut *requérir* la présence des ministres ; l'article 101 stipule que les ministres ne sont responsables que devant la Chambre des représentants et plus devant le Sénat. Ces deux articles illustrent la prééminence du pouvoir législatif en Belgique.

C'est dans ce cadre que le contrôle parlementaire, également sur les affaires européennes, s'est toujours exercé. A la demande des parlementaires, le Gouvernement est tenu de fournir toute information utile.

A l'occasion de la réforme de l'Etat, la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales introduit une obligation d'information du Gouvernement fédéral (et des gouvernements régionaux) aux Assemblées parlementaires : Chambre, Sénat et autres conseils régionaux.

(1) Réponse transmise en français.

L'article 4, intitulé : « Information des Chambres et des Conseils sur les propositions d'actes normatifs de la Commission des Communautés européennes », stipule :

« - Dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres et aux Conseils chacun pour ce qui le concerne. »

Cette nouvelle disposition confirme une pratique qui s'est développée au sein du Comité d'avis qui s'informe des propositions de la Commission européenne via le *Journal officiel* des Communautés européennes. Au cas où la proposition a un caractère politique important, le Comité d'avis demande au ministère des Affaires étrangères (Direction des affaires européennes) de communiquer les documents détaillés (exposé des motifs de la proposition ; justification de la Commission européenne du critère de subsidiarité, note d'impact du gouvernement belge sur le système juridique et socio-économique, etc.).

Le Comité d'avis ou même des parlementaires individuellement peuvent interpellier à chaque moment le ministre responsable, sur l'état de la question (position du Gouvernement au sein du Conseil des ministres européen, etc.).

Le Parlement belge a, comme en toute matière de sa compétence, le droit de s'informer au sujet des propositions législatives de la Commission sans pour cela devoir faire appel au Gouvernement. La loi spéciale de mai 1993 (citée ci-dessus) ne fait que confirmer une coutume parlementaire.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

- Suite à la résolution de la Chambre des représentants sur le renforcement du contrôle parlementaire du processus de décision européen (adoptée le 9/7/93), le Gouvernement devra communiquer à la Chambre le procès-verbal de chaque Conseil de ministres européen. De cette manière, le Parlement sera informé de toutes les propositions (également celles présentées par les Etats membres).

A côté de cette procédure spécifique, le contrôle parlementaire sur le deuxième et troisième pilier se fait également par des méthodes de contrôle parlementaire classique (interpellations suivies d'une

motion de confiance, questions écrites et orales, demandes d'explications, auditions...).

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

- Sans objet, le suivi se fait selon un autre mode.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

- Le Parlement est saisi d'une proposition dès sa publication au *Journal officiel* des Communautés européennes. Les parlementaires individuellement, le Comité d'avis ou les Commissions permanentes peuvent décider de prendre des initiatives.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

- A la demande du Parlement.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

- L'information des négociations en cours se fait selon la même procédure décrite ci-avant.

*
* *

Conclusion :

La Chambre n'est pas en faveur d'un examen systématique de toutes les directives (cela prend trop de temps et ne fournit pas une valeur ajoutée). La transmission systématique des propositions par le

Gouvernement ne répond pas au modèle parlementaire belge. Les propositions ayant un caractère politique important sont, quoique pas d'une manière systématique, traitées par des initiatives parlementaires (interpellations, questions, propositions de loi...).

Le Parlement belge n'a pas jugé utile d'instaurer un « *parliamentary scrutiny reserve* » (cf. Danemark, Grande-Bretagne, France). Parce que les moyens classiques suffisaient et pour ne pas retarder le processus de décision communautaire. En outre, elle s'avère être trop « *Government oriented and supported* » et ne signifie pas nécessairement un examen indépendant des Chambres. On a plutôt l'impression qu'il s'agit, dans les pays cités, d'une fonction de légitimation de l'opinion du Gouvernement mais que cela n'est pas nécessaire jusqu'à présent en Belgique.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. *Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?*

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Voir partie I (moyens d'examen : interpellations, questions écrites et orales, auditions, examen de la proposition par le Comité d'avis).

2. *Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?*

Cet examen se fait :

- à l'initiative d'un parlementaire (une interpellation, par exemple) ;
- peut se faire à l'initiative d'une Commission ou par le Comité d'avis chargé de questions européennes ;
- l'examen est institutionnalisé par la loi spéciale du 5/5/93.

3. *Quelle est la conclusion de cet examen :*

- a) *la publication d'un rapport ;*
- b) *le vote d'une résolution (ou d'une motion).*

– En fonction de l'initiative parlementaire, la conclusion de cet examen peut être, selon le cas :

- interpellation : compte rendu, annales et vote en séance plénière d'une motion en conclusion d'une interpellation ;

- question écrite : question et réponse sont publiées dans le bulletin des questions et réponses ;

- audition, rapport d'initiative du Comité d'avis : le rapport se conclut en général par une résolution, ou une recommandation soumise à la séance plénière.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Une interpellation peut également être développée en réunion publique de commission. La conclusion (le vote de la motion) a toujours lieu en séance plénière.

– Un examen spécifique dans le cadre d'un rapport d'initiative a lieu en Comité d'avis. Si cet examen aboutit à une proposition de résolution, elle est transmise en séance plénière (débat et vote).

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Les projets n'ont pas fait systématiquement l'objet d'un examen parlementaire.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– L'assemblée n'a pas un « *parliamentary scrutiny reserve* ».

Le Gouvernement ne doit pas attendre de prendre une position au sein du Conseil des ministres que la Chambre ait formulé une position.

Le Gouvernement n'a pas besoin d'un *mandat*, ni d'un avis.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

La Chambre peut toujours exercer son contrôle par les voies de contrôle classiques (voir ci-avant).

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– Le Comité d'avis a désigné deux rapporteurs (un de la Chambre et un membre belge du Parlement européen).

Ces rapporteurs (coordinateurs) prépareront des rapports d'initiative et :

- formuleront des réponses aux questionnaires rédigés par le Comité d'avis et par le Parlement français en vue de la C.O.S.A.C. de Paris (27-28 février 1995) ;

- entretiendront le contact avec les deux membres du Parlement européen qui font partie du groupe de réflexion (Mme Guigou, socialiste et M. Brok, P.P.E.).

Ils examineront les conclusions des trois institutions européennes concernant l'évaluation du Traité de Maastricht.

Les rapporteurs rencontreront les milieux socio-économiques belges.

- Les conseils régionaux seront invités à communiquer leurs points de vue concernant la C.I.G.

- Les Commissions permanentes seront invitées à formuler leur point de vue.

Les conclusions des travaux des Comités d'avis de la Chambre et du Sénat aboutiront à un texte commun soumis aux deux assemblées, et transmis à la C.I.G.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– Des contacts se feront dans le cadre de :

- la C.O.S.A.C. ;
- la Conférence des présidents.

La délégation du Parlement belge à la C.O.S.A.C. de Bonn a déjà soumis un projet de questionnaire qui peut aider à décider comment les P.N. peuvent contrôler la C.I.G.

BELGIQUE

Sénat : réponse du Comité d'avis
chargé de questions européennes (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-t-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

– Le Gouvernement transmet au Parlement fédéral les propositions législatives dont il estime qu'elles relèvent des compétences fédérales, alors qu'il transmet les propositions législatives dont il estime qu'elles relèvent des compétences régionales des conseils régionaux.

La transmission ne se fait malheureusement pas systématiquement bien que, suite à la réforme de l'état de 1993, le Gouvernement est obligé de transmettre *chaque* proposition législative aux Assemblées législatives. Il s'agit d'un problème de continuité administrative plus que de la traduction d'une réticence politique.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par les Etats membres ?

– Pour le deuxième et le troisième pilier, le Gouvernement ne transmet spontanément ni les propositions formulées par les Etats membres, ni celles formulées par la Commission.

(1) Réponse transmise en français.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

– Le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission transmises au Parlement fédéral avoisine la quinzaine. La sélection opérée par le Gouvernement pour ces envois se fait sur base de l'opportunité politique.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

– Ce délai est en moyenne d'une quinzaine de jours.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

– Les indications concernant le calendrier de l'examen des propositions par les institutions communautaires et les informations sur les enjeux du texte ne sont pas communiquées systématiquement avec les textes des propositions.

Cependant, les parlementaires s'informent sur ces aspects par voie des questions parlementaires et, dans des cas exceptionnels, au moyen d'interpellations.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Le Gouvernement est régulièrement interrogé par les parlementaires au sujet des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission. A cet effet, les Comités d'avis chargés de questions européennes à la Chambre des représentants et au Sénat invitent régulièrement les ministres à des échanges de vues qui sont, en règle générale, introduits par un exposé éclairant l'état d'avancement de ces négociations.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Le Comité d'avis chargé de questions européennes a, par le passé, examiné certaines propositions avant leur adoption par les institutions communautaires en vue d'influencer le Gouvernement dans ses prises de position.

Aucun argument ne fait obstacle à l'examen de propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier, cependant, le Comité d'avis chargé de questions européennes ne s'est jusqu'à présent jamais attelé à ce type d'examen.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Cet examen est, par la nature du domaine d'activités qui lui est dévolu par le Règlement du Sénat, réservé au Comité d'avis chargé de questions européennes. Le Règlement du Sénat prévoit explicitement que les travaux du Comité d'avis peuvent être entrepris à la demande du Président ou d'une commission permanente du Sénat.

Il est tout à fait exclu que cet examen soit décidé par le Gouvernement.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ;

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion).

– Cet examen aboutira toujours à la publication d'un rapport, qui lui-même trouve généralement sa finalité dans le vote d'une résolution.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Selon l'importance de la proposition traitée, celle-ci peut faire l'objet d'un débat en séance plénière de l'assemblée. Ce lien n'est cependant pas systématique.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Le 5 mai 1993, sur la proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie.

• Le 19 juillet 1993, sur la proposition de directive instaurant un comité d'entreprise européen.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Le cas ne s'est jamais produit.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Au cours des échanges de vues cités dans la réponse à la question 6 de la section I, les parlementaires s'informent sur la façon dont les membres du Gouvernement ont pris en compte leurs conclusions.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

1. Le bureau du Sénat de Belgique a explicitement chargé le Comité d'avis chargé de questions européennes de préparer les positions de l'Assemblée en ce qui concerne les objectifs de la Conférence intergouvernementale de 1996 en sa réunion du 27 octobre 1994.

Le Comité d'avis compte à cet effet, aussi souvent que possible en réunion commune avec le Comité homologue de la Chambre des représentants, organiser une série d'auditions avec :

– le représentant de la Belgique au sein du groupe de réflexion instauré par le Conseil de Corfou ;

– les représentants du Parlement européen dans le même groupe de réflexion ;

– des membres du gouvernement belge ;

– le représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne ;

– des représentants de la société civile (associations de défense pour la protection de l'environnement des citoyens, par exemple) ;

– des représentants des employeurs et des employés ;

– des représentants des milieux académiques.

Les résultats de ces auditions et les comptes rendus des échanges de vues au sein du Comité d'avis formeront la base d'un rapport.

Au terme de ces travaux, les membres du Comité d'avis chargé de questions européennes du Sénat espèrent pouvoir rédiger avec leurs collègues du Comité d'avis homologue de la Chambre des représentants un mémorandum commun qui serait voté en séance plénière des deux Assemblées pour être ensuite transmis au Gouvernement. Cette formule, mise en pratique lors de la Conférence intergouvernementale de 1991, a fait la preuve de son efficacité. Le Comité d'avis

s'est fixé pour objectif de finaliser le mémorandum à l'adresse du Gouvernement avant le début des travaux du groupe de réflexion.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– Le Comité d'avis s'est mis en rapport avec la commission des Affaires institutionnelles du Parlement européen dans le cadre de cette réflexion et compte garder un contact tout au long de ses travaux préparatoires, plus spécifiquement avec les représentants du Parlement européen au sein du groupe de réflexion.

Par ailleurs, le Comité d'avis n'est pas hostile au concept d'une conférence des Parlements nationaux des Etats membres traitant des enjeux de la Conférence intergouvernementale de 1996 : ce type de rencontre, qui pourrait s'inspirer largement des Assises parlementaires tenues à Rome en 1990, s'impose comme l'instrument adéquat à une prise de position parlementaire à l'adresse des gouvernements.

DANEMARK

Assemblée nationale : réponse de la commission des Affaires européennes (1).

Brève réponse au questionnaire relatif à « l'Application de la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ».

Veillez trouver ci-joint en anglais et en français le texte du rapport soumis à la commission des Affaires européennes le 20 mai 1994 en ce qui concerne l'information du Folketing par le Gouvernement au sujet des questions de l'Union européenne.

Nous sommes en train de préparer une nouvelle description mise à jour en janvier 1995 du fonctionnement de la commission des Affaires européennes. Cette description n'existe pour le moment qu'en danois, mais elle sera traduite en anglais, français et allemand avant la C.O.S.A.C. en février et envoyée dès que possible.

Ci-dessous figurent quelques observations au sujet des questions du questionnaire concernant plus particulièrement le rôle de la commission danoise des Affaires européennes qui s'occupe des questions de l'Union européenne pour le compte du Parlement danois.

La fonction essentielle de la commission des Affaires européennes est de donner un mandat au Gouvernement avant que les décisions importantes soient prises au Conseil des ministres de l'Union.

En conséquence, le Gouvernement transmet toutes les propositions législatives de la Commission et autres propositions importantes qui sont traitées en Conseil des ministres à la commission des Affaires européennes. Y sont incluses les propositions dans le cadre des deuxième et troisièmes piliers. Les documents officiels sont suivis d'une note explicative du Gouvernement, soit environ mille notes par an.

A l'avenir, les notes explicatives essentielles circonstanciées seront élaborées environ un mois après les propositions officielles de la Commission. Au début, ces notes essentielles circonstanciées

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais, à l'exception du rapport présenté aux pages 143 et suivantes.

auront trait aux propositions de la Commission concernant le niveau de protection dans les domaines de la santé, de l'environnement, du marché du travail et de la consommation. Mais il est prévu que les notes porteront sur toutes les nouvelles propositions importantes de la Commission.

Lorsqu'une proposition de la Commission est inscrite à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil, une note circonstanciée à jour est envoyée par le Gouvernement au plus tard une semaine avant la réunion de la commission des Affaires européennes qui a lieu avant celle du Conseil.

Le ministre compétent est entendu par la Commission le vendredi avant la réunion du Conseil et soumet verbalement la position du Gouvernement. La question fait l'objet de discussions - souvent détaillées - et, dans la plupart des cas, un mandat est conféré au ministre sur la base duquel il peut négocier et participer à la décision au sein du Conseil.

A la suite de la réunion du Conseil, le Gouvernement envoie un compte rendu de la réunion à la Commission. De cette manière, le Comité peut vérifier que le mandat a bien été respecté.

**RAPPORT CONCERNANT LES PROCÉDURES
GOUVERNEMENTALES D'INFORMATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANOISE
SUR LES QUESTIONS DE L'U.E.
PRÉSENTÉ LE 20 MAI 1994
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES (1)**

I. - RÉCENTES AMÉLIORATIONS

Les accords établis ces dernières années entre le Gouvernement et la commission des Affaires européennes ont permis d'améliorer dans une importante mesure l'action gouvernementale d'information de la commission des Affaires européennes, de la Commission spécialisée, et des membres danois du Parlement européen sur les dossiers traités au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne.

Aujourd'hui, le ministre des Affaires étrangères adresse l'ensemble des *propositions COM*, ainsi que les propositions SEC présentant un caractère d'importance particulière, au secrétariat de la commission des Affaires européennes, auprès duquel les membres de l'assemblée peuvent obtenir les textes des propositions COM qu'ils désirent examiner.

En ce qui concerne la très grande partie des propositions COM, le ministre des Affaires étrangères publie aujourd'hui, avant l'examen de ces propositions par la commission des Affaires européennes, des *notes factuelles* qui en exposent les grandes lignes. Ces notes sont communiquées aux membres de la commission des Affaires européennes et à leurs suppléants ainsi qu'aux comités spéciaux qui le désirent. En avril 1994, le Gouvernement a pris la décision d'y insérer la référence à la date de publication de notes antérieures concernant les mêmes questions.

Dans ses notes factuelles, le Gouvernement rend compte du contenu des *propositions d'amendements substantielles émanant du Parlement européen* adoptées par la Commission dans ses propositions révisées. Après l'entrée en vigueur des dispositions du traité de Maastricht relatives au pouvoir de codécision du Conseil et du Parlement européen, le Gouvernement a donné un compte rendu particulier

(1) Texte transmis en français.

à la commission des Affaires européennes sur sa position vis-à-vis des propositions d'amendements du Parlement européen, et ce avant la réunion du Conseil et du Parlement au sein de la Commission de conciliation.

Depuis la décision prise par le Règlement du 19 mars 1993 d'impliquer dans une plus grande mesure les *commissions spécialisées* dans l'examen des dossiers U.E. en vue notamment de renforcer le débat public, un certain nombre de ces commissions, et en premier lieu la commission de l'Environnement et de l'Aménagement, ainsi que les commissions juridique et fiscale, ont passé avec les ministres compétents des accords relatifs à la communication de notes et autres documents d'information. De même, elles ont, dans une plus grande mesure, demandé à entendre les ministres sur les dossiers de l'U.E. les concernant.

Documents publics dans la plupart des cas, les notes factuelles sont transmises à la tribune de la presse de l'Assemblée nationale. Depuis le second semestre 1993, sont également rendus publics les comptes rendus des réunions du Conseil établis par le Gouvernement, de même que les déclarations de presse du secrétariat général du Conseil jointes aux procès-verbaux des réunions du Conseil que le secrétariat de la commission des Affaires européennes publie et qui font également partie de la documentation publique de la commission des Affaires européennes.

Après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'examen des questions relatives aux *piliers 2 et 3* se fait parallèlement au sein de la commission des Affaires européennes d'une part, et dans la Commission des affaires étrangères et la commission juridique d'autre part.

II. — SÉANCE DE QUESTIONS-DÉBAT DU 7 AVRIL 1994

La séance de questions avec débat du 7 avril 1994 concernant la directive « des colorants alimentaires » (*cf. Journal de l'Assemblée nationale*, col. 8768-8875) et l'adoption à l'unanimité de la motion motivée de clôture des délibérations (*cf. Journal de l'Assemblée nationale*, col. 8867-8868) montraient que le Gouvernement et l'ensemble des partis étaient d'accord sur la mise en œuvre de dispositions supplémentaires visant à améliorer, par le biais d'un resserrement de la procédure d'examen des propositions COM, l'information écrite fournie à l'Assemblée et aux différents organismes.

L'objectif était de faire en sorte :

— que, du côté danois, la première évaluation politique d'une proposition de directive émanant de la Commission européenne ait lieu plus tôt ;

— qu'une cohésion plus étroite soit établie entre l'analyse administrative et le processus politique ;

— que les commissions spécialisées soient dans une plus grande mesure informées des dossiers européens, afin d'être à même de se pencher sur les questions politiques et promouvoir ainsi le débat public ;

— que soit instauré un dialogue plus direct entre l'Assemblée nationale danoise et le Parlement européen en général, et plus particulièrement les membres danois du Parlement européen.

Il a été convenu ce qui suit :

— simplification et accélération de la procédure de transmission des *propositions COM* à la commission des Affaires européennes ;

— établissement rapide par le Gouvernement d'une note factuelle préliminaire sur toute nouvelle proposition COM intéressant le niveau national de protection dans les domaines de la santé, de l'environnement, du travail et de la consommation. Dans la mesure du possible, cette note sera communiquée dans les meilleurs délais après la déposition, et avant la lecture par le Parlement européen de la proposition COM ;

— renforcement du dialogue entre les membres danois du Parlement européen d'une part, les membres de la commission des Affaires européennes et les membres de l'Assemblée nationale danoise d'autre part ;

— maintien des procédures en vigueur de présentation de *projets de négociation* à la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale danoise, avant les réunions du Conseil ;

— établissement d'une convention entre le Gouvernement et la commission des Affaires européennes au sujet de la définition de procédures détaillées, notamment des procédures d'établissement des notes factuelles et des délais, définition devant faire l'objet d'un *rapport* de la commission des Affaires européennes.

III. — LA NOUVELLE PROCÉDURE

Se fondant sur le débat parlementaire précité, sur l'adoption de la motion motivée de clôture du débat, sur la proposition de résolution n° B 89 présentée par le parti socialiste danois (S.F.), sur l'avis consultatif du Conseil de politique européenne du 18 avril 1994 ainsi que sur l'expérience récente concernant la communication des documents, notamment après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la commission des Affaires européennes, après avoir étudié la question de savoir comment les nouvelles procédures pourraient être définies de la manière la plus adéquate, est convenue avec le Gouvernement des principes et délais exposés ci-après. Ceux-ci s'appliqueront en général, sauf lorsque le caractère d'urgence d'une question donnée exigera d'y déroger.

1. Propositions COM.

Dès que le texte d'une proposition COM (ou un document SEC présentant une importance particulière) est disponible en danois, le ministère des Affaires étrangères le communiquera au secrétariat de la commission des Affaires européennes, auprès duquel les membres de l'Assemblée nationale pourront requérir la remise des textes des propositions COM qu'ils désireraient consulter en détail.

Le ministère des Affaires étrangères établira régulièrement des listes simples et lisibles des propositions COM et SEC en sa possession, classées si possible selon les domaines de compétence des commissions spécialisées. Ces listes indiqueront clairement les propositions COM objets de notes factuelles préliminaires dont la date de publication sera également mentionnée dans la mesure du possible.

2. Notes factuelles préliminaires.

Le but visé par cette disposition est la publication par le ministère des Affaires étrangères de notes factuelles préliminaires sur toutes nouvelles propositions de directives ou d'autres actes (y compris les règlements) désignées sur les listes comme importantes et dont la mise en application entraînerait l'introduction de modifications dans la législation et les réglementations danoises. Ces notes contiendront un compte rendu détaillé de la proposition en question et une analyse de son incidence sur les dispositions nationales. Dans un premier temps, seront publiées des notes factuelles préliminaires sur les propositions COM touchant le niveau danois de protection dans les secteurs de la santé, du travail et de la consommation. Dans la

mesure du possible, ces notes seront communiquées dans les meilleurs délais après que la proposition aura été déposée par la Commission, avant sa mise en lecture par le Parlement européen, et dans tous les cas avant l'expiration du délai de déposition des propositions d'amendement auprès de la Commission du Parlement européen. A l'issue d'une période de mise au point de cette nouvelle pratique, son élargissement progressif à d'autres domaines de politique en vue d'arriver au but mentionné ci-haut fera l'objet d'une consultation avec le Gouvernement à la lumière de l'expérience acquise.

De la même manière, le Gouvernement publiera, à la demande de la commission des Affaires européennes ou d'une commission spécialisée, des notes factuelles préliminaires sur les autres propositions et déclarations COM (livres blancs, livres verts, programmes de lois, etc.) susceptibles de donner lieu à débat, et ce, avant la présentation de propositions concrètes par la Commission.

La commission spécialisée concernée et la commission des Affaires européennes ont toute faculté pour décider du degré d'intérêt à accorder au dossier et de la méthode de travail à adopter, par le biais de questions écrites, auditions du ministre ou mise de l'affaire à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée.

La communication des notes factuelles préliminaires publiques et, ultérieurement, des notes factuelles circonstanciées constitue un service particulier que la commission des Affaires européennes destine aux membres danois du Parlement européen, lesquels reçoivent également les ordres du jour de ses réunions.

3. Notes factuelles circonstanciées.

Lorsqu'une proposition COM est portée à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil, le ministère des Affaires étrangères communiquera une note factuelle au plus tard une semaine avant la réunion de la commission des Affaires européennes à l'ordre du jour de laquelle figure l'examen de la question. Ceci permettra de soumettre la proposition telle qu'elle se présente à ce stade à un débat au sein de la commission spécialisée concernée ou entre les porte-parole et les membres de la commission des Affaires européennes, et ce, avant son examen par cette même commission. La proposition pourra d'autre part être discutée avec les membres danois du Parlement européen. Seront également communiquées des notes factuelles relatives à toute proposition COM dans laquelle des modifications importantes auront été introduites ou sur laquelle des éléments d'information supplémentaires auront été apportés après la communication de la note factuelle précédente la concernant. Ces notes porteront référence des notes antérieures visant une même proposition. En outre, seront communi-

quées des notes factuelles sur les questions importantes à l'ordre du jour du Conseil mais ne reposant pas sur une proposition COM. Ces pièces indiqueront les dates de communication de précédentes notes portant la même question. Sur celles se rapportant à une proposition COM, figurera le numéro COM de référence. Chaque fois que cela sera matériellement possible, il est recommandé de communiquer une note de synthèse sur l'ensemble des questions à l'ordre du jour du Conseil, en faisant référence aux notes antérieures établies sur le même dossier et indiquant le parcours ultérieur de son traitement au niveau de l'U.E. On pourra insérer des remarques brèves sur les points de l'ordre du jour du Conseil trop récents ou sur lesquels on dispose de trop peu d'éléments d'information pour faire l'objet de notes séparées. En ce qui concerne les propositions importantes, on renverra aux notes antérieures ou contemporaines plus circonstanciées qui leur auront été consacrées.

Les notes factuelles comporteront un compte rendu de la proposition visée et des conséquences que son adoption est susceptible d'avoir sur la législation et les règles administratives danoises, sur les normes et standards danois en général, sur les finances nationales et sur l'économie des administrations publiques, des entreprises et des citoyens. Elles indiqueront les organismes, associations, etc., qui auront été entendus et les résultats de l'enquête. D'autre part, elles contiendront l'historique des questions au niveau de la commission des Affaires européennes et du Parlement européen, en rappelant notamment le contenu des propositions d'amendement majeures adoptées par le Parlement ainsi que la position de la COM à ce sujet.

Dans le cas où, après la publication de la note factuelle, des changements décisifs se produisaient à l'issue de négociations, impliquant la possibilité d'un changement du contenu de la proposition concernée par rapport à ce qu'il en a été rapporté dans la note, le Gouvernement pourrait émettre là-dessus une note additionnelle ou aviser la commission des Affaires étrangères de la nouvelle situation dans le cadre de la communication orale qu'il ferait devant elle. La même procédure sera observée si les propositions d'amendement émanant du Parlement européen ou les recommandations des organismes consultés (par exemple les commissions art. 2) interviennent après l'élaboration de la note factuelle. Le Gouvernement peut d'autre part transmettre des notes factuelles supplémentaires chaque fois que cela sera nécessaire.

4. Communication parallèle de l'information écrite aux commissions spécialisées et à la commission des Affaires européennes.

Les notes factuelles préliminaires, les notes factuelles circonstanciées, les notes additionnelles, les réponses aux questions posées

par les commissions, les notes d'orientation, les comptes rendus des réunions du Conseil, la liste du programme législatif de la Commission et de la Présidence, de même que les autres notes gouvernementales portant sur les questions européennes, seront communiquées parallèlement et simultanément à la commission parlementaire des Affaires étrangères et à la/aux commission(s) spécialisée(s) concernée(s). A cet effet, le ministère des Affaires étrangères adressera les documents à la commission des Affaires étrangères, qui les transmettra à la/aux commissions spécialisée(s) concernée(s). De même, le ministère fera parvenir à la commission des Affaires européennes, qui les transmettra à la commission spécialisée concernée, les listes de toutes les propositions COM ainsi que les listes annuelles du programme législatif de la Commission et de la Présidence.

Ce principe de procédure d'information parallèle ne touche pas les dispositions particulières prévues pour la commission de l'Environnement et de l'Aménagement d'une part, la Commission juridique d'autre part. Il ne devra pas s'opposer à ce qu'une commission puisse établir avec le ministère compétent un accord lui permettant d'obtenir des renseignements complémentaires. Le principe permanent de cette procédure est que la commission des Affaires européennes et la ou les commission(s) spécialisée(s) concernée(s) reçoivent les documents d'information parallèlement et simultanément.

L'Assemblée nationale est chargée de la mise en application des procédures d'information réciproque des commissions spécialisées et de la commission des Affaires européennes au sujet des questions posées par les commissions spécialisées, des consultations ministérielles, etc., faisant en sorte que les documents d'information n'émanant pas du Gouvernement soient également transmis parallèlement et simultanément.

Comme par le passé, il appartiendra à chaque commission spécialisée de juger si, et dans quelle mesure, il est approprié de donner suite à l'information proposée, sous forme de questions complémentaires écrites, d'auditions du ministre, de délibérations, de déclarations ou de recommandations à la commission des Affaires européennes. En outre, la procédure d'information parallèle peut servir à permettre que les questions européennes soient débattues dans le cadre de chaque parti entre les députés siégeant dans les commissions spécialisées et les membres de la commission des Affaires européennes.

5. Projets de négociation.

Le ministre exposera, comme il le fait actuellement dans sa communication orale à la commission des Affaires européennes, la posi-

tion du Gouvernement sur les propositions ainsi que sur les propositions d'amendement présentées par le Parlement européen.

Avant la tenue des travaux du Conseil sur les décisions de grande portée, le Gouvernement, conformément à la pratique actuelle, soumettra oralement un projet de négociation à la commission des Affaires européennes. Cette disposition concerne toutes les questions de portée majeure relevant du Conseil. Le Gouvernement informera la commission des Affaires européennes des questions concernant le pilier 2. Les questions relevant du pilier 3 seront examinées par la Commission juridique et la commission des Affaires européennes, auxquelles un projet de plan de négociation sera éventuellement soumis.

IV. – CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES

L'application des nouvelles procédures ci-dessus exposées exige le renforcement du secrétariat de la commission des Affaires européennes et du service de conseil sur les affaires européennes.

Les membres libéraux (Venstre) de la commission des Affaires européennes soutiennent le présent rapport sous réserve de retrait du chapitre IV (« Conséquences administratives »).

Les décisions portant sur les effectifs devraient être prises au niveau du Bureau de l'Assemblée.

Pour la commission des Affaires européennes

Ivar Nørgaard

Président.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– La possibilité d'une réforme institutionnelle dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 1996 a été l'un des points du débat général sur les questions de l'Union européenne dans le grand public et la presse au Danemark, ainsi qu'au cours des discussions en séance publique au Folketing à l'automne 1994.

Au sein de la commission des Affaires européennes – qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris –, la question a été discutée avec plus de détail au cours de deux réunions officielles – jusqu'à présent – avec le ministre des Affaires étrangères. Le calendrier a fait l'objet d'une discussion particulière.

En 1995, d'autres réunions officielles auront lieu – comme ce fut le cas lors de la dernière conférence intergouvernementale – et il y aura également des réunions officielles de la Commission avec le ministre des Affaires étrangères.

Un mémorandum danois est prévu pour 1995. Le Gouvernement le soumettra à la commission des Affaires européennes et il devra obtenir l'approbation de la Commission avant d'envoyer le mémorandum à d'autres gouvernements.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– En novembre 1994, la Commission a effectué des visites à Bruxelles et à Bonn et a eu des entretiens – essentiellement au sujet des préparatifs de la Conférence intergouvernementale de 1996 – avec le nouveau secrétaire général, Jürgen Trumpf, le commissaire Hans van den Broek et le directeur Per Brix Knudsen, ainsi qu'avec l'ambassadeur du Danemark à Bruxelles. En Allemagne, la Commission a tenu des réunions avec des membres et des hauts fonctionnaires de la Diète fédérale et l'ambassadeur du Danemark à Bonn.

A la suite de la C.O.S.A.C. en février, nous espérons qu'il y aura des réunions spéciales à Paris avec les délégations de l'Italie et de la Grèce à la C.O.S.A.C.

Après la C.O.S.A.C., la Commission dans son ensemble effectuera une visite à Paris et tiendra des réunions avec des ministres, des parlementaires et de hauts fonctionnaires français, ainsi qu'avec l'ambassadeur du Danemark à Paris.

Des délégations de la Commission ont l'intention d'effectuer un certain nombre de visites dans les capitales d'autres pays membres et se mettront en rapport avec la plupart des autres Parlements en 1995, afin de mieux s'informer de leurs opinions sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de 1996.

ALLEMAGNE

Diète fédérale : réponse de la commission
des Affaires européennes (1).

L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

— Toutes.

2. Dans le cadre du deuxième et troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

— Pour ce qui est de la politique intérieure et de la justice, le Gouvernement transmet au Parlement aussi bien les propositions de la Commission et des Etats membres visant les décisions du Conseil conformément à l'article 100c du traité de la C.E. ainsi qu'aux articles K.3, alinéa 2 et K.9 du traité de l'U.E.

En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité, le ministère des Affaires étrangères informe le Parlement des principaux développements et aspects ainsi que des orientations fondamentales. Il transmet ces informations à la commission des Affaires étrangères. Dans la plupart des cas, ces informations sont communiquées oralement au Parlement, mais de plus en plus fréquemment elles sont

(1) Réponse transmise en français.

transmises automatiquement sous forme de rapports établis par des groupes de travail du Conseil sur l'état d'avancement des travaux et de commentaires du Gouvernement. Il n'est pas possible de fournir de précisions générales quant au volume de cette documentation ni sur l'ampleur des informations qu'elle renferme. La procédure définitive ne sera fixée que lorsque la commission des Affaires de l'U.E., nouvellement instituée, aura commencé ses activités.

3. Quel est le nombre approximatif des propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

- 1993 : 433 propositions de la Commission.

- 1994 (jusqu'au 31 octobre 1994) : 429 propositions de la Commission.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

- En règle générale, il se passe deux à trois semaines entre la date du document du Conseil et le moment où le Bundestag est saisi de la proposition. Dans des cas exceptionnels, le délai peut être de quatre semaines.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) Des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

- Dans la lettre par laquelle le Gouvernement transmet au Bundestag une proposition législative de la Commission est indiquée de manière aussi précise que possible la date de l'adoption du texte concerné par le Conseil, en se fondant sur l'évaluation figurant dans le document du Conseil.

b) Une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

- La lettre du Gouvernement renferme, outre l'intitulé de la proposition, les principales indications figurant dans la lettre accompagnant le texte adressé par la Commission au secrétariat du Conseil, soit des précisions quant aux objectifs ainsi qu'un aperçu des princi-

pales dispositions de la proposition. En outre, y figure la date de la publication du document du Conseil en langue allemande, un renvoi, si possible, à la base juridique sur laquelle repose le texte proposé et, conformément aux détails énoncés dans le document du Conseil, référence est faite à la procédure à appliquer pour son examen (participation du Parlement européen, du Comité économique et social ainsi que du Comité des régions).

Le Gouvernement fédéral ne procède à aucune analyse détaillée ni évaluation de la proposition avant la transmission du texte au Bundestag.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Les ministères compétents dans chaque cas informent le Bundestag allemand des principaux amendements concernant les propositions de la Commission leur ayant été transmises, le calendrier, l'état d'avancement des négociations ainsi que sur les autres documents de l'U.E. qui devraient servir de base aux délibérations en commission. La présence du ministère compétent aux réunions de la Commission est attendue lorsque les questions le concernant sont à l'ordre du jour.

Jusqu'à cette date, on ne distingue encore aucune procédure uniforme concernant la transmission d'informations par les ministères aux commissions du Bundestag se consacrant aux mêmes domaines.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

– Par principe, toutes les propositions sont examinées par le Bundestag allemand avant leur adoption.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Après renvoi de la proposition de la Commission à la commission compétente par le comité des doyens (ou à d'autres commissions dont l'avis est sollicité), cette (ces) dernière(s) fixe(nt) les modalités et

l'ampleur de l'examen. Le Gouvernement n'influe ni sur le choix des thèmes discutés en commission, ni sur la manière dont celles-ci organisent leurs travaux.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ;

b) le vote d'une résolution (ou l'adoption d'une motion).

– La commission concernée peut se contenter de prendre acte de la proposition de la Commission – après ou sans délibération – ou, complétant ses délibérations, présenter un rapport accompagné d'une recommandation de décision à l'adresse du Parlement.

Dans le premier cas, le président de la Commission informe le président du Bundestag que la Commission prend simplement acte de la proposition. Cette décision est publiée sous forme de notification jointe en annexe au procès-verbal des débats sans qu'il en soit donné lecture. La clôture des délibérations en commission, qui prend simplement acte de la proposition de la Commission, constitue actuellement la pratique habituelle.

Dans le second cas, le rapport de la Commission et sa recommandation de décision sont publiés comme imprimés du Bundestag et soumis à l'assemblée plénière.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– L'assemblée plénière n'examine que les propositions de la Commission qui lui sont soumises par la commission compétente conjointement avec un rapport et une recommandation de décision (voir 3). Lors de l'examen de la proposition, l'assemblée plénière suit en règle générale sans débat les recommandations de la commission compétente.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Depuis le 1^{er} janvier 1993, le Bundestag a pris position dans 117 cas. Les données correspondantes sont jointes en annexe.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer des cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

— Il n'existe ni réglementation ni pratique générale à cet égard. Dans un certain nombre de cas particuliers, au sujet desquels des détails précis ne sont pas disponibles, le Parlement a soumis une demande correspondante au Gouvernement, qui a attiré l'attention sur la difficulté d'obtenir l'accord du Conseil pour un tel ajournement.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

— Les diverses commissions vérifient si le Gouvernement a pris en considération les conclusions de l'examen auquel elles ont procédé, mais ces vérifications n'ont pas lieu de manière générale et ne s'étendent pas aux divers départements.

Dans le cadre de l'accord ministériel de février 1994, le Gouvernement fédéral s'est déclaré prêt à transmettre ces informations par l'intermédiaire du ministre saisi au fond, qui doit présenter les détails de la décision du Conseil de l'U.E. tout en précisant dans quelle mesure celle-ci tient compte des avis exprimés par le Bundestag allemand.

On ne dispose donc pas encore à cet égard d'expérience pratique concernant l'application de l'accord ministériel.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

— Dès la ratification du Traité de Maastricht, le Bundestag allemand a réclamé à la fois dans sa résolution du 2 décembre 1992 et dans le rapport de la commission spécialisée en affaires européennes (Traité de Maastricht) des « améliorations » du Traité auxquelles devrait procéder la Conférence intergouvernementale de 1996 : renforcement des droits du Parlement européen en vue de le placer sur un pied d'égalité avec le Conseil en ce qui concerne les décisions sur la législation communautaire ; établissement d'un équilibre entre union économique et union monétaire, d'une part, et union politique, d'autre part ; instauration d'un contrôle parlementaire effectif en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; adoption d'une constitution européenne définissant clairement les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres.

Par ailleurs, le Bundestag allemand a exhorté le Gouvernement fédéral à œuvrer activement, dans le contexte de la Conférence intergouvernementale de 1996, en faveur d'une énumération et définition plus précises des compétences de l'Union européenne de manière à faciliter l'application du principe de subsidiarité grâce à une stricte répartition des responsabilités.

Dans une résolution relative à une résolution du Parlement européen sur l'élargissement de la C.E., le Bundestag allemand préconise la mise à profit, lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, l'élargissement de l'Union européenne englobant les pays de l'A.E.L.E. pour adapter la composition et le fonctionnement des institutions européennes à une Communauté élargie. Il importe de situer ce problème dans une procédure cohérente et transparente dès que possible et non seulement lors de l'adhésion des pays de l'A.E.L.E. Le but doit être de mettre en place une structure institutionnelle répondant aux exigences d'une Communauté élargie et propre à assurer à la fois une prise de décision efficace ainsi que la meilleure participation et le meilleur contrôle parlementaires possibles.

Ces deux résolutions reposent sur des recommandations de décision présentées par la commission des Affaires européennes.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des parlements d'autres Etats membres ?

– La conférence informelle des présidents des parlements de la C.E., qui s'est tenue le 12 septembre à Bonn, a examiné un document de base renfermant des propositions et des demandes que les parlements nationaux pourraient soumettre à la Conférence intergouvernementale de 1996.

ALLEMAGNE

Conseil fédéral : réponse de la Commission
pour les questions de l'Union européenne (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles?

– La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et la « loi sur la coopération entre la fédération et les *Länder* pour les questions de l'Union européenne » disposent que le Gouvernement fédéral devra informer le Conseil fédéral (*Bundesrat*) aussi complètement et rapidement que possible au sujet de tous les projets de l'Union européenne qui présentent un intérêt pour les *Länder*. En pratique, le Gouvernement fédéral transmet *toutes les propositions de la Commission*, les documents de la Commission et du Conseil, les rapports et les communications des institutions de l'Union européenne et des groupes de travail et autres documents préparatoires au Conseil fédéral.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

– Dans le cadre du deuxième pilier, il n'existe aucune obligation légale pour le Gouvernement fédéral de transmettre les propositions de la Commission ou des Etats membres au Conseil fédéral.

(1) Traduction des réponses transmises en allemand et en anglais.

En ce qui concerne le troisième pilier, les propositions législatives et les documents du Conseil, y compris les documents rédigés par d'autres Etats membres, sont transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil fédéral. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a reçu aucune proposition de la Commission (il n'y a aucune information au Conseil fédéral selon laquelle la Commission aurait soumis des propositions jusqu'à présent).

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

- En ce qui concerne les propositions législatives (y compris les projets de directives, les projets de règlements, les rapports et communications de la Commission et les projets de résolution du Conseil), le Gouvernement fédéral a transmis, en 1993, 167 propositions qui sont devenues des documents officiels du Conseil fédéral et, jusqu'au 1^{er} novembre 1994, 155 propositions avaient été transmises.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

- Normalement, il faut entre deux et six semaines pour que les propositions adressées au Conseil soient transmises par le Gouvernement fédéral au Conseil fédéral.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition, ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

- Lorsque le Gouvernement fédéral transmet une proposition législative de la Commission, un calendrier approximatif pour la procédure d'examen y est joint. Celui-ci inclut le calendrier de prise de décision du Conseil et du Parlement européen souhaité par la Commission. En outre, des informations concernant l'implication du Comité économique et social et du Comité des régions sont fournies.

De plus, le Gouvernement fédéral devra tenir informé le Conseil fédéral du calendrier prévu pour les délibérations au sein des groupes du Conseil dans la mesure où elles concernent des projets ayant un

intérêt spécial pour les *Länder*. Selon l'évolution des négociations, le Gouvernement fédéral devra informer le Conseil fédéral de la date limite à laquelle son avis sur une proposition législative peut être prise en considération en raison des résultats des négociations.

Une analyse de la proposition et des informations sur ses points essentiels ne sont transmises que dans très peu de cas par le Gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral obtient ces informations lorsque le Gouvernement fédéral l'informe sur les négociations en cours en ce qui concerne les propositions législatives (pour plus de détails, voir la question n° 6).

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et « la loi sur la coopération entre la Fédération et les *Länder* » disposent que le Gouvernement fédéral devra informer intégralement le Conseil fédéral de toutes les questions de l'Union européenne. Ceci inclut les informations concernant les négociations en cours sur les propositions législatives. Le Conseil fédéral obtient ces informations des trois manières suivantes :

En premier lieu, le Gouvernement fédéral doit informer le Conseil fédéral au sujet de tous les projets dans le cadre de l'Union européenne qui présentent un intérêt pour les *Länder*, en transmettant les documents de la Commission et du Conseil, les rapports et les communications des institutions de l'Union européenne, les rapports de la représentation permanente de l'Allemagne aux réunions des institutions de l'Union européenne et les documents préparés par le Gouvernement fédéral pour les institutions de l'Union européenne.

En deuxième lieu, les membres du Gouvernement fédéral ou les fonctionnaires qui participent aux réunions des organes délibérant sur les propositions de l'Union européenne font rapport sur l'avancement des négociations concernant ces propositions.

En troisième lieu, le Conseil fédéral a le droit d'envoyer des représentants des *Länder* aux groupes de travail de la Commission et du Conseil, dans la mesure où des intérêts essentiels des *Länder* sont en jeu. Dans la mesure où les compétences législatives exclusives des *Länder* sont essentiellement concernées, l'Allemagne devra être représentée au Conseil des ministres par un ministre des *Länder* nommé par le Conseil fédéral. Les représentants des *Länder* travaillant au sein des groupes de la Commission et du Conseil doivent faire immédiatement rapport au Conseil fédéral de l'évolution récente des négociations.

II. — EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces questions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

Cet examen a-t-il trait aux propositions formulées dans le cadre du deuxième ou troisième pilier ?

— La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et la loi sur la coopération de la Fédération et des *Länder* pour les questions de l'Union européenne disposent que le Gouvernement fédéral devra recueillir l'avis du Conseil fédéral sur les questions de l'Union européenne avant que les propositions législatives ne soient adoptées par l'institution communautaire et que le Gouvernement fédéral devra tenir compte de l'avis donné par le Conseil fédéral.

Jusqu'à présent, dans très peu de cas, des propositions dans le cadre du troisième pilier ont été examinées par le Conseil fédéral.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

— Le règlement du Conseil fédéral dispose que le secrétaire général — par délégation du président du Conseil fédéral — décide quelles sont les propositions législatives de l'Union européenne transmises par le Gouvernement fédéral qui doivent faire l'objet de délibérations au sein du Conseil fédéral. En pratique, le secrétaire général du Conseil fédéral a chargé le secrétariat de la commission chargée des questions de l'Union européenne de la préparation de cette décision. Le secrétariat de la commission chargée des questions de l'Union européenne choisit parmi les documents transmis par le Gouvernement fédéral les propositions qui présentent un intérêt pour les *Länder* et les prépare pour délibération au sein du Conseil fédéral. Ces documents choisis pour délibération au Conseil fédéral deviennent des documents officiels du Conseil fédéral. Les autres documents transmis par le Gouvernement fédéral sont envoyés aux *Länder* pour information. Tout *Land* et toute commission permanente peut demander que, parmi ces documents, d'autres soient également examinés par le Conseil fédéral.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– Le Conseil fédéral vote en séance plénière sur les recommandations pour avis préparées par les commissions concernées par les délibérations portant sur une proposition de l'Union européenne. En conséquence, le résultat de l'examen d'une proposition de l'Union européenne au Conseil fédéral est exprimé par vote sur un avis. Dans quelques cas, si les commissions concernées ne proposent pas de donner un avis sur un projet de l'Union européenne, le Conseil fédéral prend acte de la proposition.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Lorsque la Commission des questions de l'Union européenne ou une autre commission concernée recommande à la plénière de donner un avis sur une proposition de l'Union européenne, la question est inscrite pour examen à l'ordre du jour de la plénière. Un débat n'a lieu que dans des cas particuliers.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Comme la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et la loi sur la coopération entre la Fédération et les *Länder* pour les questions de l'Union européenne prévoient que le Conseil fédéral doit être entendu avant qu'une proposition ne soit adoptée par les institutions de l'Union européenne, il est normal que le Conseil fédéral donne son avis sur les propositions législatives de l'Union européenne préalablement aux décisions de la Communauté. Dans des cas très urgents, si une décision du Conseil fédéral arrive trop tard, la Chambre européenne du Conseil fédéral – une sorte de Conseil fédéral de format réduit – serait convoquée afin d'émettre un avis à la place du Conseil fédéral. Sur les 167 propositions législatives transmises par le Gouvernement fédéral au Conseil fédéral en 1993, le Conseil fédéral a exprimé un avis sur 139 propositions. En ce qui concerne les 155 propositions législatives transmises par le Gouvernement fédéral au Conseil fédéral jusqu'au 1^{er} novembre 1994, le Conseil fédéral a donné un avis sur 137 d'entre elles (en raison de leur grand nombre, on s'abstiendra de donner le titre des propositions législatives et les dates exactes auxquelles le Conseil fédéral a exprimé sa position mais – au cas où un intérêt se manifesterait – elles sont à disposition au secrétariat de la commission chargée des questions européennes du Conseil fédéral).

6. *Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?*

— Dans la mesure où les compétences législatives exclusives des *Länder* sont concernées ou que des propositions revêtent une importance particulière pour les *Länder*, le Gouvernement fédéral doit respecter l'avis du Conseil fédéral. En ce qui concerne les propositions de l'Union européenne qui se fondent sur l'article 235 du Traité C.E., le Gouvernement fédéral doit arriver à un accord avec le Conseil fédéral dans la mesure où une telle mesure proposée au niveau national exigerait le consentement des *Länder* ou tomberait sous le coup des pouvoirs législatifs des *Länder*. Dans ces cas, le Gouvernement fédéral ne peut voter en faveur d'une proposition en Conseil des ministres avant que le Conseil fédéral n'ait donné son avis. Dans la mesure où les compétences exclusives des *Länder* sont essentiellement concernées, l'Allemagne sera même représentée au sein du Conseil des ministres par un ministre des *Länder* nommé par le Conseil fédéral.

En ce qui concerne la proposition de décision du Conseil sur l'introduction d'un système communautaire en vue de l'échange d'informations sur les produits qui pourraient nuire à la santé ou mettre en danger la sécurité du consommateur (COM [92] 429), le Gouvernement fédéral a demandé l'ajournement de l'adoption définitive de la proposition afin d'arriver à un accord avec le Conseil fédéral sur la proposition avant de voter en sa faveur au sein du Conseil des ministres.

7. *Votre Assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?*

— Les commissions permanentes du Conseil fédéral impliquées dans les délibérations d'une proposition de l'Union européenne devront contrôler le « succès » des avis donnés par le Conseil fédéral. Selon les résultats des délibérations au sein des groupes de la Commission et du Conseil des ministres de l'Union, elles devront proposer des avis supplémentaires du Conseil fédéral. Pour préparer cette tâche, le secrétariat de la commission chargée des questions de l'Union européenne au sein du Conseil fédéral est chargé de contrôler dans chaque cas si les avis du Conseil fédéral concernant les propositions de l'Union européenne ont été ou non respectés par le Gouvernement fédéral.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

a) Objectifs.

La VII^e Conférence des ministres des Affaires européennes à Constance (la majorité des membres de la Conférence étaient également membres de la commission chargée des questions de l'Union européenne du Conseil fédéral) a décidé qu'un certain nombre d'actions devraient être entreprises en préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. Ces actions incluront l'audition d'experts, des discussions avec d'autres organes de l'Union européenne, des échanges de vues avec les représentants du Gouvernement fédéral, ainsi qu'un accroissement des actions de relations publiques. Il a été convenu d'en tenir compte au moment de l'élaboration du programme de travail et de les insérer dans le calendrier des travaux en vue de la Conférence intergouvernementale.

b) Calendrier.

En accord avec ces orientations, les travaux préparatoires des *Länder* et du Conseil fédéral pour la Conférence intergouvernementale de 1996 ont été organisés comme suit :

1^{er} et 2 septembre 1994 :

Décision par la Conférence des ministres des Affaires européennes à Passau sur le caractère de la participation des Länder à la Conférence intergouvernementale (texte de la décision joint en annexe).

9 et 10 novembre 1994 :

Entretiens des Länder à Bruxelles pendant deux jours en préparation de la Conférence intergouvernementale. Le but de ces entretiens était de procéder à un échange de vues et d'expériences avec le Parlement européen et d'autres organes et institutions quant aux perspectives de la Conférence intergouvernementale et aux expériences relatives à des Conférences intergouvernementales précédentes. Les entretiens se sont centrés sur les questions suivantes :

– objectifs de la Commission européenne pour 1996 (interlocuteur : un membre du groupe de la Commission européenne pour l'analyse prospective) ;

– futur rôle du Comité des régions (entretiens avec le secrétaire général du Comité des régions) ;

– cadre juridique des conférences intergouvernementales en termes de droit européen et objectifs institutionnels du Parlement européen pour 1996 (interlocuteurs : fonctionnaires du Parlement européen) ;

– la politique étrangère et de sécurité commune, de même qu'une Europe sensible aux attentes de ses citoyens (interlocuteurs : fonctionnaires du Parlement européen) ;

– stratégie institutionnelle du Parlement européen (interlocuteur : le vice-président du Parlement européen) ;

– objectifs institutionnels du Parlement européen pour 1996 (interlocuteurs : membres de la Commission institutionnelle du Parlement européen).

16 février 1995 :

La Conférence des ministres des Affaires européennes se réunira à Bonn afin de discuter de la Conférence intergouvernementale. Une décision sera prise pour définir plus en détail les positions convenues à Constance comme base d'une résolution du Conseil fédéral. En outre, la conférence examinera un rapport intérimaire sur le pouvoir législatif de l'Union européenne ; les positions contenues dans ce rapport seront soumises aux *conférences ministérielles* pour observations (date limite : mi-mars 1995). Après la Conférence, il y aura des entretiens officiels avec des universitaires sur la Conférence intergouvernementale de 1996.

Janvier-février 1995 :

Entretiens informels avec des représentants du Gouvernement fédéral à l'échelon administratif.

Mars 1995 (date prévue) :

Résolution du Conseil fédéral avec trois éléments : aperçu de la position actuelle des Länder sur la Conférence intergouvernementale, demandes au Gouvernement fédéral concernant la participation officielle des Länder à la Conférence intergouvernementale (y compris le Groupe de réflexion), ainsi que la nomination de représentants des Länder pour la Conférence intergouvernementale.

Mars 1995 (date prévue) :

Achèvement du *document définissant les pouvoirs* de l'Union européenne, des Etats membres et des régions en tenant compte des avis exprimés par les réunions ministérielles.

D'ici à avril 1995 :

Conclusion du *rapport global* en vue du début des travaux du Groupe de réflexion ; ce rapport sera soumis aux membres du Groupe de réflexion ainsi qu'à d'autres personnalités (dans ce but, il devrait être traduit en anglais et en français).

Avril-mai 1995 (date prévue) :

Entretien informel entre les ministres des Affaires européennes et le membre allemand du Groupe de réflexion en marge d'une Conférence des ministres des Affaires européennes.

Octobre 1995 (date prévue) :

Deuxième *résolution du Conseil fédéral* concernant la Conférence intergouvernementale de 1996 avec demandes détaillées.

A partir de janvier 1996 :

Participation des Länder à la Conférence intergouvernementale (il est prévu de déléguer quatre membres du Conseil fédéral).

c) Principaux centres d'intérêt.

Dans la résolution du Conseil fédéral en date du 20 mai 1994 sur la présidence allemande de l'Union européenne et dans le document de base de la Conférence des ministres des affaires européennes à Constance, les points suivants ont été définis comme sujets de réformes en rapport avec la Conférence intergouvernementale de 1996 :

1° renforcement de la légitimité démocratique, en particulier statut égal pour le Parlement européen par rapport au Conseil en ce qui concerne toutes les décisions majeures, de même qu'une mise en œuvre plus efficace du principe de l'égalité électorale ;

2° efficacité renforcée du processus de décision, surtout simplification des procédures par la création d'une nouvelle structure juridique, de même que par l'introduction du principe de décisions à la majorité au sein du Conseil ;

3° transparence et satisfaction des besoins des citoyens ;

4° renforcement de la collaboration régionale ;

5° délimitation claire des pouvoirs de l'Union européenne et des Etats membres ;

6° modification de la représentation des Etats membres au sein des institutions de l'Union européenne.

**RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA VIII^e CONFÉRENCE
DES MINISTRES DES AFFAIRES EUROPÉENNES
LES 1^{er} ET 2 SEPTEMBRE 1994 À PASSAU**

**PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE
INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996**

1. Les ministres des Affaires européennes prennent note du calendrier de travaux envisagé par les *Länder* allemands en préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

2. Les ministres des Affaires européennes accueillent avec satisfaction l'offre du Gouvernement fédéral d'entretiens permettant de développer des idées avant la Conférence intergouvernementale de 1996. Leur but est de préparer les travaux du « Groupe de réflexion » créé par le Conseil européen, de même que le rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne. Le Groupe de travail permanent s'est vu confier la tâche de préparer les projets appropriés, prêts à la décision, pour l'une des prochaines Conférences des ministres des affaires européennes.

3. Nonobstant les entretiens envisagés avec le Gouvernement fédéral, les ministres des Affaires européennes estiment que la participation officielle des *Länder* aux travaux préparatoires de la Conférence intergouvernementale – y compris le Groupe de réflexion – doit être assurée dès que possible. Ceci correspond à l'esprit de l'accord en date du 23 octobre 1993 entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* concernant la coopération dans les affaires de l'Union européenne qui prévoit que les *Länder* participent à ces Conférences intergouvernementales où se préparent les amendements aux traités.

4. Les ministres des Affaires européennes sont d'avis que, en vue de la préparation de la Conférence intergouvernementale, le Comité des régions devrait soumettre son propre rapport en même temps que ceux des organes de l'Union européenne sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne.

5. Les ministres des Affaires européennes ont pris note avec satisfaction que, conformément aux décisions prises par le Conseil européen à Corfou, deux membres du Parlement européen doivent prendre part aux consultations du Groupe de réflexion afin de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996. Cette décision, prise

pour répondre à un urgent appel du Gouvernement fédéral, reflète l'importance particulière du Parlement européen en ce qui concerne la Conférence intergouvernementale. En même temps, elle offre la possibilité d'une discussion publique des consultations de cet organe.

6. Les travaux déjà entrepris par les *Länder* sur le but de la réforme tendant à établir « une délimitation plus claire des pouvoirs de l'Union européenne et des Etats membres » se poursuivront.

GRÈCE

Chambre des députés :
réponse de la commission des Affaires européennes (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Transmission des propositions législatives de la Commission aux Parlements nationaux.

2. Examen éventuel des propositions législatives de la Commission.

Le Gouvernement grec tient le Parlement au courant des sujets importants qui concernent l'activité législative de l'Union européenne et, bien sûr, prend en considération ses positions.

Cela est fait avant la fin de chaque session parlementaire, quand le Gouvernement présente un rapport relatif au développement des affaires communautaires.

Comme le précise la loi 2197/94, article 3, « avant la fin de chaque session ordinaire du Parlement, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre suppléant des Affaires étrangères y présente un rapport sur la mise en œuvre des traités de l'Acte unique européen ainsi que sur le déroulement, en général, des relations entre la Grèce et les Communautés européennes ».

Le Parlement est mis au courant pour les discussions menées au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, par rapport précité, ainsi que par questions, orales ou écrites, qui sont soumises par les membres du Parlement grec.

Il y a aussi des débats au sein de la session plénière du Parlement sur le cas où la législation communautaire devrait être incorporée au droit national par loi.

(1) Réponse transmise en français.

Pourtant, l'organisation institutionnelle de procédure d'information n'est pas suffisante et le Gouvernement grec cherche des moyens pour améliorer le système d'information du Parlement existant, particulièrement dès la mise en vigueur du Traité de l'Union européenne.

Le Parlement grec, non plus satisfait du système d'information, ainsi que sa commission compétente envisagent ce sujet au cadre de ses rapports pour la réforme institutionnelle de 1996.

Le but des efforts faits est d'obtenir une information complète et substantielle qui permettra au Parlement de participer activement à l'observation et à la formation des politiques communautaires.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– La commission des Affaires européennes du Parlement grec a tenu plusieurs séances afin de déterminer ses activités relatives à ce sujet. A la première, le sous-ministre des Affaires étrangères M. Ghiannos Franidiotis a été invité et a informé la Commission sur les travaux préparatoires du Gouvernement visant à la Conférence intergouvernementale de 1996.

Lors de son discours, M. le ministre a mentionné que le Gouvernement grec a établi un groupe de travail (réflexion) constitué de professeurs experts, lequel se réunit régulièrement et élabore les propositions pour les positions grecques.

Un deuxième groupe de travail a été aussi établi au niveau des fonctionnaires. Tous les deux groupes sont technocratiques.

Le ministère des Affaires étrangères a déjà préparé, tenant compte des travaux de ces groupes précités, une première motion, laquelle sera mise en discussion à la commission des Affaires européennes du Parlement grec.

La commission des Affaires européennes a décidé d'établir un groupe de travail constitué de deux membres du Parlement national et deux membres du Parlement européen (tous membres de la Commission) qui vont élaborer un texte de suggestions qui sera employé comme la base d'un débat au sein de la Commission.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– Le Parlement grec et la commission des Affaires étrangères ont décidé d'organiser avec l'Institut européen d'administration publique (I.E.A.P.) un congrès scientifique international qui se déroulera à Athènes au mois de septembre 1995 et qui aura comme sujet « le nouveau rôle des Parlements nationaux dans une Union européenne en évolution », contribuant de cette façon à la promotion de la participation des Parlements nationaux aux procédures de la révision du Traité de Maastricht.

ESPAGNE

Cortes generales :

réponse de la Commission mixte pour l'Union européenne (1).

Présentation générale : la Commission mixte n'a vraiment pu exercer un rôle effectif de contrôle sur le processus d'élaboration et d'adoption des dispositions de droit communautaire, du fait que les facultés que lui conférait la Loi originale du 29 décembre 1985 étaient plutôt réduites. Mais grâce à une nouvelle loi du 8 mai dernier, portant réorganisation et surtout renforcement des attributions de la Commission mixte, celle-ci dispose désormais des pouvoirs nécessaires, et tous les groupes parlementaires sont d'accord pour les exercer d'une manière à la fois constante et intensive. En fait, la Commission mixte a déjà commencé à faire usage des nouvelles facultés prévues dans la loi ; il lui reste à persévérer dans la voie qu'elle s'est ainsi tracée.

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

– En principe, le Gouvernement espagnol transmet à la Commission mixte, par l'entremise du président du Congrès des députés, toutes les propositions législatives de la Commission.

Il est vrai que cette activité a connu une certaine interruption entre le deuxième semestre de 1993 et la moitié de l'année présente, en raison de deux événements majeurs : la dissolution des deux Chambres et la convocation d'élections générales en 1993 d'une part,

(1) Réponse transmise en français.

et la promulgation d'une nouvelle loi sur la Commission mixte en mai 1994 d'autre part ; mais le flux normal et régulier est maintenant rétabli.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

— En principe, seulement les propositions de la Commission de Bruxelles.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

— En 1993, le nombre de propositions transmises a dû être d'une cinquantaine seulement. En 1994, ou plus précisément à partir du deuxième semestre, le nombre dépasse déjà la vingtaine.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

— Il est difficile de donner une réponse précise, vu la variété des propositions et surtout des circonstances dans lesquelles elles sont préparées, puis envoyées par la Commission aux Gouvernements nationaux ; mais l'on pourrait estimer une moyenne de trois semaines.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

— La réponse correcte est *b)*. En effet, le Gouvernement remet en annexe une analyse de la proposition, ainsi qu'une estimation sur les conséquences prévisibles de celle-ci sur le droit positif espagnol.

6. *Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?*

– Oui, à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi susmentionnée sur la Commission mixte pour l'Union européenne.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. *Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ? Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?*

– Non jusqu'à présent, mais il y a tout lieu de croire qu'elle le fera à l'avenir, grâce en partie aux suggestions de la Commission mixte.

En principe, l'on ne saurait exclure d'avance la possibilité que l'examen porte sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou troisième pilier, car il n'y a ni dans la Constitution ni dans le Règlement de la Chambre aucune disposition qui lui empêche de le faire, mais il est encore trop tôt pour pouvoir apporter une réponse catégorique.

2. *Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?*

– Il pourrait être décidé par le Comité des porte-parole (Junta de Portavoces), c'est-à-dire par l'équivalent de la Conférence des présidents des Chambres françaises, ou bien par l'assemblée elle-même, ou encore par le Gouvernement s'il décide de faire usage du droit que lui confère l'article 67-4 du Règlement du Congrès de demander l'inclusion à titre prioritaire dans l'ordre du jour d'une affaire déterminée.

3. *Quelle est la conclusion de cet examen :*

a) *la publication d'un rapport ?*

b) *le vote d'une résolution (ou d'une motion).*

– La réponse correcte est en principe b), c'est-à-dire le vote d'une motion (quoique la terminologie parlementaire espagnole emploie

plutôt le mot « résolution » ou encore « proposition de résolution »), mais rien n'empêche ni n'interdit en théorie la publication éventuelle d'un rapport.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Oui, en principe ; mais, comme le cas ne s'est jamais posé jusqu'à présent, l'on ne saurait exclure *a priori* l'hypothèse d'un recours à la technique très fréquente de délégation aux commissions permanentes de la faculté d'examiner et d'adopter des textes législatifs par elles-mêmes.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Aucune encore, mais la situation va vraisemblablement changer dans le cadre de la nouvelle loi et sous l'impulsion de la Commission mixte.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Théoriquement oui, mais elle ne l'a pas fait encore, sauf, mais il s'agit ici d'un acte politique et non d'une proposition législative *stricto sensu*, pour la motion du Congrès recommandant au Gouvernement de ne pas signer le traité d'adhésion des nouveaux Etats membres de l'Union européenne avant d'avoir obtenu satisfaction en matière de politique commune de la pêche.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Non jusqu'à présent, mais, comme nous l'avons déjà indiqué sous le point 5), il est probable qu'à l'avenir les deux Chambres (surtout le Congrès des députés) exercent un contrôle *a posteriori* sur le Gouvernement.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

— Oui, au sein de la Commission mixte pour l'Union européenne, qui a déjà désigné un groupe de travail (Ponencia) dans ce sein à cet effet. Ce comité, qui compte des membres de tous les groupes parlementaires représentés dans la Commission (soit, en fait, de tous les groupes de la Chambre), doit présenter son étude et ses conclusions avant l'été prochain.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

— Non, jusqu'à présent.

FRANCE

Réponse conjointe des délégations
pour l'Union européenne
de l'Assemblée nationale et du Sénat :

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

— Toutes les propositions législatives de la Commission sont transmises pour information aux délégations pour l'Union européenne des deux Chambres.

Toutefois, seules les propositions de la Commission portant sur des matières relevant du « domaine de la loi » au sens de la Constitution française sont soumises au Parlement dans le cadre de la procédure constitutionnelle qui permet à l'Assemblée nationale et au Sénat de voter des résolutions (art. 88-4 de la Constitution).

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

— Seules les propositions de la Commission sont transmises au Parlement.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

– Environ 550 propositions législatives de la Commission ont été transmises aux délégations en 1993 et environ 400 entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} novembre 1994. Parmi celles-ci, 143 propositions en 1993 et 138 propositions pour les dix premiers mois de 1994 ont été soumises au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

4. *Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?*

– Le délai moyen a été de 49 jours pour les propositions soumises au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

5. *Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :*

a) *des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?*

b) *une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?*

– Non.

6. *Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?*

– Le Gouvernement communique aux assemblées le compte rendu des réunions du Conseil qu'effectue le représentant permanent de la France.

Mais les assemblées ne sont pas systématiquement informées de l'avancement des négociations en dehors des réunions ministérielles. Une information à ce sujet n'est communiquée que sur demande spécifique.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. *Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?*

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

a) Oui.

b) Les délégations pour l'Union européenne peuvent également examiner les propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat procèdent à un examen systématique des propositions d'actes communautaires soumises au Parlement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

A l'Assemblée nationale, la délégation pour l'Union européenne peut conclure cet examen par le dépôt d'une proposition de résolution. En outre, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, tout parlementaire peut présenter une proposition de résolution sur une telle proposition d'acte communautaire.

Chaque proposition de résolution est examinée par la commission permanente compétente qui peut la rejeter ou l'adopter, éventuellement avec modification.

Le texte élaboré par la commission permanente peut être soumis à l'assemblée plénière à la demande du Parlement ou du Gouvernement.

Enfin, les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent décider d'examiner des propositions d'actes communautaires n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– Lorsque l'examen a lieu en application de l'article 88-4 de la Constitution, il se conclut par le vote d'une résolution. Dans les autres cas, il se conclut par la publication d'un rapport.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

— Il ne peut y avoir un débat en séance plénière que dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Ce débat n'est pas obligatoire car les résolutions peuvent être adoptées par les commissions permanentes.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

— Assemblée nationale : 41 propositions législatives de la Commission ont fait l'objet d'une prise de position officielle par voie de résolution depuis le 1^{er} janvier 1993 (35 résolutions adoptées).

Sénat : 21 propositions législatives de la Commission ont fait l'objet d'une prise de position officielle par voie de résolution depuis le 1^{er} janvier 1993 (20 résolutions adoptées).

6. Votre Assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

— a) Oui, depuis l'intervention d'une circulaire du Premier ministre, en date du 19 juillet 1994.

— b) A trois reprises, le Parlement a demandé et obtenu le report de l'adoption définitive d'un acte communautaire par le Conseil :

- recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (octobre 1994) ;

- régime d'importation de beurre néo-zélandais au Royaume-Uni (décembre 1994) ;

- accords d'autolimitation avec la Nouvelle-Zélande pour les importations de viande ovine (décembre 1994).

Dans d'autres cas, le Gouvernement a spontanément demandé le report de l'adoption d'un acte communautaire par le Conseil afin de laisser au Parlement le temps de se prononcer (par exemple pour la proposition de règlement portant application à l'Afrique du Sud du système de préférences généralisées en matière commerciale en juillet 1994).

Enfin, le Gouvernement a été amené, le 30 décembre 1994, à refuser de marquer son accord sur le projet de règlement du Conseil

visant à ouvrir des contingents tarifaires pour l'Autriche, la Finlande et la Suède au motif notamment que la procédure utilisée « ne laisse pas un temps d'examen suffisant pour permettre la consultation du Parlement français prévue par l'article 88-4 de la Constitution ».

7. Votre Assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Le Gouvernement adresse périodiquement à chaque assemblée un mémoire indiquant comment il a tenu compte de ses prises de position.

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a présenté, dans un rapport (n° 1436) publié le 28 juin 1994, un examen détaillé des suites données aux 23 résolutions adoptées par l'Assemblée nationale depuis son renouvellement en avril 1993.

En outre, l'article 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, applicable depuis avril 1994, prévoit que « pour les projets de loi portant transposition d'une directive ayant fait l'objet d'une résolution adoptée par l'Assemblée le rapport de la Commission comporte en annexe une analyse des suites qui ont été données à cette résolution.

**PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES AYANT DONNÉ LIEU
À L'ADOPTION DE PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET/OU AU SÉNAT**

Proposition d'acte communautaire	Date d'adoption de la proposition de résolution par l'Assemblée nationale	Date d'adoption de la proposition de résolution par le Sénat
E 3 : Instruments communautaires de défense commerciale SEC (92) 1097 final	8 octobre 1993	27 mai 1993
E 5 : Taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie COM (92) 226 final 2.....	14 juillet 1993	
E 31 : Fourniture d'un réseau ouvert en matière de téléphonie vocale COM (92) 247 final	17 décembre 1993	
E 41 : T.V.A. applicable aux transports de personnes COM (92) 416 final.....	10 juin 1993	
E 48 : Protection des personnes physiques et traitement des données à caractère personnel COM (92) 422 final	25 juin 1993	7 juin 1994
E 53 : Fonds européen d'investissement COM (93) 3 final		29 juin 1993
E 60 : Discipline budgétaire ; fonds de garantie ; règlement financier ; système des ressources propres COM (93) 20 final	21 juillet 1993	
E 62 : O.P.C.V.M. COM (93) 37 final	11 juillet 1993	29 juin 1993
E 66 - E 82 - E 88 - E 117 - E 128 : Accords européens et accords intérimaires avec les pays d'Europe centrale et orientale COM (93) 45 final - COM (93) 179 final - COM (93) 216 final - COM (93) 404 final - SEC (93) 1144 final	17 décembre 1993	
E 71 : Réforme des fonds structurels COM (93) 67 final.....	25 juin 1993	6 juillet 1993
E 97 : Aide agrimonétaire COM (93) 297 final		28 décembre 1993
E 106 : Politique commerciale commune COM (93) 326 final		21 décembre 1993
E 107 : Marchandises de contrefaçon et marchandises piratées COM (93) 329 final	27 janvier 1994	13 janvier 1994
E 109 : Renforcement de la surveillance prudentielle des établissements de crédit, compagnies d'assurance et entreprises d'investissement COM (93) 363 final	9 novembre 1993	
E 112 : Additif dans l'alimentation des animaux COM (93) 251 final		17 mai 1994
E 124 : Projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1994.....	24 novembre 1993	
E 125 : Financement des inspections et contrôles vétérinaires COM (93) 318 final	25 mai 1994	17 mai 1994

Proposition d'acte communautaire	Date d'adoption de la proposition de résolution par l'Assemblée nationale	Date d'adoption de la proposition de résolution par le Sénat
E 126 : Enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile COM (93) 406 final		26 avril 1994
E 143 : Droit de vote et éligibilité au Parlement européen COM (93) 534 final	3 décembre 1993	
E 146 : Ressources propres de la Communauté COM (93) 437 final	25 janvier 1994	
E 147 : Ressources propres de la Communauté COM (93) 438 final	25 janvier 1994	
E 153 : Unité de compte et taux de conversion dans le cadre de la P.A.C. COM (93) 483 final		28 décembre 1993
E 164 : Lutte contre l'exclusion et promotion de la solidarité COM (93) 435 final	27 janvier 1994	
E 172 : Indemnisation des investisseurs COM (93) 381 final	25 avril 1994	
E 180 : Association des P.T.O.M. à la C.E.E. COM (93) 555 final	19 mai 1994	14 juin 1994
E 190 : Communications par satellites SEC (93) 1891 final	28 avril 1994	
E 194 - E 236 : Collecte des statistiques communautaires des échanges de biens COM (93) 476 final - COM (94) 78 final	10 décembre 1994	
E 200 - E 240 : Licences et communications par satellites COM (93) 652 final - COM (94) 41 final ..	24 octobre 1994	
E 205 : Fonds collectés par les institutions de retraite COM (93) 237 final	28 avril 1994	
E 209 : Compétence aux conférences internationales du travail COM (94) 2 final	5 mai 1994	
E 211 : Règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel COM (91) 548 final	20 juin 1994	30 juin 1994
E 233 : Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union COM (94) 38 final	24 octobre 1994	5 juillet 1994
E 237 : Systèmes de garantie des dépôts COM (93) 253 final	11 mai 1994	
E 249 : Conclusion des résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (86-94) COM (94) 143 final	14 décembre 1994*	
E 260 : Projet de budget des Communautés pour 1995 COM (94) 400 final	13 juillet 1994	

* Une seule résolution a été adoptée pour ce document et le document E 318.

Proposition d'acte communautaire	Date d'adoption de la proposition de résolution par l'Assemblée nationale	Date d'adoption de la proposition de résolution par le Sénat
E 260 : Financement de la politique étrangère et de sécurité commune dans le projet de budget des Communautés pour 1995 COM (94) 400 final.....	13 juillet 1994	
E 275 : Franchise de droits à l'importation ou de droits à l'exportation COM (94) 232 final	1 ^{er} janvier 1995	
E 277 et E 285 : Accord C.E.E.-Etats-Unis concernant les marchés publics COM (94) 251 final - COM (94) 251 final 2		8 novembre 1994
E 302 : Convention sur la sûreté nucléaire COM (94) 362 final	14 décembre 1994	20 décembre 1994
E 303 : Préférences tarifaires généralisées COM (94) 337 final	14 décembre 1994	27 décembre 1994
E 305 : Déficit public excessif en France	17 octobre 1994	20 octobre 1994
E 306 : Exonération de la T.V.A. sur certaines importations définitives de biens COM (94) 370 final	28 décembre 1994	
E 318 : Mise en œuvre des résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay COM (94) 414 final	14 décembre 1994*	20 décembre 1994
E 330 : Construction et réparation navales marchandes COM (94) 460 final.....	19 décembre 1994	

* Une seule résolution a été adoptée pour ce document et pour le document E 249.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

a) Oui.

b) Oui.

c) **Assemblée nationale** : la délégation pour l'Union européenne a constitué en son sein une mission de réflexion sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne en avril 1994. Deux rapporteurs ont été désignés, qui ont présenté un projet de rapport devant cette mission en décembre 1994.

Il est prévu qu'après un premier examen de ce projet par la délégation, le 18 janvier 1995, les conclusions des deux rapporteurs seront examinées le 7 février prochain, en vue de la publication d'un rapport d'information de la délégation.

Sénat : publication d'un premier rapport en décembre 1994. Préparation d'un second rapport pour février 1995.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– **Assemblée nationale** : rencontres de la délégation pour l'Union européenne ou de ses rapporteurs avec des membres des Parlements des autres Etats membres :

– rencontre à Rome avec les membres de la commission pour les politiques communautaires de la *Camera dei deputati* (novembre 1994) ;

– rencontre à Bonn avec des représentants des groupes C.D.U./C.S.U., S.P.D. et F.D.P. du Bundestag (novembre 1994) ;

– audition à Paris de M. Karl Lamers, porte-parole du groupe C.D.U./C.S.U. du Bundestag pour les affaires extérieures (novembre 1994).

D'autres rencontres sont prévues à Paris avec des délégations des commissions pour les Affaires européennes de la Chambre des Com-

munes britanniques (février 1995) et du *Folketing* danois (mars 1995).

En outre, les membres du bureau de la délégation ont reçu, en novembre 1994, M. Klaus Hänsch, président du Parlement européen ; l'audition de Mme Elisabeth Guigou et de M. Elmar Brok, représentants du Parlement européen au Comité des experts, est prévue en février 1995.

Sénat : rencontre à Rome avec les membres de la commission pour les politiques communautaires de la *Camera dei deputati*.

IRLANDE

**Parlement : réponse de la commission mixte
des Affaires étrangères (1).**

Veillez observer que les éléments d'information suivant sur « l'application de la déclaration concernant le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne » se réfère à la situation actuelle. Toutefois, le gouvernement formé en décembre 1994 a indiqué sa volonté de mettre en application des propositions dans le cadre de la réforme du Parlement (*Oireachtas*).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

– La règle impose que toutes les propositions législatives de la Commission sont transmises au Parlement.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

– Seules sont transmises les propositions de la Commission.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

3. *Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?*

4. *Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?*

– (3 et 4) Aucune donnée statistique à ce sujet. Il est toutefois établi que toutes les propositions législatives de la Commission sont transmises dans un délai de quinze jours à compter de leur réception.

5. *Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :*

a) *des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?*

b) *une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?*

– a) Non.

b) Non, toutefois, cf. également la réponse à la question 6.

6. *Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?*

– Lorsque cela est demandé par la commission mixte des Affaires étrangères (qui succède à la commission mixte sur le droit communautaire dérivé), des *memoranda* sont transmis sur toutes les questions importantes se rapportant aux propositions législatives en question, et les fonctionnaires gouvernementaux comparaissent devant la commission à sa demande. En outre, le gouvernement soumet aux deux chambres de l'Oireachtas des rapports bisannuels sur les évolutions dans la C.E., qui font invariablement l'objet de motions de la part des deux chambres.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. *Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?*

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– La commission mixte examine seulement celles des propositions qu'elle considère être d'un intérêt vital pour la nation. La commission mixte examine actuellement la politique de défense et de sécurité, avec pour objectif d'influer sur le futur livre blanc sur la politique étrangère en cours de préparation pour la conférence intergouvernementale de 1996.

Toutes ces questions peuvent naturellement faire l'objet d'un examen en séance plénière dans l'une ou l'autre des chambres du Parlement, et toute question nécessitant un amendement de la Constitution doit être traitée par le biais d'une législation, pour permettre la tenue d'un référendum, nécessaire pour une telle modification.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Voir la réponse (1) ci-dessus. Lorsqu'un amendement de la Constitution s'avère nécessaire, la décision de passer par le référendum est automatique. Tant le Gouvernement que la commission mixte des Affaires étrangères ont le droit d'initiative pour examiner toute proposition législative émanant de l'U.E.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– a) Oui pour ce qui concerne la commission mixte.

– b) Oui dans la mesure où l'une des chambres réunie en séance plénière en décide ainsi. Alors qu'un examen serait normalement entrepris par la commission mixte afin d'établir un rapport, il est aussi dans les attributions de la commission mixte de voter une résolution ou une motion.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Non. Toutefois, la commission mixte peut, si elle le décide, demander dans le texte d'une résolution, d'une motion ou d'un rapport, que ce texte fasse l'objet d'un débat dans l'une ou l'autre des chambres, ou dans les deux.

Dans la pratique, les deux chambres discutent des conclusions de tels examens avec des représentants du Gouvernement.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Aucun débat spécifique n'a eu lieu au *Dail Eireann* sur une proposition législative de la Commission depuis 1993.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Tout député peut, avec l'accord du président du *Dail Eireann*, faire une demande au Gouvernement sur un sujet précis sous forme de motion autonome. Toutefois, depuis 1993, les registres ne font apparaître aucune demande visant à retarder l'adoption d'une proposition législative de la commission de l'Union européenne.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Il n'existe pas de procédure automatique, mais dans la pratique, les deux chambres peuvent vérifier toute question.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– Oui. La réflexion sur la réforme institutionnelle a été entamée par la commission mixte (Chambre et Sénat) des Affaires étrangères qui, à présent, est chargée de traiter les affaires concernant l'Union européenne. Une commission distincte pour les Affaires européennes va être créée dans un proche avenir.

Jusqu'à présent, les sujets ont été abordés à travers une série de rapports qui prennent en compte les contributions reçues des ministères, des organisations non gouvernementales et du grand public.

La commission mixte a récemment publié un rapport sur l'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences. Elle est actuellement engagée dans la préparation d'un rapport sur la sécurité et la défense européenne.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– Pas de manière spécifique.

ITALIE

Chambre des députés : réponse de la Commission spéciale pour les politiques communautaires (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. - TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. *Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?*

- Le Gouvernement transmet au Parlement, sur la base de l'article 9 de la loi n° 183-1987, les propositions de règlement et de directive communautaires.

2. *Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?*

- Institutionnellement, le Gouvernement transmet seulement les propositions de la Commission. A la demande, il peut communiquer également les propositions formulées par les autres Etats membres, transmises par la représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil.

3. *Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?*

(1) Traduction de la réponse transmise en italien.

- En 1993, 488 propositions environ.

En 1994 (au 1^{er} novembre), 222 propositions environ.

Comme le prévoit l'article 127 du Règlement de la Chambre, les commissions permanentes sont saisies des propositions dès leur publication au *Journal officiel* des Communautés européennes, et non pas à partir de la transmission de la part du Gouvernement.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

- A peu près quinze jours à compter de la date de publication au *Journal officiel* des Communautés européennes.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

- La proposition devrait être accompagnée, sur la base de la réglementation en vigueur, d'une analyse de ladite proposition, de l'indication de la problématique qui la concerne et des diverses positions des Etats membres ; mais ces dispositions, souvent, ne sont pas respectées.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

- Le Gouvernement, sur la base de l'article 7 de la loi n° 86-1989, présente à la Chambre, tous les six mois, un rapport sur la participation de l'Italie au processus normatif communautaire, rapport dans lequel sont exposés les principes et les lignes directrices propres de la politique italienne dans les travaux préparatoires à l'édiction des actes normatifs de la Communauté et, en particulier, les orientations du Gouvernement à l'égard de chaque politique communautaire, ainsi que les actes normatifs regroupés par matière et certaines normes qui présentent une importance politique particulière.

En outre, le Gouvernement peut être appelé, dans le cadre d'auditions ou dans le cadre plus large de missions d'information, à répondre

devant les commissions compétentes sur l'état du processus ou sur la position italienne à l'égard de propositions d'actes normatifs spécifiques.

Le Gouvernement, enfin, pourrait être appelé à fournir des informations en assemblée plénière selon les procédures prévues par le règlement de la Chambre.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION.

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– L'Assemblée plénière n'examine jamais les propositions d'actes communautaires.

Toutefois, la Chambre a institué en 1990 un organe spécialisé pour l'examen des questions communautaires. En outre, de nouvelles procédures d'examen et de débat des propositions communautaires ont été introduites dans le règlement intérieur.

L'article 126 *bis* du règlement prévoit que la commission spéciale et les commissions compétentes au fond peuvent tenir un débat sur des propositions communautaires, avec l'intervention du ministre compétent, en prévision de l'inscription de ces propositions à l'ordre du jour du Conseil de la Communauté.

L'article 127 prévoit que les actes normatifs communautaires et les propositions de tels actes sont déférés pour examen aux commissions compétentes selon la matière traitée, avec l'avis de la commission spéciale pour les politiques communautaires.

Les commissions disposent d'un délai de trente jours à compter de leur saisine pour examiner le texte normatif, et elles peuvent exprimer, dans un document de conclusion, leur avis sur d'éventuelles initiatives à prendre.

En ce qui concerne les propositions relatives au deuxième et au troisième pilier du traité sur l'Union européenne, elles peuvent donner lieu à des débats sur la base de communications du Gouvernement aux commissions compétentes.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Comme on l'a indiqué précédemment, la transmission des propositions aux commissions intervient sur la base du règlement intérieur de la Chambre. La décision de procéder ou non à l'examen effectif de ces actes relève des seules commissions.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– Le résultat de l'examen peut être exprimé dans un document final.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Non.

Il convient cependant d'ajouter que, en assemblée plénière, le Gouvernement peut présenter une communication sur des aspects particuliers des politiques communautaires, ou en vue de certains événements liés aux Communautés européennes.

Au terme du débat sur ces communications, des motions d'orientation peuvent être approuvées.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Comme il ressort déjà de la réponse au point II-1, l'assemblée plénière n'examine jamais les propositions normatives qui, en revanche, sont examinées par les commissions compétentes au fond.

Depuis janvier 1993, les commissions compétentes au fond ont examiné 11 propositions normatives et 6 directives.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Les commissions compétentes peuvent adresser une demande en ce sens qui, cependant, revêt un caractère exclusivement politique.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Aucune surveillance systématique n'est réalisée.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre Assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– L'Assemblée n'a pas encore engagé de réflexion sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne.

Le Bureau de la Commission spéciale pour les politiques communautaires tiendra un premier débat dans les prochains jours.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre Assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– La Chambre des députés, à travers la commission spéciale pour les politiques communautaires, n'a rencontré, jusqu'à présent, que les délégations pour l'Union européenne du Sénat et de l'Assemblée nationale français.

ITALIE

Sénat : réponse du bureau de liaison
avec les institutions communautaires (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

N.B. : Les données fournies par référence à cette partie du questionnaire ne s'avèrent pas homogènes du fait des événements politiques qui ont déterminé des mutations rapides dans la composition des assemblées et des Gouvernements nationaux et qui par là même n'ont pas favorisé la consolidation de procédures et de pratiques tournées vers une information constante et continue du Parlement sur le processus législatif communautaire.

I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

– A titre officiel, aux termes de la loi n° 86 du 9 mars 1989 (dite loi La Pergola), le Gouvernement est obligé de transmettre les propositions de nature législative aux assemblées parlementaires. Sur une demande spécifique, le ministère des Affaires étrangères communique également au Sénat les travaux préparatoires à l'activité législative communautaire tels les livres blancs, les livres verts et les études à caractère préliminaire.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

(1) Réponse transmise en français.

3. *Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?*

– De 1987 à 1992 (X^e législature) 700 propositions ; 118 en 1993 (XI^e législature) et 99 en 1994 (XII^e législature).

4. *Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?*

– Trois mois environ.

5. *Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est ce qu'il joint à celle-ci :*

a) *des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?*

b) *une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?*

6. *Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?*

– Oui, sur une demande spécifique.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

N.B. : Cf. ce qui est énoncé en préalable au point I dans le N.B.

1. *Votre Assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?*

– Oui.

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Les instruments réglementaires dont dispose le Sénat pourraient permettre cet examen.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– La décision incombe à la commission compétente en la matière.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– Oui a) et b).

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– Le débat en plénière est éventuel mais non pas nécessaire.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre Assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre Assemblée a exprimé sa position ?

– a) COM (93) 67 définitif du 10 mars 1993 portant proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil qui modifie le règlement (C.E.E.) n° 2052/88 relatif aux missions de fonds ayant des finalités structurelles, à leur efficacité et à la coordination de leurs interventions et de ceux de la Banque européenne pour les investissements et des autres instruments financiers existants ; et COM (93) définitif du 10 mars 1993 portant proposition de règlement du Conseil qui modifie le règlement (C.E.E.) n° 2053/88 du 19 décembre 1988, portant des dispositions d'application du règlement (C.E.E.) n° 2052/88 pour ce qui concerne la coordination entre les interventions des divers Fonds structurels, d'une part, et entre ces interventions et ceux de la Banque européenne pour les investissements et des autres instruments financiers existants, d'autre part. La *Jonta* pour les affaires des Communautés européennes a procédé à l'examen relatif les 18 mai, 1^{er} et 15 juillet et 4 août 1993 en procédure de consultation et a donné communication de l'avis au Gouvernement aux termes de l'article 144, alinéa 5, du Règlement du Sénat ;

b) COM (90) 317 définitif SYN 295 (3 août 1990) portant proposition de directive sur certains aspects de l'organisation de l'horaire de travail. Une motion y afférente a été discutée en Assemblée le 23 novembre 1993 et la directive a été adoptée à la même date par le Conseil des Affaires sociales.

6. *Votre Assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?*

—

7. *Votre Assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?*

– Le Règlement du Sénat fournit les instruments pour effectuer ce contrôle : par ailleurs, on n'a pas connaissance de précédent dans ce sens.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelle modalité ?

— La *Jonta* pour les affaires des Communautés européennes, dont les membres ont quitté leurs fonctions à la fin de la XI^e législature, n'a pas encore été reconstituée. Lors de la discussion du budget de l'Etat, quelques considérations sur la préparation de la réforme institutionnelle de 1996 ont été formulées au sein de la commission des Affaires étrangères. Par ailleurs, à maintes occasions, le ministre des Affaires étrangères a fait part à l'Assemblée du Sénat et à la commission des Affaires étrangères des intentions du Gouvernement au sujet de la Conférence intergouvernementale qui se réunira en 1996.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

LUXEMBOURG

Chambre des députés : 7
réponse de la commission des Affaires étrangères et européennes (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. - TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

- A partir de la nouvelle législature de 1994-1995, le ministre des Affaires étrangères s'est engagé à transmettre à la Chambre des députés toutes les propositions de règlements, de décisions ou de directives de la Commission européenne.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

- Le Gouvernement s'est engagé à transmettre seulement les propositions émanant de la Commission.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

- En octobre et novembre 1994, une vingtaine de propositions ont été transmises.

(1) Réponse transmise en français.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

– Les propositions législatives sont transmises à la Chambre dès leur arrivée au département des Affaires étrangères.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

– a) et b) la Chambre s'informe sur le calendrier de l'examen des propositions par les institutions communautaires ainsi que sur les enjeux du texte moyennant les fiches « Œil » et les dorsales législatives élaborées par le Parlement européen. Elle prend également contact avec les experts gouvernementaux afin de s'enquérir sur l'impact des propositions sur la législation nationale ou les répercussions sur le plan national dans son ensemble. En cas d'élaboration d'un avis d'une commission parlementaire spécialisée, les experts gouvernementaux sont additionnés.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– La procédure relative aux propositions d'actes communautaires mise au point par la Chambre prévoit que la commission parlementaire spécialisée qui a décidé d'examiner ou d'aviser une proposition doit se tenir informée du suivi de la procédure de négociation sur le plan européen par le Gouvernement.

Le Gouvernement intervient à la demande de la Chambre des députés.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. *Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?*

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Oui.

2. *Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?*

– L'examen est décidé par la commission parlementaire compétente.

3. *Quelle est la conclusion de cet examen :*

a) *la publication d'un rapport ;*

b) *le vote d'une résolution (ou d'une motion) ;*

– a) la publication d'un avis ou d'un rapport suivi ou non d'un débat public ;

b) le vote d'une résolution ou d'une motion au cours d'un débat public est possible dans tous les cas de figure.

4. *Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?*

– L'examen intervient en commission. La Commission est libre de proposer un débat public.

5. *Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?*

– La nouvelle procédure d'examen des propositions d'actes communautaires a été introduite après les élections législatives de juin

1994. Cependant, cette procédure a déjà été appliquée en 1993 par rapport à la protection juridique des inventions en biotechnologie et en avril 1994 par rapport à la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité. L'avis de la commission des Affaires étrangères a été transmis au Gouvernement le 5 mai 1994.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

— En ce qui concerne la protection juridique des inventions en biotechnologie, le ministre a demandé de ne pas voter la directive dans la version présentée, sur insistance de la commission parlementaire.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

— Oui.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– La Chambre des députés commencera début 1995 sa réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996. Le Gouvernement soumettra à cet effet un document à la Chambre, qui sera examiné notamment par la commission des Affaires étrangères et européennes, dont les délégués luxembourgeois C.O.S.A.C. sont membres.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

– Probablement élaboration d'un rapport sinon présentation d'une motion suivie d'un débat public.

PAYS-BAS

Etats généraux : réponse de la Première Chambre (1).

N.B. – Avant d'entrer dans le détail des questions énumérées dans les questionnaires, la Commission aimerait souligner la séparation des tâches et des travaux existant entre les deux Chambres du Parlement aux Pays-Bas, étant donné les rôles différents et les pouvoirs propres de chaque Chambre.

Grosso modo, on peut dire que la Deuxième Chambre examine la politique au jour le jour et qu'en tant que professionnels de la politique, ses membres se réunissent tout au long de la semaine. Les membres de la Première Chambre, étant des hommes politiques à temps partiel, se réunissent la plupart du temps une fois par semaine. Ils concentrent leurs activités sur les projets de lois, les examinent sur la base de leur cohérence, des obligations internationales et de l'acceptabilité des charges financières.

En ce qui concerne les règlements européens, cela signifie que la Première Chambre examinera principalement les projets de lois nationaux découlant des directives européennes qui doivent être transposées dans les normes nationales. En réalité, le Gouvernement néerlandais n'opte pas toujours en faveur d'une transposition dans une loi formelle, mais peut choisir d'utiliser des règlements ministériels généraux ou d'autres procédés analogues.

En conséquence, le Sénat néerlandais aura la possibilité d'examiner une partie des directives européennes.

En outre, les activités européennes sont souvent intégrées, dans la pratique législative néerlandaise, dans des projets de lois dont le but est d'assurer une vision plus large des problèmes concernés.

En raison de cette séparation des travaux et de la pratique législative, il convient de conclure que la Première Chambre a la possibilité d'examiner une partie de la législation européenne proposée.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

**APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE
AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

**I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES
DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

– En raison des différentes tâches et pratiques précitées, les propositions sont envoyées à la Deuxième Chambre et, en partie, à la Première Chambre. C'est le cas lorsque les propositions législatives européennes sont transformées en projets de lois et qu'ainsi, le consentement de la Première Chambre est exigé.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

– La transmission ne concerne que les propositions de la Commission.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

– Dans la mesure où il nous est possible de conclure à la suite d'un rapide examen de notre service de l'information, les chiffres s'établissent comme suit :

- pour 1993 : 2 propositions (novembre et décembre uniquement) ;
- pour 1994 : 8 propositions (jusqu'en décembre).

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

– Etant donné les procédures décrites ci-dessus, une période plutôt longue s'écoule avant que les règlements européens transposés soient présentés, qu'ils soient mis en œuvre en application de leur politique par les départements ministériels néerlandais et que leur évolution soit contrôlée par le Cabinet néerlandais.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

– a) Aucun calendrier de ce genre n'est joint.

b) Etant donné que la plupart des directives européennes doivent être transposées en lois nationales, elles s'accompagnent de plus ou moins d'informations et d'une analyse qui met l'accent sur leurs origines européennes et sur les motifs des mesures proposées.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Habituellement pas de sa propre initiative, mais, bien entendu, les deux Chambres ont toujours le pouvoir d'exercer leur droit de poser des questions au Gouvernement.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ? Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Pour le moment, cette possibilité n'est pas utilisée par la Première Chambre, mais cette Chambre réexamine actuellement son rôle concernant le contrôle parlementaire de l'ensemble du processus d'intégration européenne.

L'examen est cependant possible et s'applique aux propositions soumises dans les domaines politiques du deuxième et troisième piliers.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ;

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion).

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Réponse pour les questions 2 à 5 : N'est pas appliqué.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Pour une question de principe, un tel ajournement pourrait être exigé si nécessaire, mais une telle attitude est rarement adoptée par la Première Chambre aux termes des procédures actuelles, mais cela pourrait changer (voir 2.1).

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– La possibilité existe mais est rarement utilisée.

**TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX
EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996**

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

— La commission des Affaires européennes a commencé à examiner les mesures jugées nécessaires pour la réforme institutionnelle de 1996.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

— Aucun contact direct avec d'autres Parlements des Etats membres de l'Union européenne n'est entretenu à cet égard pour le moment.

PAYS-BAS

Etats généraux : réponse de la Deuxième Chambre (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION À LA DEUXIÈME CHAMBRE DES PAYS-BAS

Depuis mai 1991, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères des Pays-Bas, à la suite d'une motion déposée à cet effet, adresse chaque mois à la Deuxième Chambre des informations sur les nouvelles propositions de directive de la Commission européenne. Ces informations sont présentées sous la forme de fiches, contenant une brève description de la proposition, la liste des éventuelles conséquences sur la législation nationale de l'adoption d'une telle proposition et le nom du ministère chargé des négociations. Ces fiches sont constituées après consultation du groupe de travail interministériel chargé d'étudier les nouvelles propositions de la Commission et présidé par le ministère des Affaires étrangères.

Sur la demande de la Deuxième Chambre, ces informations mensuelles ne se limitent pas aux propositions de directive (importantes en raison des problèmes de mise en œuvre qui ne manqueront pas de se poser dans une phase ultérieure), mais portent également sur les points suivants : propositions de règlement de la Commission européenne, modifications apportées aux propositions de directive, communications écrites de la Commission européenne dans lesquelles celle-ci expose ses intentions concernant les nouveaux projets législatifs (tels qu'ils figurent dans le programme législatif annuel de la Commission ainsi que dans les Livres verts et les Livres blancs).

Ces informations fournissent à la Deuxième Chambre l'occasion de demander un complément d'informations auprès du Gouvernement

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

ou d'organiser des consultations avec celui-ci avant le début des négociations au sein des groupes de travail du Conseil à Bruxelles chargés d'étudier les propositions de la Commission européenne dans ce domaine.

Vis-à-vis des deuxième et troisièmes piliers, la Commission n'est pas compétente pour présenter des propositions législatives. En ce qui concerne le contrôle parlementaire de la prise de décision du Conseil dans le cadre du troisième pilier, la Deuxième Chambre du Parlement néerlandais a établi la procédure décrite ci-après.

Au cours de la procédure de ratification par le Parlement néerlandais du traité sur l'Union européenne, la Deuxième Chambre a adopté un amendement à la loi de ratification rendant nécessaire la présentation devant les deux assemblées du Parlement néerlandais tout projet de décision communautaire qui engage le royaume, avant que la décision correspondante ne soit prise par le Conseil dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne. En outre, ce nouvel article 3 stipule que le représentant du royaume ne pourra participer à la prise de ces décisions européennes qu'avec l'accord (tacite ou explicite) du Parlement néerlandais.

Cet amendement a pour but de compléter les dispositions du titre VI du traité sur l'Union européenne (troisième pilier), qui ne prévoient aucun contrôle parlementaire au niveau national et/ou au niveau européen. La coopération entre les Etats membres de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures revêt un caractère essentiellement intergouvernemental et implique une consultation très limitée du Parlement européen, dont le rôle de législateur est totalement exclu ici.

La Deuxième Chambre consulte régulièrement le gouvernement néerlandais sur les ordres du jour (annotés) qui lui sont soumis à l'avance ainsi que sur les comptes rendus des réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne dans ses différentes formes. La Chambre reçoit ensuite des informations écrites d'un certain nombre de ministres néerlandais sur l'évolution de la prise de décision dans le cadre de l'Union européenne, pour certains dossiers. Ces ministres accordent une attention particulière aux nouvelles propositions de la Commission européenne et à la position adoptée par le Conseil et le Parlement européen sur des dossiers particuliers. La Deuxième Chambre peut alors organiser des consultations avec le Gouvernement néerlandais.

II. - EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

Les « fiches » contenant les propositions législatives de la Commission qui sont jugées intéressantes pour la réglementation des Pays-Bas ou qui ont un poids politique sont, après leur sélection par la commission générale des Affaires européennes, transmises aux commissions permanentes compétentes qui examinent dans quelle mesure ces fiches tendent à répondre au problème posé. Plusieurs cas peuvent alors se produire. La commission permanente saisie peut soit prendre acte de l'avis donné par la commission générale des Affaires européennes, soit (suivant ou non l'avis de la commission générale) décider de porter la fiche devant le ministre compétent pour complément d'informations, soit entamer des consultations régulières avec le Gouvernement.

L'amendement du traité sur l'Union européenne, relatif au contrôle parlementaire sur le troisième pilier, s'est traduit par la conclusion d'un ensemble d'accords concrets avec les ministres de la Justice et des Affaires intérieures. Dans le cadre de ces accords, ces deux ministres adressent à la Deuxième Chambre, quinze jours au moins avant la réunion du Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures de l'Union européenne, l'ordre du jour de la réunion, annoté et accompagné des documents nécessaires. Dans l'ordre du jour, ils indiquent quelles sont, selon leur gouvernement, les décisions qui engagent le Royaume et nécessitent de ce fait l'accord du Parlement. Ils mentionnent également, en regard de chaque sujet prévu dans l'ordre du jour, le point de vue du Gouvernement néerlandais sur la question. Les commissions permanentes sur la justice et sur les affaires intérieures organisent des consultations avec ces ministres avant la réunion du Conseil, puis la Deuxième Chambre, réunie en session plénière, approuve officiellement les propositions de décision qui requièrent l'accord du Parlement en vertu de l'article 3 de la loi sur la ratification du traité sur l'Union européenne.

Une fois ces informations réunies et ces procédures appliquées, la Deuxième Chambre a compétence pour contrôler et justifier une grande partie des décisions prises au niveau communautaire. En effet, toutes les propositions de la Commission européenne (ainsi que tout autre document pertinent émanant des instances européennes) lui sont transmis peu de temps après leur publication en néerlandais. Ces documents sont alors classés et publiés, avec un bref résumé pour les plus importants d'entre eux, dans un bulletin d'information interne qui paraît chaque semaine. Sur la base de ces documents et des fiches

d'information sur les propositions de la Commission européenne qui sont adressées au Gouvernement, la Deuxième Chambre est à même de se faire une opinion sur les propositions de législation communautaire. Lorsque l'une de ces propositions figure à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil des ministres de l'Union européenne, elle peut contrôler et justifier les contributions du représentant des Pays-Bas au Conseil en s'appuyant sur les ordres du jour et les rapports qui lui ont été transmis ainsi que sur les consultations avec le Gouvernement. Une fois les décisions prises par le Conseil et le Parlement européen, les directives communautaires sont mises en œuvre par le biais de la procédure législative nationale, ce qui peut permettre à la Deuxième Chambre, suivant l'acte juridique de mise en œuvre, de colégiférer.

PORTUGAL

Assemblée de la République :
réponse de la commission des Affaires européennes (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

I. - TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

- Conformément à l'article 2 de la loi 20/94 du 15 juin « Examen et évaluation par le Parlement de la participation du Portugal au processus de construction de l'Union européenne », les propositions législatives suivantes soumises au Conseil ont été envoyées par le Gouvernement au Parlement, dès qu'elles ont été présentées :

a) projets d'accords et de conventions à conclure entre les Etats membres ou par les Communautés européennes dans le domaine des affaires étrangères ;

b) propositions d'actes normatifs de droit dérivé découlant des traités instituant les Communautés européennes, à l'exception des textes d'administration courante ;

c) projets d'accords et de décisions formulés par les représentants des Gouvernements des Etats membres réunis en Conseil ;

d) propositions d'actes non normatifs de droit dérivé considérés comme importants pour le Portugal.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

Conformément au paragraphe (e) du même article, le Gouvernement envoie également :

e) les documents relatifs aux grandes orientations de la politique économique et sociale, de même que les orientations sectorielles.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

– Ainsi qu'il découle de la réponse ci-dessus, le Gouvernement n'est pas obligé d'envoyer les propositions législatives des autres Etats membres dans le cadre du deuxième et du troisième pilier du Traité de l'Union. Toutefois, le paragraphe 1 de l'article 3 de la même loi dispose que « le Gouvernement présentera en temps opportun les sujets et les positions à débattre au sein des institutions européennes aux fins d'évaluation par le Parlement, chaque fois que les sujets impliquent la compétence spécifique du Parlement ».

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

– Après avoir interrogé toutes les commissions spécialisées sur la manière dont les nombreuses propositions législatives de la Commission européenne étaient transmises par le Gouvernement (en tenant compte de la réponse 1 ci-dessus et du paragraphe 1 de l'article 5 de la loi 20/94 qui exige de la commission pour les Affaires européennes qu'elle distribue les propositions législatives et les documents d'orientation pour information ou avis aux commissions spécialisées compétentes), on s'est aperçu qu'aucune n'avait été transmise jusqu'au 1^{er} novembre. Trois documents relatifs aux grandes orientations politiques, tels que mentionnés au paragraphe (e) de l'article 2, ont été transmis à la commission pour les Affaires européennes le 9 novembre.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

– Pas applicable à la lumière de la réponse à la question 3.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

– a) Pas applicable à la lumière de la réponse à la question 3.

– b) Quelquefois et même s'il n'y a pas de transmission officielle des propositions législatives, le Gouvernement fournit l'analyse de la proposition et des informations concernant leur portée au cours des réunions des commissions parlementaires.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Même réponse que pour la question 5 b).

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– L'examen avant adoption n'a pas été une pratique parlementaire.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Pas applicable à la lumière de la réponse à la question 1.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ;

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion).

– Conformément à l'article 5 de la loi 20/94, l'examen des propositions législatives peut donner lieu à l'élaboration d'avis officiels, de rapports à envoyer au président du Parlement et au Gouvernement et à la présentation de projets de résolution en séance plénière.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– L'examen de propositions législatives n'exige pas un débat en séance plénière à moins qu'un projet de résolution ne soit présenté (ainsi que mentionné au paragraphe 5 de l'article 5 de la loi).

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Même réponse qu'à la question 5 b) de la partie I.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Pas applicable à la lumière de la réponse à la question 3 de la partie I.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Même réponse qu'à la question 5 b) de la partie I.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

– Ainsi que mentionné dans la lettre en date du 18 octobre de notre Président au Dr Renate Hellwig, la commission des Affaires européennes de l'Assemblée de la République a décidé d'établir, à temps pour la XII^e C.O.S.A.C., un rapport concernant la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. Un groupe de travail a été institué qui comprend le coordinateur de chacun des quatre partis représentés au sein de la commission, ainsi que cinq autres membres du Parlement qui se sont spécialisés dans les questions européennes de nature juridique et économique. Des réunions ont eu lieu avec le ministre des Affaires étrangères, ainsi qu'avec d'autres membres du Gouvernement. Des séances conjointes avec des instituts de recherche ont également eu lieu et d'autres séances sont prévues.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec les Parlements d'autres Etats membres ?

– Des invitations pour visiter notre Parlement ont été envoyées aux présidents des commissions des Affaires européennes de l'Espagne et de l'Allemagne. D'autres invitations sont prévues. Nous avons l'intention de distribuer notre rapport aux membres de la C.O.S.A.C. et nous envisageons de faire un bref exposé au cours de la XII^e C.O.S.A.C.

ROYAUME-UNI

Réponse conjointe de la Chambre des Communes
et de la Chambre des Lords (1).

APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

Note : Dans ces réponses, la commission spéciale pour les Communautés européennes de la Chambre des Lords (*Select Committee on the European Communities*) et la commission spéciale sur la législation européenne de la Chambre des Communes (*Select Committee on European Legislation*) sont désignées collectivement sous le nom de « commissions d'examen ».

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-t-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

— Les processus d'examen tant à la Chambre des Communes qu'à la Chambre des Lords concernent tous les documents qui sont définis dans l'article 127 du Règlement de la Chambre des Communes comme des « documents de la Communauté européenne » :

(i) toute proposition législative conformément aux traités de la Communauté devant être soumise au Conseil de ministres ;

(ii) tout document qui est publié pour être soumis au Conseil européen ou au Conseil de ministres ;

(iii) tout document (qui ne tombe pas dans la catégorie (ii) ci-dessus) qui est publié par une institution de la Communauté pour ou en vue de sa soumission à une autre institution de la Communauté et qui n'a pas exclusivement trait à l'examen d'une quelconque proposition législative ;

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

(iv) tout autre document ayant trait à des questions communautaires déposé auprès de la Chambre par un ministre de la Couronne.

Ces catégories de documents ont une portée plus étendue que les seules propositions législatives de la Commission et incluent, par exemple :

- les communications et les rapports de la Commission ;
- les projets de décisions et de résolutions du Conseil ;
(étant donné que ces deux catégories annoncent fréquemment des propositions législatives formelles) ;
- les rapports de la Cour des comptes.

Tous les documents qui relèvent des dispositions du Règlement doivent être déposés dans les deux Chambres du Parlement au plus tard deux jours ouvrables après leur réception par le Gouvernement. Les propositions législatives qui relèvent des pouvoirs délégués propres de la Commission ne font pas l'objet de dépôt. Au cours de la dernière session du Parlement (18 novembre 1993 au 3 novembre 1994), 1 243 documents ont été déposés pour examen par le Parlement.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

– Concernant le pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) (Titre V du Traité sur l'Union européenne), le Gouvernement transmet au Parlement :

- les textes des comptes rendus, déclarations, positions communes et actions conjointes P.E.S.C., une fois qu'ils ont fait l'objet d'un accord ;

- les documents P.E.S.C., s'ils relèvent des procédures d'examen existantes (par exemple, s'ils sont soumis par une institution à une autre institution) ; cela inclut les documents tels que les propositions de la Commission ;

- les autres documents, à la discrétion du Gouvernement, qui remplissent trois conditions :

- un caractère d'importance, en particulier lorsque les droits et devoirs des personnes peuvent être affectés,

- la nécessité éventuelle d'une législation britannique, et

- le fait d'imposer au Royaume-Uni des engagements légalement obligatoires.

Concernant le pilier relatif à la justice et aux affaires intérieures (titre VI du Traité sur l'Union européenne), le Gouvernement transmet au Parlement :

– le premier texte complet de toute convention ou proposition qui, en cas d'accord, nécessiterait par la suite des mesures législatives au Royaume-Uni, et

– à la discrétion du Gouvernement, tout autre document d'importance significative (y compris tous documents qui ont un caractère légal obligatoire) « sous réserve d'éventuelles exceptions découlant du besoin de sécurité ou de questions opérationnelles ».

La question de savoir quelles sont les propositions (Commission ou Etat membre) effectivement déposées dépend si elles relèvent des catégories décrites ci-dessus.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

– En 1993 : 527.

– En 1994 (au 1^{er} novembre) : 385.

Note : Dans cette réponse, les « propositions législatives » incluent les propositions de directives et de règlements, les accords d'association et d'adhésion et certains documents budgétaires. La catégorie ne comprend pas les propositions de décisions ou de résolutions ni les recommandations, rapports et communications. Si nos collègues français estiment qu'il leur serait utile, aux fins de comparaison, de disposer d'une analyse différente des catégories, nous pouvons le faire.

De nombreuses propositions ont pu être examinées plusieurs fois par les commissions d'examen à divers stades du processus législatif communautaire ou à la suite de modifications significatives apportées aux textes.

Dans le système d'examen britannique, les « propositions législatives » ne sont pas traitées d'une manière différente des autres documents qui relèvent de la procédure d'examen selon les définitions formulées dans la réponse à la question 1 ; et, ainsi qu'indiqué dans cette réponse, les communications et documents analogues peuvent effectivement définir la portée et le caractère de la future législation.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

– Le délai moyen est approximativement de vingt-quatre jours. Dans des cas particuliers, ce délai variera en fonction du volume du

document et de l'incidence du temps nécessaire à la traduction. Le retard se produit en général avant l'arrivée du document au service des Affaires étrangères et du *Commonwealth* à Londres ; le Gouvernement britannique s'est engagé à ce qu'à réception du document à Londres, il soit déposé au Parlement dans un délai de deux jours ouvrables.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition, ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

— *a) Oui. b) Oui.* Tous les documents déposés au Parlement (sauf quelques exceptions tout à fait mineures) doivent être accompagnés d'un mémorandum explicatif préparé pour le Parlement par le département ministériel responsable du sujet et signé par le ministre responsable. En ce qui concerne chaque document, le mémorandum indique :

- le sujet, y compris la nature d'une proposition et son contexte ;
- quel est le ministre du Gouvernement qui a la responsabilité principale du sujet et quels sont les ministres pour lesquels il présente également un intérêt ;
- les questions juridiques et de procédure, y compris la base juridique, la procédure applicable au Parlement européen, les exigences concernant le vote au Conseil et les incidences sur le droit au Royaume-Uni ;
- subsidiarité : une évaluation du degré d'accord d'une proposition avec le principe de subsidiarité ;
- implications politiques : la politique du Gouvernement à l'égard du document, y compris toutes critiques relatives à celui-ci ;
- implications financières : tant les coûts globaux pour la Communauté, l'importance de la part du Royaume-Uni, l'étalement des dépenses et le gain attendu. Pour les propositions les plus importantes, une évaluation détaillée du coût de conformité en indiquant les incidences sur l'activité économique, ou une analyse coût/bénéfice, est préparée et soumise au Parlement par le Gouvernement ;
- calendrier : dans la mesure où il est possible de faire des prévisions, quelle action sera vraisemblablement adoptée par les institutions communautaires ou au sein de celles-ci et à quel moment ;

- historique de l'examen : un résumé des précédents examens du document au Parlement, faisant référence à tous les documents ayant un rapport étroit avec lui.

Tant à la Chambre des Lords qu'à la Chambre des Communes, les commissions d'examen peuvent exiger du Gouvernement ou d'autres sources ou témoins toute information complémentaire, qui leur serait utile pour achever leur examen d'un document.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Oui. S'il y a une modification importante au texte, ceci déclenche à nouveau le processus d'examen et un autre mémorandum doit être soumis par le Gouvernement. Dans tous les cas, lorsqu'une nouvelle phase du processus législatif est entamée (comme, par exemple, lorsque la Commission donne un avis sur les amendements du Parlement européen), les commissions d'examen doivent être informées de la situation.

Outre ces dispositions formelles, les ministres, par routine, tiennent les commissions d'examen au courant de l'avancement des négociations ou répondent aux demandes particulières des commissions ; et le personnel de ces commissions est en contact avec les départements ministériels afin de contrôler l'évolution de propositions particulières.



II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ?

– Il serait peut-être utile de donner un aperçu du contexte pour répondre à cette question, ce qui servira également d'antécédent aux réponses aux questions 2 à 7 de cette section.

(i) **A la Chambre des Communes**, tout « document pouvant être déposé » est examiné par la Commission sur la législation européenne. La Commission décide dans chaque cas si le document soulève des questions d'importance politique et/ou légale et si elle en décide ainsi, elle fait rapport en détail à la Chambre au sujet du docu-

ment. Environ un tiers des documents tombent dans cette catégorie. En même temps, pour tous les documents, la Commission fait rapport sur le point de savoir si le document doit faire l'objet d'un débat.

Si la Commission recommande un débat, celui-ci a lieu :

– soit au sein de l'une des deux commissions législatives européennes (*European Standing Committees*) auxquelles tout membre de la Chambre peut assister et prendre la parole ; le ministre responsable répond aux questions pendant une heure au plus et un débat sur le document a alors lieu pendant une autre heure et demie. Toute résolution sur le document adoptée par la Commission fait l'objet d'un rapport à la Chambre, laquelle doit également voter une résolution sur le document – (sans débat) ;

– soit, pour les propositions les plus importantes, en séance plénière à la Chambre (habituellement pendant une heure et demie et occasionnellement trois heures). A la fin d'un débat, la Chambre adopte une résolution sur le document.

(ii) **A la Chambre des Lords**, tout document « pouvant être déposé » est examiné par le Président de la Commission des Communautés européennes conseillé par le conseiller juridique et un fonctionnaire. Il décide quels sont les documents qui soulèvent des questions importantes de politique ou de principe et, en conséquence, requièrent un examen détaillé par les cinq sous-commissions spécialisées par secteur au sein de la Commission. Ceux qui n'exigent aucun examen ultérieur sont considérés comme approuvés. Ceux qui requièrent un examen ultérieur sont examinés plus tard par la sous-commission compétente. Elle peut décider d'approuver le document ou d'écrire au ministre concerné pour exprimer son opinion ou d'entreprendre une enquête complète sur la base des dépositions verbales et écrites reçues. Une telle enquête donne lieu à un rapport détaillé à la Chambre sur les mérites de la proposition qui peut faire l'objet d'un débat à la Chambre (en plénière) avant que le Conseil des ministres donne son accord sur le document ou la proposition.

(iii) Un ministre britannique ne peut (par une décision de la Chambre en date du 24 octobre 1990 portant révision d'une décision analogue de 1980) donner son accord à une proposition avant que son examen parlementaire ne soit achevé, en d'autres termes, avant que :

– soit la commission sur la législation européenne ait examiné le document et ait décidé qu'il ne mérite pas un débat ;

– soit avant que la Commission l'ait examiné, recommandé pour débat et que le débat ait eu lieu (au sein de la Commission législative européenne ou de la Chambre) et que la Chambre ait alors adopté une résolution sur le document.

Par analogie, cette procédure est également appliquée à la Chambre des Lords.

Cette procédure ne s'applique qu'aux documents qui sont présentés sous le pilier communautaire (bien qu'il puisse y avoir, comme pour le projet de convention sur les frontières extérieures ou sur les sanctions commerciales, des documents du deuxième ou troisième pilier qui engagent également une action communautaire).

Cette procédure s'applique sans préjudice de tous débats sur les documents communautaires ou du deuxième ou du troisième pilier qui peuvent être organisés par le Gouvernement ou à l'initiative de l'opposition ou des membres sans portefeuille du Parlement.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'Assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

- A la Chambre des Communes, par la commission sur la législation européenne (voir également la note à la question 1 ci-dessus). Le calendrier des débats recommandé par la Commission relève de la compétence du Gouvernement, mais celui-ci doit avoir présent à l'esprit que le processus d'examen parlementaire doit être achevé pour permettre aux ministres britanniques de donner leur accord au sein du Conseil.

La même chose s'applique à la commission sur les Communautés européennes de la Chambre des Lords.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

- A la Chambre des Communes, l'examen de la commission spéciale sur la législation européenne (*Select Committee*) est contenu dans le rapport hebdomadaire de la Commission à la Chambre qui est publié. L'examen de la Commission législative européenne (*Standing Committee*) ou de la Chambre se traduit par une résolution. Voir également la note à la question 1 ci-dessus.

- A la Chambre des Lords, les résultats de l'examen hebdomadaire des documents par le Président (voir II.1 (ii) ci-dessus) sont publiés dans un document dans lequel est indiqué de manière précise l'état d'avancement de l'examen des documents communautaires dans le cadre de la procédure de la Commission. Des rapports détaillés des sous-commissions sont publiés séparément avec les dépositions reçues pendant l'enquête.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

— **A la Chambre des Communes**, uniquement si la commission spéciale sur la législation européenne (*Select Committee*) recommande le débat. Si un document fait l'objet d'un débat au sein de la Commission législative européenne (*Standing Committee*) (60 à 70 par an), la Chambre devra également exprimer son opinion sur le document, mais sans débat. Les documents les plus importants (quelque 20 par an) font l'objet d'une recommandation de débat à la Chambre.

— **A la Chambre des Lords**, plus de 50 % des rapports de la Commission des Communautés européennes font l'objet d'un débat en séance plénière de la Chambre sur recommandation de la Commission.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

— **a) Chambre des Communes.**

1993 :

Etiquetage des matériaux utilisés dans les articles chaussants (5248/92), 25 janvier 1993.

Protection des acquéreurs de biens immobiliers utilisés à temps partiel (8403/92), 1^{er} février 1993.

Incinération de déchets dangereux (5761/92), 8 février 1993.

Gestion et placement des fonds collectés par les institutions de retraite (9752/91), 8 février 1993.

Préposés à la prévention des risques dans l'industrie du transport (8642/92), 15 février 1993.

Restructuration de l'industrie espagnole de l'acier (9766/92 et 10341/92), 15 février 1993.

Denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (8412/92), 22 février 1993.

Sécurité et santé au travail à bord des navires de pêche (9482/91 et 9284/92), 2 mars 1993.

Organisation commune des marchés dans le secteur des pommes de terre (10483/92), 10 mars 1993.

Sanctions commerciales envers la Serbie et le Monténégro (7150/92, 7945/92, 8365/92, 8409/92, 10528/92 et 11236/92), 22 mars 1993.

Secteur des viandes ovine et caprine (4307/93), 29 mars 1993.

Fonds de cohésion (4436/93), 29 mars 1993.

Prix agricoles 1993-1994 (4608/93), le 31 mars 1993.

Prix garantis pour le sucre de canne (4439/93), 14 avril 1993.

Accords de pêche avec l'Argentine (4769/93), 17 mai 1993.

Régime fiscal des sociétés (7021/92), 24 mai 1993.

Abattage des animaux (9880/91 et 10306/92), 24 mai 1993.

Protection des jeunes au travail (5378/92 et 4690/93), 24 mai 1993.

Efficacité et sûreté du parc nucléaire de certains pays tiers (11906/92), 26 mai 1993.

Organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (10344/91 et 5019/93), 14 juin 1993.

Autorisations de prospecter, explorer et extraire des hydrocarbures (4180/93), 14 juin 1993.

Protection communautaire des obtentions végétales (8487/90 et 5902/93 + C.O.R.I.) 28 juin 1993.

Liaisons aériennes avec les pays tiers (4146/93), 12 juillet 1993.

Suppression des contrôles aux frontières et achèvement du marché intérieur (4077/92, 4527/92, 6497/92, 7362/92 + CORI et 8679/92), 12 juillet 1993.

Régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (6744/93 et 7033/93), 19 juillet 1993.

Protection juridique des inventions biotechnologiques (4148/93), 19 juillet 1993.

Contrôle des résidus dans les viandes (6654/93), 26 juillet 1993.

Emballages et déchets d'emballages (8426/92 et 8682/93), 28 octobre 1993.

Cession de produits laitiers aux établissements scolaires (7825/93), 8 décembre 1993.

Aides de l'Etat à l'industrie du charbon (4569/93), 8 décembre 1993.

Avant-projet de budget pour 1994 (7665/93), lettre rectificative n° 1 (9303/93).

Projet de budget pour 1994 (8012/93), amendements du Parlement européen au projet de budget pour 1994 (9922/93), 9 décembre 1993.

Prix d'orientation des produits de la pêche pour 1994 (9662/93), 14 décembre 1993.

Protection des animaux en cours de transport (8441/93), 14 décembre 1993.

Ressources propres (9298/93 + CORI), 16 décembre 1993.

1994 :

Capacité de la flotte de pêche (6888/93), 17 janvier 1994.

Programme transitoire d'orientation pour la pêche (7378/93 + ADDI), 17 janvier 1994.

Temps partiel, travail temporaire et emploi atypique, 7 février 1994.

Mise en décharge des déchets (5953/91 et 7506/93), 7 février 1994.

Somatotropine bovine (8757/93 et 10761/93), 17 mars 1994.

Règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz (4911/92), 17 mars 1994.

Prix agricoles pour 1994-1995 (4616/94), 24 mars 1994.

Aide à l'industrie italienne de l'acier (10166/93 et 11317/93), 9 mai 1994.

Egalité des rémunérations pour un travail de valeur égale (6703/88), 9 mai 1994.

Poids et dimensions maxima pour les véhicules routiers de plus de 3,5 tonnes (11504/93), 11 mai 1994.

Education et formation (programme Socrates) (4715/94), 23 mai 1994.

Quotas laitiers (Italie) (6428/94), 24 mai 1994.

Echanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (4168/94), 16 juin 1994.

Programme de formation professionnelle (Leonardo da Vinci) (4187/94), 20 juin 1994.

Règlement des litiges de consommation (11141/93), 13 juillet 1993.

Pour être complet, la Chambre a également examiné et exprimé une opinion sur les documents suivants qui n'ont pas de caractère législatif :

1993 :

Transports combinés de marchandises (8066/92), 1^{er} février 1993.

Rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 1991 avec les réponses des institutions, 10 mars 1993.

Démographie, planning familial et coopération avec les pays en voie de développement (9910/92), 14 avril 1993.

Concentration dans les médias (4213/93), 17 mai 1993.

Livre blanc sur la politique commune des transports (11011/92), 7 juin 1993.

Taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie (7018/92, SEC [92] 1996, 8328/92, 4182/93, 7847/92 + CORI, 7757/92, 7569/92, 5705/93, et 7157/92), 7 juillet 1993.

Droits de l'homme, démocratie et développement (9909/92), 26 juillet 1993.

Recherche et développement de la Communauté (8107/93), 8 décembre 1993.

Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (COM [93] 700), 9 décembre 1993.

Rapport de la Commission sur la subsidiarité (7194/93), 9 décembre 1993.

1994 :

Programme spécial d'appui à la réhabilitation dans les pays en développement (6625/93), 17 janvier 1994.

Politique sociale européenne (10401/93), 29 mars 1994.

Rapport spécial de la Cour des comptes, n° 8/93, sur l'organisation du marché du tabac brut (4311/94), 28 avril 1994.

Rapport spécial de la Cour des comptes, n° 3/92, sur l'environnement (7909/92), 16 mai 1994.

Rapport de la Présidence sur les négociations d'adhésion, 16 mai 1994.

Décharge du budget général pour 1992, 16 juin 1994.

Rapport de la Commission sur la lutte contre la fraude (6214/94), 16 juin 1994.

Stratégie anti-fraude de la Commission (6214/94 ADD 1), 16 juin 1994.

Le développement du marché unique des services postaux (7390/92 et 7133/93), 18 juillet 1994.

b) Chambre des Lords.

La Chambre des Lords n'adopte pas de résolutions et n'exprime pas d'opinion sur les rapports de la Commission pour les Communautés européennes. La Commission a adopté les rapports suivants depuis janvier 1993.

1993 :

Contrats négociés à distance (7151/92), 19 janvier 1993.

Marché intérieur de l'énergie (5862/92), 9 février 1993.

Industrie et environnement (9857/92), 30 mars 1993.

Organisation commune des marchés dans le secteur des pommes de terre (10483/92), 30 mars 1993.

Protection des données personnelles (8460/90 et autres documents), 30 mars 1993.

Aide communautaire au développement (6718/92), 11 mai 1993.

Protection des jeunes au travail (4690/93), 29 juin 1993.

Restructuration de l'industrie sidérurgique communautaire 27 juillet 1993.

Utilisation des enzymes et micro-organismes dans l'alimentation des animaux (5721/93), 27 juillet 1993.

Emballages et déchets d'emballages (8426/92), 19 octobre 1993.

Aide et politique commerciale communautaire, 2 novembre 1993.

Examen par la Chambre des Lords des piliers intergouvernementaux, 2 novembre 1993.

Application des règles communautaires de la concurrence, 7 décembre 1993.

Réparation des dommages causés à l'environnement (7092/93), 14 décembre 1993.

1994 :

Protection juridique des inventions biotechnologiques (4148/93), 1^{er} mars 1994.

Restructuration de l'industrie sidérurgique communautaire, 1^{er} mars 1994.

Fraude et mauvaise gestion des finances communautaires, 15 mars 1994.

Croissance, compétitivité et emploi dans la C.E.E. (11101/93), 19 avril 1994.

Politique commune des transports-*Construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable* (11011/92), 3 mai 1994.

Programme pauvreté (8838/93), 3 mai 1994.

Conséquences pour l'agriculture des accords européens, 24 mai 1994.

Conservation des oiseaux sauvages (5947/94), 5 juillet 1994.

Contrôle financier et fraude dans la Communauté (6214/94), 19 juillet 1994.

Filets maillants dérivants (5970/94), 19 juillet 1994.

Visa et contrôle aux frontières extérieures (11287/93), 19 juillet 1994.

Poids et dimensions maxima pour les véhicules routiers (11504/93), 26 juillet 1994.

Avant-projet de budget des Communautés pour 1995, 1^{er} novembre 1994.

Qualité des eaux de baignade (6177/94), 6 décembre 1994.

Ouvrages en métaux précieux (9508/93), 6 décembre 1994.

De plus, les lettres écrites par la Commission aux ministres sont publiées régulièrement tous les six mois. Ces lettres expriment les vues de la Commission sur les propositions de la Communauté quand un rapport complet n'est pas possible. Nous pouvons fournir le détail des propositions auxquelles ces lettres se réfèrent à nos collègues français s'ils en ont besoin.

6. *Votre Assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?*

- Tant à la Chambre des Lords qu'à la Chambre des Communes, la situation est inverse de celle mentionnée dans la question. Aux termes de la résolution de la Chambre en date du 24 octobre 1990 (et depuis 1980 aux termes d'une résolution analogue), les ministres britanniques ne doivent pas donner leur accord sur une proposition qui n'a pas fait l'objet d'un examen parlementaire ; dans la pratique, cela signifie toute proposition qui n'a pas été examinée par la Commission sur la législation européenne ou que la Commission a recommandée pour un examen ultérieur (en d'autres termes, pour débat) si ce débat n'a pas eu lieu. Les ministres peuvent donner leur accord s'ils estiment que la situation l'exige, mais ils doivent expliquer leurs raisons dans chaque cas à la Commission et, dans le cas d'une proposition en attente d'examen par la Chambre, à la Chambre elle-même, dès que possible après avoir donné leur accord.

7. *Votre Assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?*

- Normalement, oui. Si la commission sur la législation européenne demande des réponses à ses critiques ou des informations complémentaires, elle « n'approuvera » pas le document jusqu'à ce qu'elle les ait recues et les ministres n'auront donc pas la liberté d'agir jusqu'à ce qu'ils se soient eux-mêmes expliqués par devant la commission.

La commission surveille également l'évolution ultérieure dans le cas d'un document sur lequel la Chambre s'est prononcée, mais d'une manière officieuse / ar, d'ici là, le document aura été examiné.

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre Assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

— **A la Chambre des Communes**, tant la commission sur la législation européenne (qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris) que la commission des Affaires étrangères réalisent des enquêtes importantes au sujet de la Conférence intergouvernementale de 1996. La commission sur la législation européenne se concentre sur les aspects institutionnels, légaux et de procédure, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle des Parlements nationaux. La commission des Affaires étrangères procède à une enquête de vaste portée sur la Conférence intergouvernementale dans son ensemble. Une coordination étroite entre les deux commissions a pour but de réduire les chevauchements entre les enquêtes et de les rendre aussi complémentaires que possible. Une coordination analogue est établie en ce qui concerne l'enquête que doit réaliser la commission sur les Communautés européennes de la Chambre des Lords.

— **A la Chambre des Lords**, au début 1995, la commission sur les Communautés européennes nommera une (sixième) sous-commission supplémentaire pour étudier la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996. La sous-commission doit encore recevoir son mandat ou déterminer la portée de son enquête. Toutefois, elle devra faire rapport à la Chambre d'ici à octobre 1995 et, vraisemblablement, elle essaiera de coordonner ses travaux avec les enquêtes qui doivent être réalisées à la Chambre des Communes (voir plus haut).

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre Assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

— Par l'intermédiaire des commissions individuelles, oui. On s'attend à ce que les contacts deviennent plus fréquents en 1995, en particulier par l'intermédiaire de la C.O.S.A.C.

FINLANDE

Parlement : réponse de la Grande commission (1).

I. — TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives de la Commission ou seulement certaines d'entre elles ?

— Selon l'article 54 b de la loi organique de la Chambre des représentants, le Gouvernement doit sans délai transmettre au Parlement toute proposition d'une norme législative, d'un accord ou d'un autre acte, qui sera décidé par le Conseil de l'Union européenne et qui sera d'un caractère législatif ou budgétaire.

2. Dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

— Cf. I. 1. Les matières en dehors du Conseil sont abordées selon les règles applicables aux traités internationaux.

3. Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

— La Finlande est devenu membre de l'U.E. le 1^{er} janvier 1995. Dans le contexte de l'E.E.E., le Gouvernement a soumis vingt-huit propositions législatives entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} novembre 1994.

4. Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

(1) Réponse transmise en français. Reçue le 15 février 1995, cette réponse n'a pu être intégrée dans la synthèse, présentée ci-après pages 257 et suivantes, distribuée aux participants à la C.O.S.A.C.

– Selon l'article 54 b de la loi organique de la Chambre des représentants, en principe sans délai (cf. I. 1.) ; mais il n'existe pas un usage.

5. Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

a) Normalement, le Gouvernement joint à la proposition législative des indications sur le calendrier de l'examen de la proposition concernée.

b) Le Gouvernement transmet une analyse de la proposition et normalement aussi des informations sur les enjeux du texte.

6. Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

– Oui.

II. – EXAMEN ÉVENTUEL DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

1. Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ? Cet examen peut-il porter sur des propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

– Les propositions législatives sont examinées par la ou les commissions spécialisées compétentes et la Grande Commission, qui se prononce sur la proposition au nom du Parlement, dès qu'elles sont transmises au Parlement. Les propositions concernant le deuxième ou troisième pilier sont aussi, en principe, examinées, si elles relèvent de la compétence du Conseil de l'Union européenne.

2. Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

– Par la Grande Commission sur des avis des commissions spécialisées.

3. Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

– La conclusion de cet examen aboutit soit à une brève résolution dans les procès-verbaux, soit à un avis écrit de la Grande Commission.

4. Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

– La loi organique de la Chambre des représentants rend possible un débat en séance plénière, mais la compétence est déléguée à la Grande Commission.

5. Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée a exprimé son opinion avant que la décision communautaire ne soit prise ? Pouvez-vous préciser chaque fois la date à laquelle votre assemblée a exprimé sa position ?

– Veuillez bien trouver une liste ci-jointe.

6. Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption définitive d'une proposition législative de la Commission afin que votre Parlement puisse l'examiner ? Pouvez-vous citer les cas où cela s'est produit depuis le 1^{er} janvier 1993 ?

– Une demande de retardation est toujours possible, mais il n'en existe aucun cas.

7. Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris en compte les conclusions de l'examen auquel elle a procédé ?

– Le Gouvernement est tenu de rendre compte de toute réunion du Conseil, et notamment les questions législatives.

PROPOSITIONS EXAMINÉES

Proposition communautaire	Décision
COM (92) 422 final. Protection des données à caractère personnel.....	8-6-1994
COM (93) 276 final. Quatrième programme cadre de recherche.....	9-6-1994
COM (93) 276 final. Protection des jeunes au travail.....	8-6-1994
Position du Conseil 8915/93. Dépôt de garantie.....	9-6-1994
Modification du règlement 1408/71 sur les allocations aux chômeurs.....	23-11-1994
COM (90) 482 final. Responsabilité des prestataires de services.....	retirée
COM (91) 147 final. Publicité comparative.....	19-10-1994
COM (93) 396 final et COM (92) 11 final. Contrats négociés.....	19-10-1994
COM (93) 487 final. Propriété à temps partagé.....	19-10-1994
COM (91) 174 final. Participation des travailleurs.....	23-11-1994
COM (84) 727 final et COM (91) 372 final. Fusions de sociétés.....	23-11-1994
COM (91) 372 final et COM (90) 629 final. Structure des sociétés.....	23-11-1994
COM (90) 416 et COM (88) 823. Offres publiques d'achat.....	—
COM (91) 273 final. Participation des travailleurs dans les mutuelles.....	23-11-1994
COM (94) 102 final. Enquêtes dans l'aviation civile.....	29-9-1994
COM (93) 416 final. Emballages.....	23-11-1994
COM (93) 363 final. Etablissements de crédit et assurances.....	23-11-1994
COM (93) 678 final. Licences des entreprises ferroviaires.....	19-10-1994
COM (93) 678 final. Infrastructures ferroviaires.....	19-10-1994
COM (89) 394 final. Garanties d'assurances.....	19-10-1994
COM (94) 41 final. Licences de télécommunications.....	19-10-1994
Proposition modifiée de directive sur la protection des inventions biotechnologiques.....	19-10-1994
COM (93) 342 final. Dessin et modèles communautaires.....	19-10-1994
COM (94) 228 final. Participation des travailleurs.....	29-9-1994
COM (93) 422 final. Composés organiques volatils.....	23-11-1994
Proposition de directive sur la prévention de la pollution.....	23-11-1994

TRAVAUX MENÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996

1. Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 ? Cette réflexion se déroule-t-elle au sein de l'organe spécialisé qui participera à la C.O.S.A.C. de Paris ? Selon quelles modalités ?

— Le Parlement de Finlande commencera la réflexion sur la réforme institutionnelle de 1996 par un rapport du Gouvernement, qui sera transmis au Parlement le 14 février 1995. Ce débat sera mené par la session plénière.

Un débat plus approfondi sur la réforme sera mené après les élections législatives qui auront lieu le 19 mars 1995. Dans le débat seront impliquées la grande Commission et la commission des Affaires étrangères.

2. Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

— Dans le cadre de cette réflexion, le Parlement ne s'est pas encore mis en contact avec des Parlements d'autres Etats membres.

**SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES
SUR L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE
AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LES TRAVAUX MENÉS
PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX
EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996**

**SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES
SUR L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION RELATIVE
AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

**I. – TRANSMISSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES
DE LA COMMISSION AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

Deux observations :

1° Le cas des Etats fédéraux est spécifique, dans la mesure où la Chambre ou les organes qui y représentent les Etats fédérés semble jouer un rôle particulier et important dans le contrôle des affaires communautaires (Allemagne, Belgique).

2° Par ailleurs, certains Etats s'en tiennent au contrôle parlementaire « classique » et n'ont pas introduit de procédures spécifiques pour l'examen des propositions législatives de la Commission (Belgique, Italie, Grèce). Le contrôle de la politique européenne s'y exerce par les voies habituelles (questions, interpellations...).

Synthèse générale :

Les propositions législatives de la Commission sont, en règle générale, transmises aux assemblées par les gouvernements, avec parfois des restrictions tenant aux domaines de compétence des assemblées (Belgique, Pays-Bas).

S'agissant des deuxième et troisième piliers, si les propositions de la Commission sont généralement transmises au Parlement, les propositions des Etats membres ne le sont de façon exhaustive qu'au Danemark, au Royaume-Uni (pour les textes relativement avancés) et, pour le troisième pilier, en Allemagne et aux Pays-Bas.

Si l'on excepte le Danemark, où il atteint un millier par an, le nombre de propositions législatives transmises aux Parlements est du même ordre en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et en France (environ 450 en 1993). Les délais moyens de transmission sont de l'ordre de trois semaines.

Le Gouvernement fournit systématiquement, lors de la transmission de ces propositions au Parlement, une analyse détaillée et des

informations sur les enjeux dans deux pays seulement : le Danemark et le Royaume-Uni.

Dans la plupart des cas (sauf au Royaume-Uni et au Danemark et, à moindre degré, en Allemagne), il appartient au Parlement de se tenir informé sur les négociations en cours, le Gouvernement ne fournissant pas spontanément une information exhaustive.

*
* *

1) Votre Gouvernement transmet-il au Parlement toutes les propositions législatives ?

BELGIQUE	Oui, s'agissant des textes relevant des compétences fédérales, mais la transmission n'est pas systématique.
DANEMARK	Oui. Transmission de toutes les propositions législatives ainsi que des documents présentant un intérêt particulier (sauf cas d'urgence).
ALLEMAGNE	Oui. Toutes les propositions législatives sont transmises aux deux chambres et, en pratique, tous autres documents (rapport, communication, document préparatoire).
GRÈCE	Pas de transmission systématique : présentation, par le Gouvernement, d'un rapport avant la fin de chaque session parlementaire sur « des sujets importants » concernant l'activité législative européenne.
ESPAGNE	Oui. Toutes les propositions législatives en principe.
FRANCE	Oui. Toutes les propositions législatives sont transmises pour information ; celles qui appartiennent au domaine de la loi sont transmises dans le cadre d'une procédure pouvant déboucher sur des résolutions (art. 88-4 de la Constitution).
IRLANDE	Oui. Toutes les propositions législatives.
ITALIE	Chambre des députés : Oui. Transmission des propositions de règlement et de directive. Sénat : <i>Idem</i> , et, sur demande, communication des travaux préparatoires.
LUXEMBOURG	Le ministre des Affaires étrangères s'est engagé à transmettre toutes les propositions de règlement, de décision et de directive.
PAYS-BAS	Ne sont transmis à la Première Chambre que les textes faisant l'objet d'un projet de loi. La Deuxième Chambre reçoit mensuellement du Gouvernement des informations sur les propositions de la Commission.
PORTUGAL	La loi du 15 juin 1994 prévoit la transmission de tous les documents communautaires.
ROYAUME-UNI	Oui. Tous documents de la Communauté européenne sont transmis aux deux chambres, sauf les propositions législatives qui relèvent des pouvoirs propres de la Commission.

2) Dans le cadre des deuxième et troisième piliers, votre Gouvernement transmet-il au Parlement seulement les propositions de la Commission ou transmet-il également les propositions formulées par des Etats membres ?

BELGIQUE	Aucune transmission spontanée. Seule obligation : transmission à la Chambre des représentants des procès-verbaux de chaque Conseil des ministres.
DANEMARK	Même procédure que pour le premier pilier (cf. question 1).
ALLEMAGNE	<i>Deuxième pilier</i> : aucune obligation de transmission ; information orale sur les orientations fondamentales. <i>Troisième pilier</i> : obligation de transmettre toutes les propositions de la Commission et des Etats aux deux chambres.
GRÈCE	Seulement dans le cadre du rapport périodique du Gouvernement, s'il le juge important.
ESPAGNE	Seulement les propositions de la Commission.
FRANCE	Seulement les propositions de la Commission.
IRLANDE	Seulement les propositions de la Commission.
ITALIE	Chambre des députés : transmission obligatoire des propositions de la Commission et, sur demande, des propositions des Etats.
LUXEMBOURG	Seulement les propositions de la Commission.
PAYS-BAS	Transmission de tout projet susceptible d'engager le royaume dans le cadre du troisième pilier.
PORTUGAL	Pas d'obligation pour les propositions des Etats, sauf sur les sujets impliquant la compétence spécifique du Parlement.
ROYAUME-UNI	La transmission s'effectue en fonction des sujets traités, sans qu'une distinction soit faite selon l'auteur de l'initiative.

3) Quel est le nombre approximatif de propositions législatives de la Commission ainsi transmises à votre Parlement en 1993 ? Et du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre 1994 ?

BELGIQUE	Environ une quinzaine pour le Sénat, la Chambre des représentants s'informant à la source (<i>Journal officiel des Communautés</i>).
DANEMARK	Un millier par an.
ALLEMAGNE	<i>En 1993</i> : Diète fédérale : 433 - Conseil fédéral : 167. <i>En 1994</i> : Diète fédérale : 429 - Conseil fédéral : 155.
GRÈCE	Aucune.
ESPAGNE	<i>En 1993</i> : une cinquantaine. <i>En 1994</i> : une vingtaine.
FRANCE	<i>En 1993</i> : 550 environ (dont 143 au titre de l'article 88-4 de la Constitution). <i>En 1994</i> : 400 environ (dont 138 au titre de l'article 88-4 de la Constitution).
IRLANDE	Pas de statistiques, mais la transmission est jugée exhaustive.
ITALIE	<i>En 1993</i> : Chambre des députés : 488 - Sénat : 118. <i>En 1994</i> : Chambre des députés : 222 - Sénat : 99.
LUXEMBOURG	<i>Octobre et novembre 1994</i> : une vingtaine.
PAYS-BAS	<i>En 1993</i> : 2 (Première Chambre). <i>En 1994</i> : 8 (Première Chambre).
PORTUGAL	<i>En 1994</i> : 3 (la loi date du 15 juin 1994).
ROYAUME-UNI	<i>En 1993</i> : 527. <i>En 1994</i> : 385.

4) Quel est le délai moyen entre le moment où la Commission adresse une proposition législative au Conseil et le moment où votre Parlement est saisi de cette proposition ?

BELGIQUE	Chambre des représentants : sans objet. Sénat : environ 15 jours.
DANEMARK	Environ un mois et au plus tard une semaine avant la réunion de la commission des Affaires européennes précédant le Conseil.
ALLEMAGNE	Dîte fédérale : deux à trois semaines à partir de la date du document. Conseil fédéral : deux à six semaines.
GRÈCE	Pas de transmission.
ESPAGNE	Très variable (trois semaines en moyenne).
FRANCE	Quarante-neuf jours dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.
IRLANDE	Quinze jours.
ITALIE	Chambre des députés : quinze jours après la publication au <i>Journal officiel</i> des Communautés européennes. Sénat : trois mois environ.
LUXEMBOURG	Transmission dès réception par le ministère des Affaires étrangères.
PAYS-BAS	Assez longue période.
PORTUGAL	Sans objet.
ROYAUME-UNI	Vingt-quatre jours en moyenne (deux jours ouvrables pour l'acheminement entre le Gouvernement et le Parlement).

5) Lorsque votre Gouvernement transmet une proposition législative de la Commission au Parlement, est-ce qu'il joint à celle-ci :

a) des indications sur le calendrier de l'examen de cette proposition par les institutions communautaires ?

b) une analyse de la proposition ainsi que des informations sur les enjeux du texte ?

BELGIQUE	Non.
DANEMARK	Oui. Transmission de notes explicatives circonstanciées.
ALLEMAGNE	<i>Calendrier</i> : oui. <i>Analyse</i> : non (quelquefois pour le Conseil fédéral).
GRÈCE	Pas de transmission.
ESPAGNE	<i>Calendrier</i> : non. <i>Analyse</i> : oui ; est également transmise une estimation des conséquences prévisibles sur le droit interne.
FRANCE	Non.
IRLANDE	Non.
ITALIE	Chambre des députés : <i>Calendrier</i> : non. <i>Analyse</i> : la loi le prévoit, mais cette obligation est rarement respectée.
LUXEMBOURG	Non.
PAYS-BAS	<i>Calendrier</i> : non. <i>Analyse</i> : oui.
PORTUGAL	<i>Calendrier</i> : non. <i>Analyse</i> : oui.
ROYAUME-UNI	<i>Calendrier</i> : oui. <i>Analyse</i> : oui (mémoire explicatif proposé par le ministère compétent).

6) Votre Gouvernement tient-il ensuite le Parlement informé des négociations en cours sur les propositions législatives de la Commission qu'il lui a transmises ?

BELGIQUE	Oui. A la demande des parlementaires et des Comités d'avis.
DANEMARK	Oui. Transmission de notes circonstanciées avant la réunion de la commission des Affaires européennes précédant la réunion du Conseil et des comptes rendus des réunions du Conseil.
ALLEMAGNE	Dîte fédérale : oui. Conseil fédéral : oui (transmission de documents ; rapport sur l'avancement des négociations fait par les participants allemands à la négociation, qui peuvent être des représentants des Länder).
GRÈCE	Eventuellement, par la voie des réponses aux questions orales ou écrites.
ESPAGNE	Information prévue dans la loi sur la commission mixte de mai 1994.
FRANCE	Oui. Transmission des comptes rendus des réunions du Conseil. Information sur demande.
IRLANDE	Oui. Notes d'information et auditions de fonctionnaires sur demande de la commission mixte des Affaires étrangères. Rapport semestriel du Gouvernement sur l'activité communautaire.
ITALIE	Oui. A la demande du Parlement. Transmission à la Chambre des députés d'un rapport semestriel sur la participation de l'Italie au processus normatif communautaire.
LUXEMBOURG	Oui. A la demande des parlementaires et des commissions compétentes.
PAYS-BAS	Oui. Transmission des ordres du jour annotés et des comptes rendus des réunions du Conseil. Information sur demande.
PORTUGAL	Pas systématiquement, mais il arrive que le Gouvernement fournisse des informations au cours des réunions des commissions.
ROYAUME-UNI	Oui. Toute modification importante déclenche à nouveau le processus d'examen parlementaire avec présentation d'un nouveau memorandum. Information à chaque stade de la procédure communautaire.

II. — EXAMEN DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION

Un examen — systématique (Danemark, Royaume-Uni) ou plus sélectif (Allemagne, France) — des propositions législatives de la Commission est effectivement pratiqué dans un tiers des Parlements des Etats membres. D'autres Parlements procèdent exceptionnellement à l'examen des ces propositions (Belgique, Italie). Il conviendra de suivre attentivement les applications des procédures récemment mises en place ou des réflexions engagées dans certains Etats (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal).

La procédure la plus répandue est celle d'un examen préalable des propositions législatives par l'organe spécialisé dans les affaires communautaires qui joue un rôle de « filtrage » (Belgique, Conseil fédéral allemand, France, Royaume-Uni). Ce rôle est cependant parfois dévolu à la commission compétente *ratione materiae*. On notera le rôle décisionnel reconnu à l'organe spécialisé de l'Assemblée danoise.

La décision de soumettre un texte à l'examen de l'Assemblée relève, le plus souvent, de cet organe lui-même (sauf en France et en Espagne).

Sauf au Danemark, le contrôle effectif des deuxième et troisième piliers paraît peu développé, en dépit des facultés offertes à cet égard par les textes (Allemagne, Espagne, Italie, France, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Les conclusions de cet examen débouchent obligatoirement sur une décision au Danemark (mandat de négociation conféré au Gouvernement). Dans les autres pays, la nature de l'examen du texte varie en fonction de son importance : rapports, avis ou, éventuellement, résolutions ou motions.

Dans l'ensemble, un nombre relativement peu élevé de propositions sont effectivement débattues en séance publique, des procédures simplifiées d'adoption étant prévues.

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

Enfin, le contrôle *a posteriori* de la façon dont le Gouvernement a pris en compte la position des assemblées se fait, le plus souvent,

selon les procédures classiques du contrôle parlementaire (séances de questions, auditions des ministres par les commissions, rapports...).

*
* *

1) Votre assemblée procède-t-elle à un examen de certaines de ces propositions avant leur adoption par les institutions communautaires ? Cet examen peut-il porter sur les propositions formulées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier ?

BELGIQUE	L'examen par les Comités d'avis est moins fréquent que par le passé. Retour au contrôle classique des chambres sur l'action du Gouvernement.
DANEMARK	Oui. La commission des Affaires européennes entend, avant chaque réunion du Conseil, le ministre concerné et lui confère un mandat de négociation (y compris pour les deuxième et troisième piliers).
ALLEMAGNE	Dîte fédérale : oui. Examen de toutes les propositions avant leur adoption. Conseil fédéral : oui. Avis donné au Gouvernement sur toutes les propositions (examen assez rare des propositions relatives au troisième pilier).
GRÈCE	Non. Contrôle classique de l'action du Gouvernement.
ESPAGNE	Pas jusqu'à présent, mais cela est prévu par la loi de mai 1994, y compris pour les deuxième et troisième piliers.
FRANCE	Oui, y compris, pour les deuxième et troisième piliers, un examen par les organes spécialisés des assemblées.
IRLANDE	Oui. La commission mixte des Affaires étrangères n'examine que les propositions présentant un intérêt vital pour la nation. Les assemblées, en séance plénière, peuvent examiner toute proposition.
ITALIE	L'assemblée plénière de la Chambre des députés n'examine jamais les propositions ; compétence de l'organe spécialisé et des autres commissions ; possibilité d'examen en commission pour les deuxième et troisième piliers. Sénat : oui, possible pour les deuxième et troisième piliers.
LUXEMBOURG	Oui.
PAYS-BAS	Possibilité non encore utilisée ; examen possible, y compris pour les deuxième et troisième piliers (procédure spécifique pour le troisième pilier).
PORTUGAL	Non.
ROYAUME-UNI	Oui. Examen de tout document par les organes spécialisés des deux assemblées et rapport éventuel à la Chambre. L'examen a lieu en commission ou en séance plénière, cette procédure ne s'appliquant, sauf exception, qu'au pilier communautaire.

2) Cet examen éventuel est-il décidé par l'assemblée elle-même, par un organe de l'assemblée ou par le Gouvernement ?

BELGIQUE	Sénat : par le Comité d'avis chargé des questions européennes. Chambre des représentants : par un parlementaire, une commission ou le Comité d'avis chargé des questions européennes.
DANEMARK	Examen systématique au sein de la commission des Affaires européennes.
ALLEMAGNE	Dîète fédérale : la commission de renvoi. Conseil fédéral : par la commission chargée des questions de l'Union européenne, un Land, une autre commission.
GRÈCE	Sans objet.
ESPAGNE	Par la « Conférence des présidents », l'assemblée elle-même ou le Gouvernement (ordre du jour prioritaire).
FRANCE	Examen préalable systématique des propositions par les organes spécialisés des assemblées. Possibilité pour tout parlementaire de déposer une proposition de résolution, examinée par une commission. Débat en séance plénière à la demande du Parlement ou du Gouvernement.
IRLANDE	Par la commission mixte des affaires étrangères ou le Gouvernement. En cas d'amendement à la Constitution, la décision de recourir au référendum est automatique.
ITALIE	Par la commission compétente.
LUXEMBOURG	Par la commission compétente.
PAYS-BAS	Pas d'examen.
PORTUGAL	Pas d'examen.
ROYAUME-UNI	Par les organes spécialisés.

3) Quelle est la conclusion de cet examen :

a) la publication d'un rapport ?

b) le vote d'une résolution (ou d'une motion) ?

BELGIQUE	Chambre des représentants : interpellation et vote d'une motion, question écrite, rapport et vote d'une recommandation. Sénat : rapport et vote d'une résolution.
DANEMARK	La commission des Affaires européennes confère un mandat au Gouvernement.
ALLEMAGNE	Débat fédérale : rapport et vote d'une recommandation de décision. Conseil fédéral : vote d'une recommandation pour avis.
GRÈCE	Sans objet.
ESPAGNE	Eventuellement, rapport et vote d'une résolution.
FRANCE	Rapport et adoption d'une résolution si l'examen a lieu dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ; publication d'un rapport d'information dans les autres cas.
IRLANDE	Rapport lorsque la commission mixte est concernée. Résolution votée par les deux chambres réunies en séance plénière ou par la commission mixte.
ITALIE	Chambre des députés : document final de la commission. Sénat : rapport et, éventuellement, vote d'une résolution.
LUXEMBOURG	Avis ou rapport et, éventuellement, vote d'une motion ou résolution.
PAYS-BAS	Pas d'examen.
PORTUGAL	Avis ou rapport et vote de résolution.
ROYAUME-UNI	Chambre des communes : rapport et vote d'une résolution. Chambre des lords : rapport.

4) Cet examen nécessite-t-il un débat en séance plénière de l'assemblée ?

BELGIQUE	Chambre des représentants : oui, lorsqu'il y a une proposition de résolution. Sénat : oui, en fonction de l'importance de la question traitée.
DANEMARK	Non. Examen exclusif par la commission des Affaires européennes.
ALLEMAGNE	Diète fédérale : oui, lorsque la commission compétente lui adresse un rapport et une recommandation de décision. Conseil fédéral : oui, à la demande d'une commission.
GRÈCE	Pas d'examen.
ESPAGNE	Oui, en principe, mais jamais encore pratiqué.
FRANCE	Oui, si l'examen a lieu dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, mais certaines résolutions peuvent être adoptées définitivement après leur examen par les commissions compétentes si la discussion en séance publique n'a pas été demandée.
IRLANDE	Non, mais la commission mixte, en proposant un rapport, une résolution ou une motion, peut demander un débat public auquel participent les représentants du Gouvernement.
ITALIE	Chambre des députés : Non, sauf dans le cas d'une communication du Gouvernement. Sénat : éventuellement, mais pas nécessairement.
LUXEMBOURG	La commission peut proposer un débat public.
PAYS-BAS	Pas d'examen.
PORTUGAL	Non, sauf si un projet de résolution est présenté.
ROYAUME-UNI	Chambre des communes : les documents les plus importants font l'objet d'un débat (une vingtaine par an). Chambre des lords : oui, sur demande de l'organe spécialisé.

5) Depuis le 1^{er} janvier 1993, quelles sont les propositions législatives de la Commission sur lesquelles votre assemblée s'est prononcée ? A quelle date ?

BELGIQUE	Chambre des représentants : néant. Sénat : 5 mai 1993 (taxe sur les émissions de CO ₂ et consommation d'énergie) ; 19 mai 1993 : comité d'entreprise européen.
DANEMARK	Examen systématique par la commission des Affaires européennes.
ALLEMAGNE	Dîète fédérale : 117 depuis le 1 ^{er} janvier 1993. Conseil fédéral : 139 en 1993, 137 en 1994.
GRÈCE	Néant.
ESPAGNE	Néant.
FRANCE	Assemblée nationale : 35 résolutions adoptées portant sur 41 propositions législatives de la commission. Sénat : 20 résolutions adoptées portant sur 21 propositions législatives.
IRLANDE	Néant.
ITALIE	Chambre des députés : néant. Sénat : 10 mars 1993 : réforme des fonds structurels ; 23 novembre 1993 : temps de travail.
LUXEMBOURG	Néant.
PAYS-BAS	Néant.
PORTUGAL	Néant.
ROYAUME-UNI	Chambre des communes : 1993 : 36 propositions législatives ; 1994 : 15 propositions législatives. Chambre des lords : 1993 : 14 propositions législatives ; 1994 : 15 propositions législatives.

**6) Votre assemblée peut-elle demander au Gouvernement de retarder l'adoption d'une proposition de la Commission ?
Pouvez-vous citer des cas depuis janvier 1993 ?**

BELGIQUE	Non.
DANEMARK	Oui. Nécessité d'un mandat de négociation.
ALLEMAGNE	Dlète fédérale : quelques demandes ont été présentées. Conseil fédéral : Oui, pour les matières relevant de la compétence des Länder, le Gouvernement ne pouvant agir sans leur accord ; ex. : information sur les produits dangereux pour les consommateurs.
GRÈCE	Non.
ESPAGNE	Oui en théorie. Motion du Congrès des députés subordonnant les nouvelles adhésions à des satisfactions sur la politique commune de la pêche.
FRANCE	Oui, depuis juillet 1994. 3 demandes de réserves effectivement appliquées et quelques réserves « spontanément » mises en œuvre par le Gouvernement, dans l'attente de la position des assemblées.
IRLANDE	Possible pour tout membre du Parlement, avec l'accord du président de l'assemblée. Aucune demande en 1993.
ITALIE	Chambre des députés : la commission compétente peut le demander pour des raisons politiques. Sénat : non.
LUXEMBOURG	Un exemple : protection juridique des inventions biotechnologiques, à la demande de la commission compétente.
PAYS-BAS	Oui, pour une question de principe, mais pas appliqué jusqu'à présent.
PORTUGAL	Non.
ROYAUME-UNI	Oui. Les ministres ne doivent pas voter au conseil sur une question qui n'a pas fait l'objet d'un examen parlementaire (sauf urgence, auquel cas le ministre doit rendre compte devant la commission ou la Chambre).

7) Votre assemblée contrôle-t-elle que le Gouvernement a pris compte de l'examen auquel elle a procédé ?

BELGIQUE	Chambre des représentants : modes de contrôle traditionnels. Sénat : les parlementaires s'informent au cours des séances de questions relatives à l'Union européenne.
DANEMARK	Le Gouvernement envoie un compte rendu du Conseil à la commission des Affaires européennes.
ALLEMAGNE	Dîte fédérale : depuis l'accord ministériel de février 1994, le ministre compétent doit présenter la décision du Conseil en précisant dans quelle mesure l'avis de la Diète a été pris en compte. Conseil fédéral : contrôle par les commissions compétentes.
GRÈCE	Sans objet.
ESPAGNE	Pas jusqu'à présent.
FRANCE	Mémoire périodiquement adressé par le Gouvernement aux assemblées. Examen récent des suites données aux résolutions par un rapport de l'organe spécialisé de l'Assemblée nationale.
IRLANDE	Aucune procédure automatique. Mais, en pratique, oui.
ITALIE	Chambre des députés : pas de contrôle systématique. Sénat : pas en pratique.
LUXEMBOURG	Oui.
PAYS-BAS	Possibilité rarement utilisée.
PORTUGAL	Le Gouvernement répond aux questions des commissions.
ROYAUME-UNI	Oui. Les ministres peuvent être amenés à s'expliquer devant la commission.

**SYNTHÈSE DES RÉPONSES
AU QUESTIONNAIRE SUR LES TRAVAUX MENÉS
PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX
EN VUE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE 1996**

Tous les Parlements nationaux ont engagé ou s'appêtent à engager leur propre réflexion sur la réforme des institutions. Cette tâche est, le plus souvent, assumée par l'organe spécialisé qui est représenté à la C.O.S.A.C.

La réflexion est alimentée par des auditions, entretiens, enquêtes (ministres, experts, représentants des institutions européennes...).

L'objectif est, en règle générale, la présentation d'un rapport ou d'une proposition de résolution, deux pays se distinguant par des procédures particulières :

– le Danemark, où l'organe spécialisé sera appelé à se prononcer sur un mémorandum du Gouvernement ;

– l'Allemagne, où les Länder seront représentés à la Conférence intergouvernementale.

Hormis les contacts institutionnalisés (C.O.S.A.C., conférence des présidents des Parlements), peu de contacts interparlementaires avaient eu lieu au moment où les Parlements interrogés ont répondu au questionnaire. Un développement de tels contacts en 1995 est cependant annoncé dans plusieurs réponses (Danemark, France, Royaume-Uni).

*
* *

1) Votre assemblée a-t-elle déjà commencé une réflexion sur la réforme institutionnelle ? Au sein de l'organe spécialisé ? Selon quelles modalités ?

2) Dans le cadre de cette réflexion, votre assemblée a-t-elle eu des contacts avec des Parlements d'autres Etats membres ?

BELGIQUE	<p>1. Oui. Les organes spécialisés de la Chambre des représentants et du Sénat ont engagé des travaux en vue de la présentation d'un texte commun à soumettre aux deux assemblées, pour transmission au Gouvernement.</p> <p>2. Contacts dans le cadre de la C.O.S.A.C. et de la Conférence des présidents des Parlements. Le Sénat est favorable à une conférence des Parlements nationaux (Assises).</p>
DANEMARK	<p>1. Oui. L'organe spécialisé de l'Assemblée nationale a procédé à des auditions du ministre des Affaires étrangères et à des entretiens avec des représentants des institutions européennes. Il sera appelé à approuver un mémorandum gouvernemental sur la réforme.</p> <p>2. Allemagne. Contacts envisagés avec la plupart des Parlements.</p>
ALLEMAGNE	<p>1. Diète fédérale : Oui. Rapports de l'organe spécialisé. Des résolutions ont déjà été adoptées sur proposition de cet organe.</p> <p>Conseil fédéral : Oui. La réflexion est engagée au sein de la conférence des ministres des Affaires européennes des Länder. Elle doit déboucher sur un rapport et des résolutions du Conseil fédéral, les Länder devant être représentés à la Conférence intergouvernementale.</p> <p>2. Contacts de la Diète fédérale dans le cadre de la conférence informelle des présidents des Parlements.</p>
GRÈCE	<p>1. Oui. Travaux au sein de l'organe spécialisé de la Chambre des députés : auditions, discussion d'une motion gouvernementale, désignation d'un groupe de travail afin de présenter un texte de suggestions qui sera discuté par cet organe.</p> <p>2. Organisation d'un congrès international en septembre 1995 sur « le nouveau rôle des Parlements nationaux dans une Union européenne en évolution ».</p>
ESPAGNE	<p>1. Oui. L'organe spécialisé commun aux deux assemblées a désigné un groupe de travail qui doit présenter ses conclusions avant l'été 1995.</p> <p>2. Non.</p>
FRANCE	<p>1. Oui. L'organe spécialisé de l'Assemblée nationale a constitué un groupe de réflexion qui a désigné deux rapporteurs (rapport prévu pour février 1995). L'organe spécialisé du Sénat a adopté un premier rapport en décembre 1994.</p> <p>2. Oui (Italie, Allemagne). D'autres contacts sont prévus en 1995.</p>
IRLANDE	<p>1. Oui. Au sein de l'organe spécialisé commun aux deux assemblées.</p>
ITALIE	<p>1. Chambre des députés : Pas encore. Le bureau de l'organe spécialisé doit tenir prochainement un premier débat.</p> <p>Sénat : Non (organe spécialisé pas encore reconstitué).</p> <p>2. Oui. Contacts avec les organes spécialisés du Parlement français.</p>
LUXEMBOURG	<p>1. Début 1995, le Gouvernement doit soumettre à la Chambre des députés un document qui sera examiné par l'organe spécialisé. Elaboration d'un rapport ou débat sur une motion.</p>
PAYS-BAS	<p>1. Première Chambre : Oui. Au sein de l'organe spécialisé.</p> <p>2. Non.</p>

PORTUGAL	1. Oui. L'organe spécialisé de l'Assemblée de la République doit établir un rapport. Un groupe de travail a été constitué (auditions de ministres, d'experts...) 2. Des invitations ont été adressées (Espagne, Allemagne).
ROYAUME-UNI	1. Oui. Enquête de l'organe spécialisé et de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des communes. Coordination avec l'enquête engagée par une sous-commission de l'organe spécialisé de la Chambre des lords. 2. Contacts attendus lors de la XII^e C.O.S.A.C.

**RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES
SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LE FONCTIONNEMENT
D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE**

Le 23 décembre 1994, la Présidence de la XII^e C.O.S.A.C. a adressé deux questionnaires aux présidents des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements des douze Etats membres de l'Union européenne et au Parlement européen :

– le premier, sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ;

– le second, sur le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée.

Ces questionnaires ont été adressés, après l'adhésion de ces pays, aux assemblées parlementaires d'Autriche, de Finlande et de Suède.

On trouvera ci-après :

– le texte de ces questionnaires ;

– les réponses reçues par la Présidence de la C.O.S.A.C. ;

– la synthèse de ces réponses établie par le secrétariat de la XII^e C.O.S.A.C.

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

	Pages
QUESTIONNAIRES	285
RÉPONSES	289
BELGIQUE	
Réponse conjointe des Comités d'avis chargés de questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat	289
DANEMARK	
Assemblée nationale : réponse de la commission des Affaires européennes.....	299
ALLEMAGNE	
Diète fédérale : réponse de la commission des Affaires européennes.....	301
Conseil fédéral : réponse de la commission des Questions de l'Union européenne	303
FRANCE	
Réponse conjointe des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat	309
IRLANDE	
Parlement : réponse de la commission mixte des Affaires étrangères	315
LUXEMBOURG	
Chambre des députés : réponse de la délégation luxembourgeoise	317
PAYS-BAS	
Etats généraux : réponse de la Première Chambre.....	323
AUTRICHE	
Réponse du Président du Conseil national.....	331
PORTUGAL	
Assemblée de la République : réponse de la commission des Affaires européennes.....	333

	Pages
SUÈDE	
Parlement : réponse du Président de la commission consultative pour les affaires de l'Union européenne.....	339
ROYAUME-UNI	
Chambre des communes : réponse de la commission spéciale sur la législation européenne.....	341
Chambre des Lords : réponse de la commission spéciale pour les Communautés européennes.....	343
PARLEMENT EUROPÉEN	
Réponse de Mme Nicole Fontaine et de M. Renzo Imbeni, vice-présidents du Parlement européen.....	349
SYNTHÈSE DES RÉPONSES.....	351

QUESTIONNAIRES

I. — LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doive demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doive être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

II. — LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

– que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

– que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

– que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?

– que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

BELGIQUE

Réponse conjointe des Comités d'avis chargés de questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat (1).

INTRODUCTION GÉNÉRALE AUX RÉPONSES FORMULÉES PAR LES COMITÉS D'AVIS AU QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR LES ORGANISATEURS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT FRANÇAIS

Les Comités d'avis de la Chambre des représentants et du Sénat ont soumis les questions posées par leurs collègues français à un examen approfondi. Afin de faciliter la rédaction d'un rapport de synthèse, les Comités d'avis ont formulé leurs réponses aux questions selon la structure choisie pour les questions.

Les Comités d'avis tiennent cependant à faire précéder leurs réponses de quelques remarques fondamentales.

1. Les Comités d'avis tiennent à ce que l'on attache la plus haute importance aux questions suivantes au cours des discussions en préparation à la Conférence intergouvernementale tout en conférant une priorité explicite au renforcement du fonctionnement démocratique de l'Union européenne comme corollaire de l'affirmation de la spécificité communautaire de l'Union :

– la finalité de l'Union européenne, à savoir les domaines dans lesquels une politique commune européenne doit s'imposer ;

– l'organisation de l'Union européenne selon un mode de prise de décision fédéral ou confédéral ;

– les compétences respectives des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

(1) Réponse transmise en français.

2. Or, le questionnaire français est rédigé de façon unilatérale et confine les réponses à une grille de réflexion à laquelle les parlementaires belges ne peuvent souscrire. En effet, le questionnaire opte de toute évidence pour la prise de décision confédérale et ne permet même pas la discussion sur le choix entre une coopération fédérale ou confédérale.

3. Plus encore, le questionnaire français pose comme alternative à la coopération confédérale une coopération européenne différenciée dans tous les domaines définis par le choix de certains Etat-membres pour lesquels l'on propose systématiquement des formes différenciées d'intervention parlementaire.

Par ailleurs, les Comités d'avis chargés de questions européennes se déclarent partisans de la réduction du double déficit démocratique existant actuellement au sein de l'Union européenne. Cette action devrait s'accomplir principalement dans le cadre des compétences du Parlement européen au moyen de l'extension de la procédure de codécision à toutes les politiques de l'Union.

Dans l'attente de cette extension, un contrôle plus étroit doit être exercé par les Parlements nationaux sur leurs gouvernements respectifs dans les domaines actuellement « confédéraux ».

A tous égards, les Comités d'avis sont opposés à l'instauration d'une activité parlementaire à la carte. Ils estiment que la fonction parlementaire doit s'exercer en un parallélisme parfait au type de décision (fédéral ou confédéral) qui prévaut dans la matière traitée.

L'Europe ne retirera aucun bénéfice de la multiplication des assemblées parlementaires.

I. – LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

– Il est utile que le principe selon lequel toutes les propositions de législation transmises par la Commission aux gouvernements des Etats membres soient communiquées en temps utile aux Parlements nationaux, soit inclus au Traité. Ceci doit permettre aux assemblées nationales de réserver un traitement maximal à ces propositions. Cette disposition est d'ailleurs fondamentale pour le fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

Dans chaque Etat membre, le traitement doit s'effectuer à l'échelon compétent dans le respect de la répartition de compétences établies entre les niveaux national et régional. A aucun moment, cette procédure ne peut être utilisée à des fins d'affaiblissement de l'échelon de l'Union européenne et de renationalisation de certaines politiques.

Le Comité d'avis de la Chambre des représentants estime pour sa part que cette transmission d'informations doit s'effectuer par la Commission européenne.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

– En tenant compte de la dynamique de l'intégration européenne, les formes de coopération intergouvernementale au sein de l'Union ne peuvent être considérées que comme des phases transitoires vers une communautarisation plus avancée. L'intégration telle qu'elle est réalisée dans la Communauté européenne (le « premier pilier ») reste la finalité dans les domaines des deuxième et troisième piliers de l'Union.

Cette évolution devrait se réaliser en deux étapes :

- a) le renforcement de la Communauté européenne ;
- b) le passage à un modèle fédéral.

La réalisation de cette structure fédérale s'accompagne nécessairement de la démocratisation des institutions de l'Union européenne puisque la reconnaissance par le citoyen envers l'Union conditionne de façon de plus en plus déterminante les avancées de la construction européenne. Le but ultime reste un contrôle parlementaire exercé par le Parlement européen sur un modèle de prise de décision fédérale.

De ce point de vue, le contrôle parlementaire, dans les domaines où la prise de décision s'effectue encore selon le modèle intergouver-

nemental, appartient *temporairement* aux Parlements nationaux envers leurs gouvernements respectifs. La prise de décision au niveau de l'Union européenne ne peut d'aucune manière être ralentie ou compliquée par l'intervention d'un nouvel organe.

Le Comité d'avis de la Chambre des représentants estime que le Parlement européen devrait assurer un contrôle parlementaire dans les domaines où l'Union fonctionne de manière intergouvernementale, mais ce contrôle devrait être exercé sur les aspects globaux de la coopération intergouvernementale. Ce contrôle devrait être également assuré par un organe représentant et organisant la participation des Parlements nationaux. Dans cette perspective, un secrétariat permanent de la C.O.S.A.C. devrait être organisé.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

— Une différenciation partielle ne peut être acceptée comme une finalité au sein de l'Union européenne et on ne peut dès lors en encourager la création. Comme ce type de coopération constitue exclusivement une phase de transition vers un modèle fédéral avec participation de tous les pays membres, le Parlement européen est l'assemblée indiquée pour exercer le contrôle parlementaire, même dans ces domaines.

Comme principe de transition, l'on peut poser que tous les Etats membres doivent être en mesure de participer au débat général au Parlement européen (cf. la formule d'application pour le protocole social). A la phase de prise de décision (le vote) ne peuvent évidemment prendre part que les participants à la forme de coopération en question.

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en

matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— A terme, la politique de défense de l'Union européenne doit également s'organiser selon un modèle fédéral. A partir du moment où la composition de l'Union européenne correspondrait parfaitement à celle de l'U.E.O., l'on peut tenter de réaliser une fusion. Ce n'est qu'à partir de ce moment que le contrôle parlementaire peut s'effectuer au Parlement européen.

Tant qu'il n'est question que de « rapprochement » entre l'Union européenne et l'U.E.O., c'est bien à une assemblée uniquement composée de parlementaires nationaux des Etats membres de l'U.E.O. (l'assemblée de l'U.E.O.) que le contrôle parlementaire sur la politique de l'U.E.O. appartient de façon exclusive.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— Au moment où certains Etats membres ont la possibilité, dans le cadre de l'Union européenne, de *ne pas* participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, ceci ne signifie nullement que la nature communautaire de l'action entreprise ait disparu. Voilà pourquoi ces actions doivent de toute façon être supportées par le budget de la Communauté et être soumises au contrôle du Parlement européen. Cela contribuera sans doute à faire participer plus facilement tous les pays membres à ce type d'actions.

Répetons que la politique étrangère et de sécurité commune doit à terme être communautarisée et que, dès ce stade, c'est au Parlement européen que la compétence de contrôle appartient de façon exclusive.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

– Le Comité d'avis du Sénat estime qu'il n'est pas souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux obtienne une compétence de contrôle dans ce domaine. Au contraire, c'est la compétence de contrôle du Parlement européen en cette matière qui doit se trouver étendue.

De son côté, le Comité d'avis de la Chambre des représentants met l'accent sur le fait que les Parlements nationaux, en approuvant le Traité et leurs budgets nationaux, ont de ce fait approuvé les dépenses de la Communauté financées en grande partie par prélèvement sur ces mêmes budgets nationaux. Il ne lui paraît dès lors pas souhaitable de créer une Chambre ou un organe supplémentaire qui aurait pour mission de se prononcer sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

– Aux yeux du Comité d'avis du Sénat, la garantie du respect du principe de subsidiarité pourrait être obtenue en suivant la procédure suivante.

– Il est important que l'initiative de régler une matière reste de la compétence d'une institution communautaire par excellence, la Commission. Cette compétence devrait cependant, dans les plus brefs délais, être partagée avec le Parlement européen, ce qui conférerait un fonctionnement plus démocratique à la législation européenne.

– Selon l'article 155 du Traité de Rome (Cinquième partie, Les institutions de la Communauté, Section 3, La Commission), la Commission veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci (...)

Il revient dès lors, en priorité, à la Commission de veiller à l'application du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne.

Cette fonction d'évaluation devrait cependant être confiée au même titre au Comité des régions qui représente un troisième niveau de décision au sein de l'Union pour lequel le principe de subsidiarité est applicable au même titre qu'aux niveaux national et communautaire.

En outre, le vote au sein du Conseil sur les propositions législatives qui se fait non seulement au départ d'une évaluation du contenu mais également au départ de la sensibilité nationale constitue une autre garantie du respect du principe de subsidiarité.

– Au stade suivant, l'analyse de la politique menée (*a posteriori*) doit se faire au moyen d'un rapport qui doit faire l'objet de débats au Parlement européen, dans les Parlements nationaux et au sein du Comité des régions.

– Enfin, en cas de litige concernant le respect du principe de subsidiarité en tant qu'exigence formelle essentielle, la sanction appartient à la Cour européenne de justice.

Pour sa part, le Comité d'avis de la Chambre estime que la Cour européenne de justice doit évoluer vers une Cour constitutionnelle qui contrôle l'application du principe de subsidiarité pour chaque proposition de la Commission. En une phase transitoire, la Cour de justice doit émettre un avis en ce sens sur chaque proposition de la Commission.

II. – LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

— que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

— que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

— Compte tenu de la diversité des prises de position sur les formes d'intégration, il sera ardu d'échapper à une différenciation dans la prise de décision d'après les domaines concernés.

Il est cependant souhaitable que la finalité de ces différentes formes d'intégration reste la participation de tous les Etats membres que la dynamique d'une cohésion croissante ne soit pas brutalement arrêtée.

C'est à cette condition expresse qu'une intégration approfondie entre Etats membres qui y sont préparés peut être considérée comme réalisable.

Après la réforme de 1996, aucun Etat membre actuel ne pourrait se soustraire à une participation dans les domaines de :

- la politique économique (base de l'Union) ;
- la politique monétaire ;
- la politique sociale, en particulier la politique de l'emploi ;
- la politique de communication et des réseaux transeuropéens.

Ces domaines exigent en effet un degré élevé de convergence et de coordination.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— Le processus décisionnel intergouvernemental, dans le domaine du troisième pilier, est caractérisé par un fonctionnement

lent et lourd et par un manque éclatant de résultats. Voilà pourquoi il faut que la Conférence intergouvernementale réalise de grandes avancées dans le sens d'un mode de décision communautaire. L'objectif doit rester le passage aux décisions à la majorité pour un maximum de domaines.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— Comme pour le troisième pilier, la constatation de l'inefficacité du processus décisionnel intergouvernemental s'impose. Il faut dès lors que la Conférence intergouvernementale s'attache à l'extension du mode décisionnel communautaire. Par conséquent, la nécessité d'un secrétariat général spécifique ne s'impose nullement.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

— que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?

— que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

— L'adhésion à l'U.E.O. et, bien moins encore, l'adhésion à l'O.T.A.N. ne peuvent être considérées comme des conditions préalables à l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne. De bonnes relations avec l'O.T.A.N. et l'U.E.O. sont cependant souhaitables. Dans cette optique, la finalité de l'O.T.A.N. devrait être clairement définie.

Les Comités d'avis posent une politique de défense commune en objectif prioritaire.

A terme, l'on doit envisager la fusion de l'U.E.O. et l'Union européenne, ce qui signifierait que l'U.E.O. ferait fonction de pilier européen au sein de l'O.T.A.N. Il faut que l'Union européenne se pose en partenaire à part entière au sein de l'O.T.A.N. et que les Etats membres n'agissent plus individuellement au sein de cette organisation.

Entre-temps, il est impensable que des Etats non membres de l'U.E.O. puissent acquérir un droit de regard sur le fonctionnement de l'U.E.O. dans le cas où l'U.E.O., comptant moins d'Etats membres que l'Union, serait intégrée à l'Union européenne.

DANEMARK

Assemblée nationale :
réponse de la commission des Affaires européennes.

Messieurs les Présidents,

La Commission des Affaires européennes a examiné le contenu de votre lettre du 23 décembre 1994 ainsi que les questionnaires concernant le rôle des parlements nationaux et la lutte contre la fraude dans l'U.E.

Sur la base des notes communiquées par le gouvernement et des présentations orales du ministre, la Commission des Affaires européennes prend position sur le projet de plate-forme de négociation du gouvernement au sujet des propositions de directives et autres, et ce avant que ces textes ne soient traités au sein du Conseil des Ministres. La Commission n'a pour habitude ni d'élaborer des rapports sur des questions politiques ne se rapportant pas directement aux dossiers abordés par le Conseil, ni de formuler des politiques générales. C'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas répondu précédemment aux questionnaires soumis avant les réunions C.O.S.A.C.

Compte tenu du fait que le questionnaire soulève des questions centrales d'une extrême importance, la Commission n'a pas encore envisagé la possibilité d'y répondre. Cependant, nous savons d'ores et déjà qu'il ne sera pas possible d'aboutir à une réponse qui puisse être adoptée par la Commission. En effet, ces questions sont d'un caractère politique tel, que les différents partis auront à leur sujet des points de vue différents. En outre, les questions concernant le rôle des parlements nationaux dans une éventuelle Union à plusieurs vitesses sont d'un caractère extrêmement hypothétique.

Dans le cadre de la prochaine réunion C.O.S.A.C., le Parlement danois enverra une délégation dans laquelle 5 partis seront représentés. Lors des pourparlers de Paris, ces délégués pourront participer aux débats pendant lesquels ils rendront compte des points de vue des différents partis politiques sur les sujets à l'ordre du jour.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, l'expression de mes respectueuses salutations.

Signé :
Ove Fich

Président de la Commission des Affaires européennes.

3 4

ALLEMAGNE

Diète fédérale : réponse de la commission des Affaires européennes (1)

Le premier thème abordé par le questionnaire a suscité une discussion particulièrement importante au sein du Parlement. Il fait en effet partie du complexe « Préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 », dont la commission des Affaires européennes du Bundestag a décidé de faire un des thèmes essentiels de ses délibérations. Nous serons donc appelés à en discuter en détail.

Je ne suis donc pas en mesure actuellement de vous faire parvenir de réponse à ce questionnaire et j'espère que vous le comprendrez. La commission des Affaires européennes s'est penchée sur ce thème lors de sa deuxième réunion le 18 janvier 1995. De l'avis unanime de tous les groupes parlementaires et du groupement P.D.S., le processus décisionnel et la concertation sur cette question au sein des forces politiques du Parlement vient juste de commencer. Aucun groupe parlementaire n'a encore pris de décision. C'est également le cas pour l'instant au Bundestag allemand de la 13^e législature qui s'est constitué il y a deux mois seulement.

Concernant la question posée au point *Ib* et à d'autres points du questionnaire visant une conférence des Parlements, je renvoie aux décisions du Bundestag allemand de la 12^e législature. Il a soutenu le Parlement européen dans son rejet de toute institutionnalisation d'un congrès ou d'une conférence des Parlements et sa volonté de voir renforcer les droits et pouvoirs du Parlement européen afin qu'il puisse exercer efficacement sa fonction législative et le contrôle parlementaire qui lui reviennent.

Signé :

Dr Norbert Wiczorek,
député au Bundestag allemand,
président de la commission des Affaires européennes.

(1) Réponse transmise en français.

ALLEMAGNE

Conseil fédéral : réponse de la commission des questions de l'Union européenne (1).

I. — LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que : « les gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

— Il s'agit en l'occurrence d'une obligation du gouvernement national vis-à-vis de son Parlement, c'est-à-dire d'une obligation nationale et non pas internationale, de sorte qu'une réglementation nationale paraît plus appropriée. Par ailleurs, chaque gouvernement national doit aménager cette obligation d'information conformément à la structure institutionnelle nationale.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraît-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

— Le Bundesrat estime qu'il convient avant tout d'assurer une participation aussi large que possible du Parlement européen au processus décisionnel dans le domaine des affaires intérieures et de la justice.

(1) Réponse transmise en français.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

– L'objectif visé doit être la participation de tous les Etats membres de l'Union européenne à la coopération intégrée. L'application systématique du principe de subsidiarité doit permettre de limiter l'établissement de réglementations européennes aux matières échappant au domaine des Etats membres et, en vue d'une plus grande efficacité, d'aboutir à des réglementations moins détaillées de la législation européenne. Par ailleurs, une délimitation des compétences de l'Union européenne et des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité et vérifiable en justice, est nécessaire. De cette manière la capacité d'agir de l'Union européenne sera assurée ainsi que la possibilité, à long terme, pour tous les Etats membres de participer à tous les domaines relevant de la législation de l'Union européenne. En revanche, une assemblée à laquelle tous les Etats membres ne seraient pas appelés à participer favoriserait et renforcerait la dispersion dans l'Union européenne.

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

– Actuellement, les deux assemblées parlementaires sont nécessaires. Si l'U.E.O. devait être intégrée davantage au développement de l'Union européenne, il faudrait réfléchir à la délimitation des compétences de ces deux institutions.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politiques étrangère, de sécurité ou de

défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— La non-participation d'Etats membres de l'Union européenne à la coopération européenne intégrée devrait constituer une exception. En aucun cas, l'opting-out ne devrait être institutionnalisé ou encouragé par la création de nouvelles institutions ou réglementations.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraît-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

— Dans le cadre de sa participation aux affaires européennes, prévue par la loi, le Bundesrat est appelé à émettre son avis sur le système des ressources propres des Communautés européennes dont le gouvernement fédéral doit tenir compte lorsqu'il définit la position qu'il adoptera pour les négociations.

Le Conseil arrête, conformément au traité de la C.E., les modalités de financement de la C.E. et les soumet aux Etats membres pour adoption conformément à leurs règles constitutionnelles. Ainsi, la décision du Conseil relative aux ressources propres doit être ratifiée et, selon le droit constitutionnel en vigueur, approuvée par les parlements nationaux. Une participation des parlements nationaux est donc prévue et généralement estimée suffisante.

g) Vous paraît-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

— Le gouvernement fédéral informe le Bundesrat des projets de l'Union européenne susceptibles d'intéresser les Länder en lui transmettant les documents correspondants. Le Bundesrat examine régulièrement, lors de ses délibérations, la conformité des divers projets au principe de subsidiarité. Il a pu constater que dans un grand nombre de cas, le droit communautaire et les actes législatifs communautaires allaient à l'encontre du principe de subsidiarité. Par ailleurs, il a constaté que l'application systématique du principe de subsidiarité permettrait d'aboutir de différentes manières à des réglementations moins détaillées au niveau de l'Union européenne.

Il serait opportun que les Parlements nationaux s'informent réciproquement, par exemple par l'intermédiaire de C.O.R.E.U.-P., lorsqu'ils estiment que des dispositions ou propositions législatives de la C.E. sont incompatibles avec le principe de subsidiarité.

Au niveau communautaire, il incombe plus particulièrement au Comité des régions de veiller au respect du principe de subsidiarité. A cet égard, ses pouvoirs de participation devraient être élargis.

II. — LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

— que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

— que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

— Comme il a déjà été dit au point I-e), la non-participation de certains Etats membres à la coopération intégrée de l'Union européenne ne devrait pas être la règle mais l'exception dans des cas bien définis. La capacité d'agir de l'Union européenne élargie doit être assurée sur la base du principe de subsidiarité. Il importe surtout de délimiter clairement les compétences des divers niveaux et de renforcer la cohésion de l'ensemble de la construction au niveau européen en déléguant des responsabilités aux niveaux inférieurs.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— Le Bundesrat s'est prononcé en faveur d'une rapide communautarisation de la politique en matière de droit d'asile, des réfugiés et de l'immigration. Par ailleurs, il a demandé avec insistance que le statut d'institution communautaire soit conféré à Europol dans les meilleurs délais.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— Jusqu'à cette date, le Bundesrat ne s'est pas prononcé à ce sujet. La coopération entre Fédération et Länder pour les affaires de l'Union européenne ne s'applique pas au domaine de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

— *que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?*

— *que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?*

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

– Le Bundesrat estime très important d'épuiser toutes les possibilités de coopération prévues par les accords européens, les décisions des Sommets européens et les décisions relatives au concept du « Partenariat pour la paix ». Il faut faire progresser la coopération et la coordination avec ces Etats en tirant pleinement parti, et dans un sens novateur, des possibilités concrètes et juridiques existantes. Aussi le Bundesrat a-t-il invité le gouvernement fédéral à mettre sur pied, pour les problèmes concernant l'Europe dans son ensemble, une forme appropriée de coopération avec les gouvernements des Etats de l'Europe centrale et orientale.

La coopération ainsi établie avec ces Etats devrait être mise à profit afin de créer les conditions de leur adhésion à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N.

La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative à l'Union de l'Europe occidentale dispose que l'U.E.O. fera partie intégrante du processus d'unification de l'Europe. L'U.E.O. sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Dans le cadre de la procédure de ratification du Traité de Maastricht, le Bundesrat a marqué son approbation à ce sujet.

FRANCE

Réponse conjointe des délégations pour l'Union européenne
de l'Assemblée nationale et du Sénat.

I. — LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

— Oui.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

— Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, le contrôle parlementaire doit d'abord être exercé par chaque Parlement national. De plus, il serait souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux au niveau de l'Union joue le rôle d'organe d'information, de débat et de contrôle.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

— Le contrôle devrait alors être exercé par une Chambre ou un organe composé de représentants des Parlements des seuls Etats intéressés.

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— Le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'un organe composé de parlementaires nationaux des seuls pays participant à cette politique.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— Un budget spécifique permettrait d'éviter les difficultés actuellement rencontrées dans la mise en œuvre des actions décidées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Son contrôle devrait relever d'une Chambre ou d'un organe composé de représentants des seuls Etats intéressés.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

– Oui.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

– Oui. De plus, l'article 3 B devrait préciser la répartition des compétences.

II. – LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

– que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

– *que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?*

– Le recours au moins temporaire à des formules d'Union différenciée dans certains domaines paraît inéluctable. Cette possibilité découle déjà du Traité de Maastricht. La perspective d'un élargissement à de nouveaux pays rendra encore plus nécessaire le recours à des formes différenciées de participation.

Toutefois, des formules durables de participation différenciée ne sont envisageables que dans certains domaines, notamment en matière de monnaie et de défense.

Dans le cas des affaires communautaires proprement dites, des périodes de transition peuvent être aménagées pour certains Etats, mais le but doit être de placer tous les Etats membres sous un même régime.

Il serait souhaitable que certains Etats membres puissent participer à certains approfondissements sans être contraints de participer à d'autres.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

– La délégation du Sénat estime que la procédure intergouvernementale doit être maintenue, mais rendue plus efficace par la création d'un secrétariat général propre au troisième pilier. La règle de l'unanimité n'apparaît pas comme un handicap dès lors qu'est préservée la possibilité pour certains Etats membres de développer entre eux une coopération plus approfondie (exemple des accords de Schengen).

La délégation de l'Assemblée nationale ne propose pas de modification à la procédure actuellement applicable au troisième pilier.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité

commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

– Même réponse que pour le point b).

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

– *que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?*

– *que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?*

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

– Les pays d'Europe centrale et orientale devraient avoir la possibilité, s'ils le souhaitent, de devenir membres de l'U.E.O. dès lors qu'ils deviennent membres de l'Union européenne. Le statut de membre associé doit être conçu dans cet esprit.

Les délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale n'ont pas encore pris position sur la question de l'adhésion à l'O.T.A.N. des pays d'Europe centrale et orientale.

Il ne paraît pas souhaitable que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne aussi longtemps que certains membres de cette dernière conserveront un statut de neutralité.

IRLANDE

**Parlement : réponse de la commission
mixte des Affaires étrangères (1).**

LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

1. Actuellement, l'appartenance à toutes les commissions parlementaires est suspendue en raison d'une réorganisation du système décidée par le nouveau Gouvernement entré dans ses fonctions en décembre dernier. Présentement, la commission mixte des Affaires étrangères n'est donc pas en état de remplir sa fonction.

2. Sur la base des travaux de la commission mixte, il est possible de donner une indication générale sur ses vues au sujet des matières abordées dans le questionnaire. Cependant la commission mixte n'a pas, à ce jour, formalisé ses vues sur nombre des questions soulevées dans le questionnaire.

3. Les questions posées sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, une éventuelle Union à plusieurs vitesses, l'U.E.O., l'O.T.A.N., etc., soulèvent des problèmes fondamentaux, certains hypothétiques, qui sont en ce moment même examinés à l'échelon du Gouvernement, en particulier dans le cadre de la préparation d'un livre blanc sur la politique étrangère. Celui-ci est prévu pour être publié au milieu de 1995 : il est considéré comme un exercice préparatoire fondamental en vue de la participation de l'Irlande à la conférence intergouvernementale de 1996.

4. La Commission mixte a pris la décision de s'inscrire dans ce processus en organisant des auditions et en adoptant des rapports sur les questions politiques essentielles. A ce jour, elle a adopté un rapport sur l'élargissement et a procédé à de larges auditions sur la politique extérieure et de sécurité commune. Le rapport sur l'élargissement aborde en termes généraux quelques-unes des implications institutionnelles en cause. Il est prévu qu'un rapport sur la P.E.S.C. soit adopté quand la commission mixte reprendra ses activités.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

5. La Commission ne s'est pas encore penchée sur la question de l'examen parlementaire des activités intergouvernementales, ni sur celle d'une modification éventuelle du processus de décision qui leur est applicable.

6. La commission mixte est favorable à une plus grande ouverture, transparence et simplicité dans le fonctionnement de l'Union. Elle considère qu'un rapprochement des examens parlementaires des activités de l'Union effectués par le Parlement irlandais et le Parlement européen serait un important progrès dans ce sens. Elle est pour l'essentiel d'avis que la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne est suffisante pour les différentes formes d'examen parlementaire. La création de corps supplémentaires dotés d'un rôle institutionnel dans les domaines du contrôle ou du budget compliquerait probablement sans nécessité les travaux de l'Union actuelle et, de ce fait, réduirait son efficacité.

7. En principe, la commission mixte est favorable à un processus d'intégration à une seule vitesse et s'oppose aux projets plaçant pour la création d'un noyau dur exclusif de pays, ou tout autre arrangement qui pourrait entraîner la fragmentation de l'Union. La commission mixte accepterait que le traité sur l'Union européenne contienne quelques éléments rendant possible, dans des domaines limités, une forme différentielle de participation pour certains Etats membres. Elle accepte également qu'il puisse être proposé d'introduire une certaine flexibilité dans le processus d'intégration, en particulier pour garantir que l'élargissement n'entraînera pas la stagnation de l'Union.

8. La commission mixte partagerait le point de vue selon lequel toute négociation sur des réformes à venir devrait être basée sur les traités actuels. Dans de telles négociations, elle souhaite que la place des Etats plus petits dans les institutions soit préservée, que l'équilibre institutionnel soit maintenu et qu'un cadre institutionnel unifié soit conservé. Cela devrait impliquer le droit de vote pour tout Etat membre dans toutes les politiques de l'Union européenne.

LUXEMBOURG

Chambre des députés :
réponse de la délégation luxembourgeoise (1).

I. – LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

– Oui, pour un éventuel examen, tout en laissant les Parlements libres de procéder à examen ou non.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

– En matière intergouvernementale, le contrôle devrait être exercé conjointement par le Parlement européen et les Parlements nationaux.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne,

(1) Réponse transmise en français.

vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— Non.

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

— La fonction de contrôle devrait être dévolue à une assemblée jointe composée de parlementaires européens et de représentants des Parlements nationaux des Etats concernés.

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— Le contrôle parlementaire en matière de défense devrait être confié à l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O. siégeant dans une composition reflétant la double qualité des Etats en tant que membres de l'U.E.O. et de l'U.E. Cette assemblée pourra, le cas échéant, collaborer avec le P.E.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

– La représentation au sein des institutions européennes telle que le P.E. est liée à la participation financière aux opérations de la P.E.S.C. et *vice versa*.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

– Une commission spéciale composée des présidents des commissions des Finances et du Budget des Parlements des Etats membres devrait être associée à la commission du Parlement européen ayant dans ses attributions le contrôle budgétaire.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

– De l'avis de la délégation luxembourgeoise le contrôle du respect du principe de subsidiarité relève de la compétence naturelle des C.O.S.A.C.

II. – LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres dans d'autres domaines certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

– De l'avis de la délégation de la Chambre des députés, toute formule d'Union différenciée – que ce soit l'Europe à la carte, l'Europe à

géométrie variable, l'Europe au noyau dur — ne peut constituer qu'un pis-aller. Avant tout, il faut assurer la cohésion de l'Union et le meilleur moyen de ce faire est évidemment la participation de tous les Etats membres à l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques de l'Union.

Une Union différenciée n'est donc concevable que comme dernier recours au cas où le processus de l'intégration européenne risque de s'enrayer à la suite d'oppositions insurmontables de certains Etats membres.

Il ne saurait être question ni d'exclusion ni d'Europe à la carte. Une formule d'Union différenciée n'est concevable que si les Etats membres qui avancent moins vite peuvent rejoindre l'avant-garde du moment qu'ils en remplissent les conditions. Il s'agit d'avancer, il ne faut pas exclure. L'Europe doit progresser sur la voie d'une démocratie entre Etats.

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

— Dans les domaines relevant du marché intérieur, il est exclu que des Etats membres puissent bénéficier de dérogations ou d'un « opting-out » aux règles applicables à tous les Etats. De l'avis de la délégation luxembourgeoise, le bon fonctionnement du marché intérieur est non seulement subordonné à une politique de concurrence européenne mais également à un rapprochement des politiques sociales et environnementales des Etats membres. Dans ces domaines également, de même qu'en matière de budget, les Etats membres devraient être soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations.

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

— que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

— que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

— Au cas où il s'avérerait inévitable de recourir à une formule d'Europe différenciée, il serait préférable que se forme un noyau dur d'Etats membres qui participent en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne. Une telle conception de l'Europe n'est néanmoins que valable si ce noyau dur montre sa volonté d'ouverture face aux autres Etats qui ne veulent ou ne peuvent pas participer aux approfondissements au moment de leur concrétisation.

Il y a lieu de relever que le Traité de Maastricht introduit d'ores et déjà la possibilité d'une différenciation en fixant les critères de convergence que doivent remplir les Etats membres qui entendent participer à l'U.E.M. En cette matière, 1999 sera une date butoir.

Cependant, une Europe où chaque Etat peut choisir les domaines auxquels il entend participer nous semble inconcevable. En effet, une telle approche irait à l'encontre de l'esprit de solidarité qui a été l'idée motrice de l'Europe. En outre, une telle approche porte en elle le germe d'une dissolution, voire d'une désintégration de l'Europe. En tout état de cause, c'est le concept de « noyau ouvert » qui doit prévaloir et non celui de « noyau fermé ». Rappelons le mot du Président Mitterrand : « Le droit de chacun est le même ; nous travaillons à dignité égale dans un statut qui permet à des pays très différents, d'importance variable, de disposer des mêmes droits. »

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

– La délégation de la Chambre des députés est favorable à une communautarisation plus poussée des domaines relevant du troisième pilier. Cela implique nécessairement un recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil et une participation plus accentuée de la Commission et du Parlement européen. Néanmoins, le droit d'initiative de la Commission ne peut être exclusif dans ces matières et les Etats membres doivent garder leur droit d'initiative comme cela est d'ailleurs prévu par le Traité sur l'Union européenne.

En ce qui concerne un secrétariat propre au troisième pilier placé sous l'autorité du Conseil, la délégation luxembourgeoise tient à souligner qu'à l'heure actuelle une direction générale au sein du secrétariat du Conseil est déjà chargée des domaines relevant du troisième pilier. En revanche, on pourrait envisager une cellule de planification de haut niveau composée de fonctionnaires du Conseil aussi bien que de la Commission pour assurer la meilleure coordination possible.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité

commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

– La délégation assume la même position que par rapport à la question relative au troisième pilier.

En ce qui concerne le secrétariat, elle estime qu'il faut utiliser dans la mesure du possible les structures existantes et veiller à une coordination optimale entre la Commission, le Conseil, le P.E. et le Comité politique.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

– *que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?*

– *que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?*

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

– Une intégration des économies des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne ne semble pas pouvoir se faire à court terme, puisqu'elle serait préjudiciable non seulement au bon fonctionnement du marché intérieur mais également et avant tout pour les économies des pays candidats.

De l'autre côté, les pays de l'Europe centrale et orientale ont des besoins de sécurité évidents. Dans ce domaine, un premier pas a été fait en faisant participer les ministres des Affaires étrangères et de la Défense à des Conseils de ministres dans le cadre de la P.E.S.C. La coopération dans le domaine de la sécurité devra néanmoins être renforcée et la délégation luxembourgeoise ne serait pas hostile à une adhésion à moyen ou à long terme des pays de l'Europe centrale et orientale à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N.

PAYS-BAS

Etats généraux : réponse de la Première Chambre (1).

En préambule aux réponses à la deuxième série de questionnaires, envoyée par lettre en date du 23 décembre 1994, pour préparer la C.O.S.A.C. des 27 et 28 février 1995 à Paris, sur :

– le rôle des Parlements nationaux et le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée ;

– la lutte contre la fraude dans la Communauté ;

– les membres de la commission des Affaires européennes de la Première Chambre souhaitent faire quelques observations qu'ils jugent être de caractère principal et qui devraient être considérées comme telles.

Les membres de ladite commission se sont demandé si des réponses détaillées à ces questionnaires, tels qu'ils sont présentés maintenant, seraient utiles et même faisables. Leur première réaction à cette question est que le contenu et l'objectif de tels questionnaires en général sont, en ce moment, clairement prématurés et d'une trop grande portée.

Ils avancent à cet égard les considérations suivantes :

1. Aux Pays-Bas – et il ne serait pas surprenant qu'il en soit ainsi également ailleurs – le débat public entre le Parlement et le Gouvernement sur la future organisation de la Communauté européenne et de l'Union européenne commence à peine. Ces discussions comprendront naturellement des aspects tels que l'élargissement et l'approfondissement, les réformes institutionnelles désirables et nécessaires, les modifications éventuelles du processus de décision, le contrôle public, la transparence et le principe de subsidiarité dans le processus d'intégration européenne, et l'arrangement organisationnel et géographique de la future Europe (Europe différenciée ou multiple ; une ou plusieurs vitesses ; arrangement autour d'un noyau dur ou par cercles concentriques ou d'autres formules encore). Le sentiment de la commission est que ces débats nationaux ne doivent pas être chargés, à ce stade, par des opinions et considérations prématurées.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

2. Le rôle de la C.O.S.A.C. elle-même comme forum valable d'échange d'information et d'opinions pourrait être mis en péril et devenir sans effet s'il devenait un rôle de conseil dans le processus d'intégration européenne.

3. Le contenu et l'intention des questions présentées conduit à un débat interne et à une politisation au sein de la Commission et même de la Chambre elle-même, qui pourraient mettre en péril la cohésion de la délégation à la C.O.S.A.C.

En référence à ces considérations liminaires, la Commission souhaiterait fournir les réponses suivantes aux questionnaires en sorte qu'en premier lieu une position générale soit prise et qu'en second lieu — si possible — des réponses plus détaillées soient présentées. Les positions générales ont été définies par les membres du parti travailliste (P.V.D.A.), les réponses détaillées par les membres du parti chrétien-démocrate (C.D.A.).

I. — LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

Afin de réaliser la nécessaire transparence, les aspects du « contrôle public du processus d'intégration européenne » devraient être prioritaires. Sous cet angle, la Commission souhaiterait réaffirmer la position prise par la délégation néerlandaise à la X^e C.O.S.A.C., à Athènes. Les membres de la Commission considèrent que l'addition d'une autre institution parlementaire ou « seconde Chambre » ne serait pas, dans l'état actuel des choses, une amélioration et une contribution à l'effort de transparence.

S'agissant de l'éventuelle « absorption » des tâches de l'assemblée de l'U.E.O., la C.O.S.A.C. ne devrait entreprendre aucune initiative. Ne serait-ce pas à l'assemblée de l'U.E.O. elle-même et au Parlement européen de développer des initiatives et des procédures dans cette direction ? En raison du fait que les institutions en cause sont inscrites dans les traités internationaux, ces actes devront être soumis aux Parlements nationaux en temps utile.

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

– La réponse est oui.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraît-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

– En ce qui concerne le contrôle et la procédure de décision au sujet des deuxième et troisième piliers de l'Union européenne (c'est-à-dire la sécurité, la lutte contre la fraude, Europol, le trafic de stupéfiants, le terrorisme, le droit d'asile), la préférence serait donnée à une procédure de coopération plutôt qu'à une procédure de consultation à l'échelon européen. Toute éventualité d'une nouvelle institution ou organisation est hors de question.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercée par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

– Réponse affirmative, et dans le même sens que la réponse au point b).

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— Il ne serait pas judicieux de disperser le débat et le contrôle sur les matières de sécurité et d'affaires étrangères parmi plusieurs corps parlementaires. Il semblerait une étape logique dans une intégration européenne plus étroite de confier ces questions, dans la mesure où les prérogatives nationales ne sont pas en cause, au Parlement européen.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politiques étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraît-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— L'objectif de l'intégration européenne devrait être une Europe qui prenne ses responsabilités de manière unie et non une Europe « à la carte » fragmentée. En conséquence, il n'y a pas lieu de prendre en considération les propositions qui ne conduiraient pas à une telle Europe intégrée. Une Europe déliée et fragmentée n'est pas dans l'intérêt des citoyens européens, car elle irait à l'encontre de la transparence et de la démocratisation.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

— Aucun autre corps parlementaire n'est nécessaire. Le Parlement européen (et les Parlements nationaux) sont tout à fait capables, ou devraient l'être, de traiter ce problème budgétaire.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au res-

pect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité de l'Union européenne ?

– Ainsi qu'il a été dit plus haut, une telle institution ne paraît pas nécessaire. Une application appropriée du principe de subsidiarité doit être encouragée par les Parlements nationaux et le Parlement européen à chaque niveau. Les critères en jeu dans l'application du principe de subsidiarité devraient être clairs. En même temps, l'attention devrait être portée au principe de dérégulation à l'échelon européen. Sur ces deux sujets, la C.O.S.A.C. devrait indiquer son sentiment.

II. – LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

– que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

– que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

– Avant tout, les préparations et négociations de la Conférence intergouvernementale de 1996 doivent être prises au sérieux. Le point de départ est le Traité de Maastricht, sur la base duquel des ajouts allant au-delà peuvent être proposés. Et naturellement le développement de l'Union économique et monétaire devrait y prendre place et

ses conditions être réunies. Etant donné ces objectifs, une configuration européenne spéciale de cinq ou six Etats membres, dans le domaine de la politique économique et monétaire, est contraire à ces buts, si ce n'est comme base temporaire pour donner à certains Etats membres le temps de s'adapter et pour la convergence des politiques et des efforts. Les spéculations sur une Europe à plusieurs vitesses peuvent seulement être interprétées comme une invitation pour une Europe à la carte, et, comme il a été indiqué ci-dessus, nous n'adoptons pas une telle position.

Naturellement, un examen critique de l'organisation institutionnelle actuelle serait souhaitable, spécialement au sujet de la composition de la Commission européenne. Cela ne signifie pas que l'égalité entre les Etats membres — grands ou petits — doivent être sacrifiée. Il faut souligner que les Etats plus petits, étant donné leur haut niveau de coordination interne, peuvent atteindre un haut et sophistiqué niveau de finesse et d'à-propos diplomatiques. L'histoire des présidences depuis les premiers jours de l'Union européenne le prouve. S'agissant des négociations sur la Conférence intergouvernementale de 1996, les faits montreront quels Etats membres auront la volonté et la capacité d'approfondir le processus d'intégration. Après cette clarification, l'élargissement pourra être considéré sérieusement. En conséquence, l'élargissement doit suivre l'approfondissement dans les priorités.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— L'élargissement de la Communauté et de l'Union devrait en outre conduire inévitablement à des procédures de décision dans lesquelles le vote à la majorité serait approprié. L'établissement de secrétariats intergouvernementaux et autres pourrait seulement renforcer la confusion des citoyens et conduire à faire fleurir la bureaucratie et la technocratie.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procé-

dure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

En conséquence, nous optons pour une approche plus communautaire dans la prise de décision et dans l'organisation institutionnelle. Un contrôle parlementaire effectif à l'échelon européen devrait être également garanti.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

— *que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?*

— *que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?*

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

— Tous ces Etats devraient adhérer à l'O.T.A.N., étant donné le poids international des Etats-Unis dans les relations de sécurité globale, et le fait que ces pays ont déjà un statut de membre associé de l'U.E.O.

Les problèmes du développement du second pilier, et de son adaptation à une Europe structurée de manière plus communautaire, devraient être maîtrisés d'abord. Ensuite, seulement pourront être clairs quel peut être le rôle de l'U.E.O., si elle en a un, et sa position.

AUTRICHE

Réponse du Président du Conseil national (1).

M. Robert PANDRAUD
Président de la délégation
pour l'Union européenne
Assemblée nationale

M. Jacques GENTON
Président de la délégation
pour l'Union européenne
Sénat

Chers collègues,

Au nom du Conseil national autrichien, je vous remercie pour votre invitation à la XII^e Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires à Paris les 27 et 28 février.

A mon grand regret, je ne serai pas en mesure de participer à la Conférence. Notre assemblée sera représentée par le président de la commission des Affaires étrangères, M. Peter SCHIEDER, accompagné de cinq parlementaires et deux fonctionnaires.

Indiscutablement, les principaux sujets de la Conférence sont de la plus grande importance. Cependant, en raison du fait que l'Autriche n'est membre de l'Union européenne que depuis très peu de temps, notre Commission n'a pas encore l'expérience requise pour répondre aux questionnaires sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et sur la lutte contre la fraude ; nous le regrettons.

Après nos élections nationales en octobre 1994, le Conseil national autrichien s'est récemment reconstitué et les partis politiques ont à peine commencé les discussions sur le rôle du Parlement autrichien dans l'Union. Nous ne sommes donc pas en état de nous former une opinion sur les mesures qui devraient être prises.

Vous remerciant pour votre compréhension, je reste sincèrement vôtre.

Signé :

Heinz FISCHER
Président du Conseil national autrichien

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

PORTUGAL

Assemblée de la République :
réponse de la commission des Affaires européennes (1).

I. – LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

– Le Parlement portugais approuve pleinement la déclaration n° 13 et a voté à l'unanimité son incorporation dans la loi portugaise – article 2 de la loi n° 20/94, 15 juin.

Néanmoins, le contenu de la déclaration ne devrait pas être inclus dans le traité lui-même : cela relève de l'organisation constitutionnelle de chaque Etat membre, puisqu'il s'agit des relations entre Parlements nationaux et Gouvernements.

b) Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?

– Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, le contrôle parlementaire à l'échelon national est et doit être une prérogative des Parlements nationaux, qui peuvent procéder à des échanges de vues au sein de la C.O.S.A.C.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

c) Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

- Une différenciation partielle à l'intérieur de l'Union doit respecter le principe de non-exclusion, c'est-à-dire doit être agréée par tous les Etats membres et ménager des périodes de transition pour les pays désireux de participer mais temporairement incapables de satisfaire aux critères requis.

Les dispositions concernant l'Union économique et monétaire et la politique sociale, qui sont les deux principaux domaines où une différenciation partielle a été adoptée jusqu'à maintenant, respectent ce principe.

En conséquence, le contrôle parlementaire doit être exercé par le Parlement européen. Néanmoins, les Parlements nationaux doivent surveiller les développements dans ce domaine et échanger leurs vues dans un forum tel que la C.O.S.A.C.

d) Dans le cas d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doive demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doive être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

- Cela dépend de la signification du mot « marqué ». Dans l'hypothèse d'une fusion entre l'U.E.O. et l'Union européenne, le contrôle parlementaire dans le domaine de la défense devrait être transféré au Parlement européen, nonobstant les compétences des Parlements nationaux. En attendant, une certaine coopération entre l'Assemblée de l'U.E.O. et la C.O.S.A.C. pourrait s'avérer utile.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de

défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des États selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— Pour répondre à cette question, une distinction doit être faite entre le financement communautaire, pour ce qui n'engage pas tous les États membres, et sa procédure de budgétisation et de contrôle.

Sur le premier point, nous pensons que — comme dans le cas des dispositions relevant du protocole sur la politique sociale — les pays qui ne sont pas engagés dans certaines actions ne doivent pas avoir à financer ces actions, à l'exception des dépenses administratives entraînées par les institutions européennes.

Quant au second point, les dépenses relatives aux nouveaux domaines devraient être incluses dans le budget communautaire et, à ce titre, être soumises au contrôle du Parlement européen. Les Parlements nationaux devraient également examiner ce processus, et échanger leurs vues dans un forum tel que la C.O.S.A.C.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

— Non.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B sur l'Union européenne ?

— Non, même si la C.O.S.A.C. a un rôle utile dans ce domaine, comme ce fut évident à Bonn lors de la discussion sur le contrôle de l'application du principe de subsidiarité.

II. — LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le Traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

— que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

— que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

— Pour poursuivre la construction européenne, avec ou sans élargissement, certaines formes de différenciation doivent être acceptées. En conséquence, des Etats membres ne peuvent empêcher l'approfondissement de l'intégration européenne dans certains domaines, si une majorité d'Etats membres souhaite aller de l'avant. Cette majorité, à son tour, doit prendre en compte l'impossibilité pour certains Etats membres de participer immédiatement aux nouveaux domaines de plus étroite intégration, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises.

Ainsi, la différenciation de l'Union doit être basée sur le principe de la non-exclusion, comme dans le cas de l'Union économique et monétaire. Les Etats membres de l'Union définissent à l'unanimité les

critères de participation au domaine d'intégration plus étroite. Les pays qui ne peuvent satisfaire aux exigences dans le délai convenu peuvent se joindre ultérieurement. Tous les pays sont censés rejoindre les plus avancés d'entre eux dès qu'ils le peuvent, à moins que la possibilité de reporter le moment de la participation n'ait été unanimement acceptée. Cette méthode de différenciation peut être appelée une « géométrie variable positive ».

Par définition, la méthode de révision du traité ne peut tolérer la différenciation. Ainsi, tous les Etats membres doivent participer de la même façon, se soumettre aux mêmes règles et obligations.

Certains Etats membres peuvent être en mesure de participer aux efforts pour faire franchir à la construction européenne une nouvelle étape dans certains domaines et non dans d'autres (tout au moins initialement). D'autres Etats peuvent être capables de participer dans tous les domaines. Cependant, toute proposition de mettre en place un noyau dur d'institutions décisionnelles par un processus de cooptation doit être refusée.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— A long terme, et si les peuples de l'Europe le souhaitent, la procédure de décision communautaire pourrait être appliquée aux matières du « troisième pilier ».

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— A long terme, et si les peuples de l'Europe le souhaitent, la procédure de décision communautaire pourrait être appliquée aux matières du « second pilier ».

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

- que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?

- que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

- Les pays d'Europe centrale et orientale qui vont rejoindre l'Union devraient rejoindre aussi l'U.E.O., celle-ci étant « partie intégrante du développement de l'Union européenne » selon le traité sur l'Union européenne.

Quant à l'O.T.A.N., le rapport avec les membres non européens et le contexte stratégique au moment de l'adhésion doivent être pris en compte.

L'U.E.O. devrait être intégrée à l'Union européenne, selon les indications posées par le traité sur l'Union européenne.

SUÈDE

Parlement : réponse du Président de la commission consultative pour les Affaires de l'Union européenne (1).

**MM. Robert Pandraud et Jacques Genton,
présidents des délégations pour l'Union européenne.**

Chers collègues,

Au nom de la Commission consultative pour les Affaires de l'Union européenne, je vous remercie de votre invitation à la XII^e C.O.S.A.C., à Paris les 27 et 28 février 1995. Notre commission sera représentée par M. Lars Tobisson, vice-président, et moi-même, accompagnés de deux fonctionnaires du secrétariat de la commission. M. Tobisson et moi-même nous réjouissons de participer à la conférence.

Les principaux sujets de la conférence sont de la plus grande importance. Cependant, en raison du fait que la Suède n'est membre de l'Union européenne que depuis très peu de temps, notre commission n'est pas en mesure, à notre grand regret, de répondre aux questionnaires sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et sur la lutte contre la fraude. Les partis politiques suédois n'ont que tout récemment commencé à discuter du rôle du Parlement suédois dans l'Union. Quant aux mesures destinées à combattre la fraude, il s'agit là d'un des domaines auxquels la Suède donne priorité. Etant un nouvel Etat membre, nous manquons encore de l'expérience nécessaire pour nous former une opinion sur les mesures qui devraient être prises.

Sincèrement vôtre.

**Berit LÖFSTEDT,
Président de la commission consultative
pour les Affaires de l'Union européenne.**

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

ROYAUME-UNI

Chambre des communes : réponse de la commission spéciale sur la législation européenne (1).

LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

La commission spéciale sur la législation européenne est très désireuse d'aider ses collègues français et les autres membres de la C.O.S.A.C., mais, à ce stade, éprouve une grande difficulté à répondre aux questions, à l'exception d'une, pour cet aspect du questionnaire. La Commission a entamé un examen approfondi des perspectives de la Conférence intergouvernementale de 1996, et espère donner son avis à la Chambre des communes et au Gouvernement du Royaume-Uni, par un ou plusieurs rapports, plus tard dans l'année. Il serait manifestement inadéquat de s'efforcer d'atteindre à des conclusions avant même d'avoir procédé à des auditions. La Commission espère que cette position sera comprise.

Dans un domaine, cependant, celui de la déclaration de Maastricht sur le rôle des Parlements nationaux, la Commission a une expérience étendue et est en mesure de donner un point de vue.

La déclaration de Maastricht sur le rôle des Parlements nationaux, par laquelle les Gouvernements des Douze se sont formellement engagés eux-mêmes, promettait beaucoup quant au rôle que devaient jouer les Parlements nationaux, notamment pour réduire le déficit démocratique. Dans la pratique, la déclaration semble avoir été largement ignorée. Encore et toujours, des propositions législatives n'ont pas été soumises aux Parlements nationaux avant que les décisions à leur sujet aient été prises par le Conseil. Dans un bon nombre de cas, des propositions ont été soumises si peu de temps avant l'examen par le Conseil qu'aucun examen parlementaire digne de ce nom — et à coup sûr aucune information du public qui pouvait être concerné — n'était possible.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

La Commission et le Conseil sont tous deux responsables de cet état de fait : la Commission, pour avoir déposé un grand nombre de propositions peu de temps avant l'examen par le Conseil ; et le Conseil, pour avoir été disposé à examiner ces propositions alors même qu'il était clair que la déclaration de Maastricht n° 13 n'était pas respectée.

Au surplus, le Conseil est souvent invité par la Commission à examiner des propositions sur la base de textes non officiels, et se montre disposé à le faire. Même des propositions de grande importance, telles que celles récemment présentées sur la pêche, ont été traitées de cette manière. Aucun Parlement n'accepterait de légiférer sur cette base.

Pour la commission spéciale sur la législation européenne :

- la déclaration de Maastricht devrait être rendue contraignante ;
- des délais à respecter (qui pourraient varier en fonction de la catégorie de législation ou autre proposition) devraient être définis, et devraient être difficiles à raccourcir (même si naturellement l'urgence pourrait être invoquée à l'occasion) ;
- le champ de la déclaration devrait être étendu, pour couvrir tout document ayant des implications législatives. Bien des documents qui ne sont pas en eux-mêmes législatifs préfigurent des tendances législatives capitales et devraient être soumis à un examen approprié.

ROYAUME-UNI

Chambre des Lords : réponse de la commission spéciale pour les Communautés européennes (1).

I. - LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

Considérations générales.

La commission spéciale pour les Communautés européennes se trouve elle-même dans une situation comparable à celle de la commission de la législation européenne de la Chambre des communes. Elle a désigné une sous-commission pour traiter de la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996, et espère présenter un rapport plus tard dans l'année.

La Commission ne peut anticiper sur les résultats de cet examen, mais est en mesure de répondre en termes généraux à quelques-unes des questions posées, sur la base de rapports antérieurs.

a) La déclaration annexée au Traité de Maastricht relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne précise que « les Gouvernements des Etats membres veillent à ce que les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen ».

Vous paraît-il souhaitable que ce principe soit inclus dans le Traité lui-même, ce qui lui conférerait une valeur obligatoire et non plus une seule valeur de recommandation ?

- La Commission n'a pas abordé cette question spécifique, même si cela se fera au cours des travaux sur la conférence de 1996. Dans de précédents rapports, la Commission a attaché une grande importance au dépôt des documents en temps utiles.

« La clef d'un contrôle effectif est d'obtenir les documents pertinents, et de les obtenir en temps utile pour influencer le résultat. »

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

(Examen par la Chambre des lords des *Piliers intergouvernementaux de l'Union européenne*, 28^e rapport, session 1992-1993.)

Elle est intervenue rigoureusement auprès du Gouvernement au sujet des délais de transmission et de dépôt des documents. La Commission approuve les vues exprimées sur ce point par la commission de la Chambre des communes. Rendre contraignante la déclaration de Maastricht serait cohérent avec les vues de la Commission.

b) *Dans les domaines où l'Union fonctionne essentiellement de manière intergouvernementale, vous paraît-il souhaitable que le contrôle parlementaire à l'échelon de l'Union soit assuré par le Parlement européen ? Ou bien vous paraîtrait-il préférable que ce contrôle soit assuré par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux ?*

– La Commission, en 1993, a jugé « essentiel que les travaux des piliers intergouvernementaux soient contrôlés par les Parlements nationaux ». Elle a estimé que les travaux conduits d'une manière intergouvernementale, dans laquelle les négociations tendent à s'effectuer secrètement, confèrent « une responsabilité plus grande aux Parlements nationaux, chacun devant amener ses propres ministres à s'expliquer » (28^e rapport, 1992-1993). La Commission ne considère pas pour autant que le Parlement européen devrait être exclu, mais elle croit que son examen de ces piliers devrait avoir une accentuation différente, par rapport à l'examen des documents du « premier pilier ».

c) *Dans les domaines où, dans le cadre d'une différenciation partielle de l'Union, seuls certains Etats membres seraient appelés à participer à un approfondissement de la construction européenne, vous paraît-il possible que le contrôle parlementaire soit exercé par le Parlement européen qui est composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?*

Vous paraît-il préférable que ce contrôle soit exercé par une assemblée à laquelle ne participeraient que des parlementaires des Etats concernés ?

Vous paraît-il souhaitable que ce contrôle soit alors exercé par une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux aisément adaptable en fonction des Etats participants ?

– La Commission n'a pas examiné ces questions de manière détaillée. Elle n'a pas d'objection de principe à un examen par les Parlements d'Etats membres ne participant pas à tous les aspects de la construction de l'Union. Elle a, par exemple, insisté pour consulter les

documents de la Charte sociale afin de les commenter. Dans son rapport sur *La politique sociale après Maastricht* (7^e rapport, session 1991-1992), la Commission a exprimé l'espoir que « la Commission et les Etats membres continueront à travailler en vue d'un accord complet entre les douze Etats membres sur les solutions envisagées au sein du Conseil « Affaires sociales » avant que les procédures envisagées par accord entre onze Etats membres ne prennent effet ».

d) Dans le cadre d'un rapprochement marqué de l'U.E.O. et de l'Union européenne, estimez-vous que le contrôle parlementaire en matière de défense doit demeurer de la compétence d'une assemblée composée de parlementaires nationaux des seuls pays membres de l'U.E.O. (telle l'actuelle assemblée de l'U.E.O.), ou qu'il doit être transféré au Parlement européen composé de représentants des peuples de tous les Etats de l'Union ?

— La Commission n'est pas en mesure de répondre à cette question qu'elle n'a pas examinée.

e) Si certains Etats membres avaient la possibilité de ne pas participer à certaines actions de politique étrangère, de sécurité ou de défense, estimez-vous que ces actions devraient être cependant financées par le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen ?

Dans le cas contraire, jugez-vous souhaitable qu'un financement particulier soit mis en place dans un budget spécifique (à l'instar du Fonds européen de développement qui est alimenté par des contributions des Etats selon des clés de répartition qui ont évolué dans le temps et sont négociées en fonction de la capacité contributive et de considérations politiques) ? Dans ce cas, vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit compétent pour se prononcer sur ce budget ?

— La Commission est attentive à cette question disputée du financement. Elle n'a pas fait d'objection à la conception du gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle le financement des actions de la P.E.S.C. doit, en principe, s'effectuer par l'intermédiaire des budgets nationaux.

f) Les dépenses de la Communauté sont financées en grande partie par prélèvement sur les budgets nationaux. Cependant, les Parlements nationaux ne peuvent délibérer sur ce prélèvement, qu'ils sont tenus d'accepter tel qu'il est proposé.

Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux reçoive un pouvoir de contrôle dans ce domaine, en se prononçant sur les recettes du budget communautaire autres que les ressources propres ?

– La Commission s'est efforcée d'exercer un certain contrôle sur le budget communautaire (voir, par exemple, le 18^e rapport de la session 1993-1994, *Avant-projet de budget général pour 1995*) mais reconnaît qu'il existe des difficultés majeures dans ce domaine. C'est une tout autre question que de donner un pouvoir de contrôle à une Chambre des Parlements nationaux – sujet sur lequel la Commission ne s'est pas exprimée.

g) Vous paraîtrait-il souhaitable qu'une Chambre ou un organe représentant les Parlements nationaux soit chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité sur l'Union européenne ?

– La Commission n'a pas exprimé de point de vue sur cette question. Deux remarques pourraient être utiles :

– la Commission de la Chambre des lords a toujours considéré que le principe de subsidiarité constituait un principe plus politique que juridique et devait être traité comme tel ;

– elle a toujours utilisé le principe de subsidiarité dans son examen des projets législatifs communautaires, avant même que ce principe n'eût été formellement inscrit dans le traité.

II. – LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

a) Dans certains domaines, le traité de Maastricht a institué une participation différenciée des Etats membres. Dans d'autres domaines, certains Etats membres ont développé entre eux une coopération plus étroite, qui est compatible avec le traité, mais indépendante des procédures de décision de l'Union.

Dans la perspective d'un élargissement de l'Union à vingt ou vingt-cinq membres, pensez-vous que la construction européenne pourra éviter de recourir, dans certains domaines, à des formules d'Union différenciée ?

Dans quels domaines les Etats membres devraient-ils continuer, en tout état de cause, à participer tous de la même manière à l'Union en étant soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations ?

Au cas où se mettraient en place des formules d'Union différenciée dans plusieurs domaines, souhaitez-vous :

— que se forme un « noyau dur » d'Etats membres participant en même temps à tous les approfondissements de la construction européenne ?

— que certains Etats membres puissent choisir de participer à certains approfondissements (par exemple en matière de défense) sans participer à d'autres (par exemple en matière de monnaie) ?

— En 1990, au sujet de l'Union monétaire, la Commission a indiqué : « Une Europe à deux vitesses est une crainte très réelle, en dépit de son incompatibilité manifeste avec le Traité de Rome et l'esprit qui l'anime. » Dans son rapport sur « Une charte sociale communautaire » (3^e rapport, session 1989-1990), elle a regretté qu'une Europe à deux vitesses se soit développée dans ce domaine.

b) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « troisième pilier » de l'Union (affaires intérieures et justice) la méthode de décision communautaire (pouvoir exclusif de proposition pour la Commission européenne, pouvoir de décision à la majorité qualifiée pour le Conseil, pouvoir de contrôle ou de codécision pour le Parlement européen) ? Ou bien vous paraît-il préférable de conserver, dans ce domaine, la procédure de décision principalement intergouvernementale qu'a choisie le Traité de Maastricht ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat administratif de haut niveau propre au troisième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

— La Commission a adopté en 1991 un rapport sur l'Union politique : pouvoir législatif et procédures (17^e rapport, session 1990-1991). Dans ce rapport, elle se prononçait pour l'essentiel en faveur de la configuration du « troisième pilier ». Le rapport était opposé aux tendances à étendre la méthode de décision du « premier pilier » au troisième pilier :

« La coopération dans des matières telles que le droit d'asile, la politique des visas et de l'immigration doivent demeurer sur une base intergouvernementale. »

La Commission ne s'est pas exprimée sur l'opportunité d'un secrétariat pour le troisième pilier.

c) Vous paraît-il souhaitable que l'on décide d'appliquer au « deuxième pilier » de l'Union (politique extérieure et de sécurité

commune) la méthode de décision communautaire, ou bien la procédure principalement intergouvernementale prévue par le Traité de Maastricht doit-elle être conservée ? Dans ce cas, estimez-vous souhaitable que l'on mette en place un secrétariat général propre au deuxième pilier et placé sous l'autorité du Conseil ?

– En 1990, la Commission a rejeté cette idée :

« La Commission ne croit pas que soumettre la politique étrangère à une prise de décision communautaire à la majorité soit compatible avec le maintien d'un statut distinct de souveraineté pour les Etats membres » (voir Union économique, monétaire et politique, 27^e rapport, session 1989-1990). La Commission a réaffirmé ce point de vue en 1991 (voir Union politique, pouvoir législatif et procédures, 17^e rapport, 1990-1991). Elle ne s'est pas exprimée sur l'opportunité d'un secrétariat pour le deuxième pilier.

d) Dans l'optique de l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale, vous paraît-il souhaitable :

– *que ces pays adhèrent à l'U.E.O. ?*

– *que ces pays adhèrent à l'O.T.A.N. ?*

Souhaitez-vous que l'U.E.O. soit intégrée à l'Union européenne ? Si oui, comment concevez-vous cette intégration ?

– La Commission n'a pas examiné cette question.

PARLEMENT EUROPÉEN

Réponse de Mme Nicole Fontaine et de M. Renzo Imbeni,
vice-présidents du Parlement européen (1).

M. Robert PANDRAUD,
Président de la délégation
pour l'Union européenne
de l'Assemblée nationale

M. Jacques GENTON,
Président de la délégation
pour l'Union européenne
du Sénat

Messieurs les présidents et chers collègues,

Vous avez bien voulu nous transmettre le 23 décembre dernier deux nouveaux questionnaires concernant la préparation de la XII^e C.O.S.A.C. de Paris. L'un porte sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne et nous l'avons tout de suite transmis à notre commission compétente qui, nous l'espérons, pourra vous apporter des éléments de réponse avant le terme du 31 janvier que vous avez fixé.

L'autre questionnaire, d'après votre lettre, concerne « le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et le fonctionnement d'une éventuelle Union différenciée ». En réalité, la lecture de ce questionnaire fait apparaître que, à travers le rôle des Parlements nationaux, est abordée une problématique beaucoup plus large qui touche au cœur de l'évolution institutionnelle de l'Union. En fait, votre questionnaire concerne, sur le fond, et de manière précise, les différentes facettes de la préparation de la conférence intergouvernementale prévue pour 1996.

Cette situation rend évidemment extrêmement difficile pour notre Parlement de formuler, dans des délais aussi brefs, des réponses globales à des questions qui ne le sont pas moins.

Il se trouve, par ailleurs, que le Parlement européen doit, au terme des décisions du Conseil européen de Corfou, présenter — comme le Conseil et la Commission — un rapport pour alimenter les travaux du groupe de réflexion qui sera mis en place le 2 juin 1995. Il

(1) Réponse transmise en français.

a donc prévu à cet effet un calendrier extrêmement serré qui lui permettra de faire face à cet engagement et qui se conclura, le 17 mai prochain, par l'adoption d'un texte par la session plénière, sur la base des propositions présentées par sa commission institutionnelle. Le Président du Parlement européen, M. Hänsch, a d'ailleurs indiqué à plusieurs reprises que les Parlements nationaux seraient informés et consultés tout au long des travaux de cette dernière.

Tous ces éléments nous amènent à devoir reporter la réponse à votre questionnaire jusqu'au moment où nos travaux auront abordé de manière détaillée les questions essentielles que vous soulevez ; j'imagine que ces obstacles concernent aussi nombre de Parlements nationaux. Cela nous conduit d'ailleurs à évoquer un problème de méthode : il nous paraît en effet souhaitable que des questionnaires de cette importance, qui vont parfois plus loin que ce que les diverses réunions préparatoires avaient envisagé, soient transmis aux Parlements concernés avec un délai de préavis qui permette une réponse circonstanciée.

Dans tous les cas, dès la C.O.S.A.C. de Paris, et lors du débat, notre délégation exposera oralement l'état d'avancement de nos travaux en ces domaines.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, l'assurance de notre haute considération.

Signé : Nicole Fontaine
Renzo Imbeni.

SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LE FONCTIONNEMENT D'UNE ÉVENTUELLE UNION DIFFÉRENCIÉE

I. – DIFFÉRENTS STADES DE RÉFLEXION

a) Les réponses à ce questionnaire montrent que bon nombre d'assemblées estiment que la discussion n'est pas suffisamment avancée en leur sein pour qu'elles puissent se prononcer sur les questions posées.

Dans le cas de l'Allemagne, le Bundestag rappelle qu'il « *s'est constitué il y a deux mois seulement* » et précise que « *le processus décisionnel et la concertation (...) viennent juste de commencer* » sur les questions touchant à la Conférence intergouvernementale de 1996, questions qui incluent le problème du rôle des Parlements nationaux.

Dans le cas du Danemark, la commission des Affaires européennes indique que « *ces questions sont d'un caractère politique tel que les différents partis auront à leur sujet des points de vue différents* », ce qui fait qu'« *il ne sera pas possible d'aboutir à une réponse qui puisse être adoptée par la Commission* ».

Dans le cas de la Suède, la commission des Affaires de l'Union européenne indique que « *les partis politiques suédois ont à peine commencé les discussions sur le rôle du Parlement suédois dans l'Union* ». Il en va de même dans le cas de l'Autriche.

Dans le cas du Parlement européen, la lettre adressée par deux vice-présidents de cette assemblée indique que celle-ci ne se prononcera que le 17 mai prochain sur les problèmes en cause et reporte donc sa réponse.

Dans le cas du Royaume-Uni, la Chambre des communes précise qu'elle n'est en mesure de répondre qu'à la première question.

Dans le cas des Pays-Bas, une seule des deux Chambres a envoyé une réponse.

Dans le cas de l'Irlande, la Commission mixte des Affaires étrangères (commune aux deux assemblées du Parlement) a fourni des indications générales mais, en raison d'une réorganisation du travail parlementaire, n'a pas été en mesure de donner une réponse détaillée au questionnaire.

Enfin, dans le cas de l'Espagne, de l'Italie, de la Finlande et de la Grèce, aucune réponse à ce questionnaire n'a été reçue.

b) Les assemblées ayant répondu sur le fond au questionnaire sont donc :

- pour l'Allemagne, le Bundesrat ;
- pour le Portugal, l'Assemblée de la République ;
- pour les Pays-Bas, la Première Chambre des Etats généraux ;
- pour le Royaume-Uni, la Chambre des lords ;
- pour le Luxembourg, la Chambre des députés ;
- pour la Belgique, la Chambre des représentants et le Sénat ;
- pour la France, l'Assemblée nationale et le Sénat ;

Ainsi, sur les vingt-cinq assemblées représentées à la C.O.S.A.C., neuf seulement ont adressé une réponse détaillée à ce questionnaire ; encore certaines de ces assemblées ne prennent-elles pas position sur certains points du questionnaire.

c) Cette situation appelle deux conclusions :

– d'une part, la question du rôle des Parlements nationaux est perçue comme l'un des enjeux de la conférence de 1996 ; or, dans de nombreuses assemblées, le débat sur cette conférence commence seulement ou n'a pas encore abouti à des conclusions sur cet aspect (de nombreuses réponses insistent sur ce point),

– d'autre part, l'analyse des réponses reçues ne vaut que pour une minorité d'assemblées et ne peut donc refléter un sentiment général ; il serait manifestement prématuré d'en tirer des enseignements définitifs.

II. – UNE GRANDE VARIÉTÉ DE POINTS DE VUE SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX

a) *Sur l'intégration au traité lui-même de la partie de la déclaration n° 13 annexée au Traité de Maastricht prévoyant la transmission « en temps utile » aux Parlements nationaux des propositions législatives de la Commission européenne :*

— plusieurs assemblées se prononcent dans ce sens : les deux assemblées du Parlement du Royaume-Uni, la Chambre des députés du Luxembourg, les deux Chambres du Parlement belge, la Première Chambre du Parlement néerlandais, les deux assemblées du Parlement français ;

— d'autres assemblées considèrent qu'il s'agit d'un problème interne, à régler à l'échelon national : c'est l'avis du Bundesrat allemand et du Parlement portugais.

b) Sur les modalités du contrôle parlementaire dans les domaines où l'Union fonctionne de manière intergouvernementale :

— le Bundesrat allemand évoque seulement le troisième pilier, en souhaitant « *une participation aussi large que possible du Parlement européen au processus décisionnel* » dans ce domaine ;

— les deux assemblées belges se prononcent pour la communautarisation à terme des deuxième et troisième piliers, avec un rôle pour le Parlement européen correspondant à la mise en œuvre d'un modèle fédéral ; elles indiquent toutefois que, dans l'attente, le contrôle doit reposer sur l'action des Parlements nationaux vis-à-vis de leurs Gouvernements respectifs, en soulignant que « *la prise de décision au niveau de l'Union européenne ne peut d'aucune manière être ralentie ou compliquée par l'intervention d'un nouvel organe* » ; toutefois, le Comité d'avis de la Chambre des représentants précise que le Parlement européen devrait assurer un contrôle sur les aspects globaux de la coopération intergouvernementale, mais qu'un contrôle « *devrait être également assuré par un organe représentant et organisant la participation des Parlements nationaux* » et souhaite dans cette perspective la création d'un « *secrétariat permanent de la C.O.S.A.C.* » ;

— la Chambre des députés du Luxembourg souhaite que le contrôle soit exercé « *conjointement par le Parlement européen et les Parlements nationaux* » ;

— le Parlement portugais met l'accent sur le contrôle des Parlements nationaux à l'échelon national, qui « *pourraient échanger leurs vues au sein de la C.O.S.A.C.* » ;

— la Chambre des lords met également l'accent sur le contrôle des Parlements nationaux à l'échelon national, en précisant que le Parlement européen ne devrait pas être « *exclu* » des procédures intergouvernementales, mais y jouer un rôle différemment « *accentué* » par rapport à celui qu'il exerce vis-à-vis du pilier communautaire ;

— la Première Chambre du Parlement néerlandais, qui se prononce contre toute « *Seconde Chambre européenne* », indique que, pour les deuxième et troisième piliers, elle donne la préférence à une

procédure de coopération par rapport à une procédure de consultation à l'échelon européen afin d'éviter toute nouvelle institution ou organisation ;

— les deux assemblées du Parlement français estiment que le contrôle doit d'abord être exercé par chaque Parlement national, mais qu'une instance représentant les Parlements nationaux devrait avoir un rôle de débat, d'information et de contrôle à l'échelon de l'Union.

c) Sur les modalités du contrôle parlementaire dans les domaines où, dans le cadre d'une éventuelle différenciation partielle de l'Union, certains Etats membres seulement participeraient à « l'approfondissement de la construction européenne » :

— le Bundesrat allemand souligne que « l'application systématique du principe de subsidiarité » résoudrait une grande partie du problème, car une limitation des compétences de l'Union permettrait, à long terme, à tous les Etats membres de participer à tous les domaines relevant de la législation de l'Union européenne ; il précise qu'une « assemblée à laquelle tous les Etats membres ne seraient pas appelés à participer » serait un facteur de « dispersion » ;

— le Parlement portugais, après avoir souligné que « toute différenciation doit respecter le principe de non-exclusion », indique que le Parlement européen devrait exercer un contrôle sur les domaines en cause, mais aussi que les Parlements nationaux devraient en « surveiller les développements » et « échanger leurs vues dans un forum tel que la C.O.S.A.C. » ;

— les deux Chambres du Parlement belge, après avoir exprimé leurs réserves vis-à-vis d'une différenciation partielle qui doit être « exclusivement une phase de transition vers un modèle fédéral avec participation de tous les Etats membres », indiquent que « le Parlement européen est l'assemblée indiquée pour exercer le contrôle parlementaire, même dans ces domaines » (tous les membres du Parlement européen prenant part au débat, mais seuls les représentants des Etats participants à la forme de coopération en question prenant part au vote) ;

— la Chambre des députés du Luxembourg estime que, dans les domaines soumis à différenciation, le contrôle devrait être dévolu « à une assemblée jointe composée de parlementaires européens et de représentants des Parlements nationaux des Etats concernés » ;

— la première Chambre du Parlement néerlandais renvoie à la réponse fournie au sujet des procédures intergouvernementales (opposition à toute nouvelle institution ou organisation) ;

— la Chambre des lords indique qu'elle n'a pas examiné cette question, et souligne seulement le droit de tous les Parlements nationaux à examiner les développements de l'Union, même pour les domaines où leurs Etats ne participent pas ;

— les deux assemblées du Parlement français estiment que le contrôle devrait être exercé par une instance représentant les Parlements des seuls Etats concernés.

d) Sur les modalités du contrôle parlementaire en cas de rapprochement marqué entre l'Union européenne et l'U.E.O. :

— les deux Chambres du Parlement belge estiment que le contrôle parlementaire devra rester de la compétence de l'assemblée de l'U.E.O. aussi longtemps que la composition de l'U.E.O. différera de celle de l'Union européenne ; si cette composition devient identique, une fusion de l'U.E.O. et de l'Union européenne pourra intervenir, et le contrôle devra alors incomber au Parlement européen ;

— la Chambre des députés du Luxembourg estime que le contrôle doit être « *confié à l'assemblée parlementaire de l'U.E.O. siégeant dans une composition reflétant la double qualité des Etats en tant que membres de l'U.E.O. et de l'Union européenne* » ; cette assemblée pourra, le cas échéant, collaborer avec le Parlement européen ;

— la Première Chambre du Parlement néerlandais se prononce pour la compétence du Parlement européen ;

— le Bundesrat allemand estime que l'assemblée de l'U.E.O. doit être maintenue dans le contexte actuel ; en cas d'intégration de l'U.E.O. à l'Union européenne, « *une réflexion serait nécessaire sur la délimitation des compétences* » de l'assemblée de l'U.E.O. et du Parlement européen ;

— le Parlement portugais indique qu'en cas de fusion entre l'U.E.O. et l'Union européenne le contrôle parlementaire devrait être transféré au Parlement européen ; dans l'intervalle, une coopération entre l'assemblée de l'U.E.O. et la C.O.S.A.C. pourrait être développée ;

— la Chambre des lords précise qu'elle n'a pas examiné cette question ;

— les deux assemblées du Parlement français souhaitent que le contrôle reste exercé par une instance composée de parlementaires des seuls pays participant à la politique commune de défense.

e) Sur le financement des actions de politique étrangère ou de défense auxquelles ne participeraient que certains Etats membres, et sur le contrôle parlementaire sur ce financement :

— le Bundesrat allemand estime que la non-participation devrait constituer une exception et se prononce contre tout ce qui pourrait institutionnaliser une clause de sortie ;

— la Chambre des députés du Luxembourg souhaite qu'un lien soit établi entre la participation financière aux opérations de la P.E.S.C. et la représentation dans les instances actuelles de décision et de contrôle ;

— les deux Chambres du Parlement belge souhaitent que les actions en cause soient supportées par le budget communautaire et contrôlées par le Parlement européen ;

— le Parlement portugais estime que les pays ne participant pas aux actions en cause ne doivent pas les financer, mais que les dépenses correspondantes doivent être incluses dans le budget communautaire et soumises au contrôle du Parlement européen, les Parlements nationaux ayant également à examiner ce processus et pouvant échanger leurs vues dans un forum tel que la C.O.S.A.C. ;

— la Première Chambre du Parlement néerlandais indique qu'elle refuse de se placer dans l'hypothèse où certains Etats ne participeraient pas à certaines actions, car il s'agirait là d'une Europe « à la carte », lâche et fragmentée ;

— la Chambre des lords précise qu'elle n'a pas fait opposition à l'attitude de son Gouvernement, favorable à un financement, en règle générale, des actions de politique extérieure et de défense sur les budgets nationaux ;

— les deux assemblées du Parlement français se prononcent en faveur d'un budget spécifique, placé sous le contrôle d'une instance représentant les Parlements des pays participant aux actions.

f) Sur le contrôle parlementaire sur les recettes du budget communautaire :

— la Chambre des lords indique qu'elle ne s'est pas prononcée sur le sujet ;

— le Bundesrat allemand souligne que les décisions du Conseil sur les ressources propres sont soumises aux Parlements nationaux et estime que ce contrôle est suffisant ;

— la Chambre des députés du Luxembourg estime qu'« une commission spéciale composée des présidents des commissions des Finances et du Budget des Parlements nationaux devrait être associée à la commission du Parlement européen ayant dans ses attributions le contrôle budgétaire » ;

– le Sénat belge se déclare opposé à un contrôle exercé par un organe représentant les Parlements nationaux, et favorable à une extension des compétences du Parlement européen dans ce domaine ;

– la Chambre des représentants belge se prononce également contre la création d'un organe de contrôle supplémentaire et souligne qu'en approuvant le traité et leurs budgets nationaux les Parlements nationaux ont de ce fait approuvé les dépenses de la Communauté financées en grande partie sur ces budgets ;

– la Première Chambre du Parlement néerlandais ainsi que le Parlement portugais estiment également qu'aucun organe nouveau n'est nécessaire ;

– la Chambre des lords souligne les difficultés du contrôle dans les conditions actuelles, mais indique qu'elle ne s'est pas prononcée sur la création d'un organe de contrôle interparlementaire ;

– les deux assemblées du Parlement français sont favorables à un contrôle exercé par une instance représentative des Parlements nationaux.

g) Sur le contrôle du respect du principe de subsidiarité :

– le Bundesrat allemand estime que « dans un grand nombre de cas le droit communautaire et les actes législatifs communautaires vont à l'encontre du principe de subsidiarité » ; il souhaite que les Parlements nationaux développent leur information réciproque sur leurs appréciations à ce sujet, et juge qu'à l'échelon communautaire ce contrôle devrait incomber au Comité des régions dont « les pouvoirs de participation devraient être élargis à cet égard » ;

– la Première Chambre du Parlement néerlandais estime que ce contrôle doit être exercé par le Parlement européen et les Parlements nationaux, chacun à son niveau, et qu'aucun organe nouveau n'est nécessaire ;

– le Parlement portugais a la même position, mais estime que la C.O.S.A.C. pourrait jouer un rôle utile dans ce domaine ;

– la Chambre des députés du Luxembourg estime qu'un tel contrôle « relève de la compétence naturelle de la C.O.S.A.C. » ;

– le Sénat belge estime que c'est à la Commission européenne qu'il incombe de veiller à l'application du principe de subsidiarité, mais qu'une fonction d'évaluation dans ce domaine devrait également être confiée au Comité des régions ; en cas de litige sur l'application du principe, « la sanction appartient à la Cour de justice » ;

— la Chambre des représentants belge estime que « *la Cour de justice doit évoluer vers une Cour constitutionnelle qui contrôle l'application du principe de subsidiarité pour chaque proposition de la Commission* » et souhaite que, dans une phase transitoire, la Cour de justice émette « *un avis dans ce sens sur chaque proposition de la Commission* » ;

— la Chambre des lords souligne que le principe de subsidiarité est plus politique que juridique et devrait être traité comme tel, mais indique qu'elle n'a pas pris position sur la création d'un organe de contrôle interparlementaire ;

— les deux assemblées du Parlement français sont favorables à un contrôle exercé par une instance interparlementaire et souhaitent que le traité précise mieux la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

III. — DES PRÉOCCUPATIONS PLUS CONVERGENTES, SUR CERTAINS POINTS, À PROPOS D'UNE DIFFÉRENCIATION ÉVENTUELLE DE L'UNION

a) Sur le principe d'une différenciation.

Toutes les contributions excluent l'idée d'une « Europe à la carte » ; la plupart insistent sur le fait que, si une certaine différenciation risque d'être inéluctable pour éviter une stagnation de la construction européenne, cette différenciation devra être aussi limitée que possible, et être conçue comme n'excluant aucun Etat membre, mais au contraire comme permettant à tout Etat membre de participer intégralement le moment venu ; ainsi, dans la plupart des réponses, la différenciation est conçue comme un pis-aller devant rester transitoire.

Le Parlement portugais, citant en exemple le cas de l'U.E.M., précise que les critères de participation à un approfondissement doivent être définis à l'unanimité.

Le Bundesrat allemand souligne qu'une pleine application du principe de subsidiarité permettrait de limiter la différenciation à des cas exceptionnels et bien définis.

Les deux Chambres du Parlement belge précisent que la différenciation ne devrait s'appliquer ni à la politique économique, ni à la politique monétaire, ni à la politique sociale, ni à la politique de communication et des réseaux transeuropéens.

La Chambre des députés du Luxembourg indique également que la différenciation ne peut jouer dans les domaines relevant directement du marché intérieur, mais ne devrait non plus s'appliquer au rapprochement des politiques sociales et environnementales; en matière de budget, les mêmes règles devraient également s'appliquer à tous les Etats membres.

Les deux assemblées du Parlement français précisent que la différenciation n'est envisageable que dans certains domaines, notamment la monnaie et la défense, et ne peut concerner les affaires communautaires proprement dites.

b) Sur la communautarisation du troisième pilier.

Le Bundesrat, la Première Chambre du Parlement néerlandais et les deux Chambres du Parlement belge se prononcent en faveur d'une communautarisation du troisième pilier.

Le Parlement portugais et la Chambre des députés du Luxembourg ont une position plus nuancée: le premier l'envisage « à long terme, si les peuples de l'Europe la souhaitent »; la seconde envisage une « communautarisation plus poussée » maintenant le droit d'initiative des Etats.

La Chambre des lords et les deux assemblées du Parlement français sont défavorables à une communautarisation du troisième pilier.

c) Sur la communautarisation du deuxième pilier.

Les deux Chambres du Parlement belge et la Première Chambre du Parlement néerlandais se prononcent pour la communautarisation du deuxième pilier.

La Chambre des députés luxembourgeois et le Parlement portugais font la même réponse pour le deuxième pilier que pour le troisième.

Le Bundesrat indique qu'il ne s'est pas prononcé sur cette question.

La Chambre des lords et les deux assemblées du Parlement français sont défavorables à une communautarisation du deuxième pilier.

d) Sur l'avenir de l'U.E.O. et sur l'adhésion éventuelle à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N. des pays d'Europe centrale et orientale, en cas d'élargissement de l'Union :

— l'adhésion à l'U.E.O. est envisagé favorablement, mais généralement avec certaines réserves, par le Parlement portugais, le Bundes-

rat allemand, la Chambre des députés du Luxembourg et les deux assemblées du Parlement français ; les deux Chambres du Parlement belge évoquent seulement de « *bornes relations* » avec l'U.E.O., et la Première Chambre du Parlement néerlandais juge la question secondaire ;

– l'adhésion à l'O.T.A.N. est souhaitée par la Première Chambre du Parlement néerlandais et envisagée favorablement, mais avec certaines réserves, par la Chambre des députés luxembourgeoise et le Bundesrat allemand ; le Parlement portugais indique que la décision devra être prise en fonction du contexte international et stratégique ; les deux Chambres du Parlement belge évoquent seulement de « *bonnes relations* » avec l'O.T.A.N. ; les deux assemblées du Parlement français ne se sont pas prononcées sur cette question ;

– très peu de réponses ont été fournies sur l'intégration de l'U.E.O. à l'Union européenne ; les deux Chambres du Parlement belge la souhaitent à terme, le Parlement portugais et le Bundesrat allemand renvoient aux dispositions du Traité de Maastricht, les deux assemblées du Parlement français y sont opposées « *aussi longtemps que certains membres de l'Union conserveront un statut de neutralité* ».

**RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LA LUTTE
CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ**

La Présidence de la XII^e C.O.S.A.C. a adressé, le 23 décembre 1994, un questionnaire relatif à la lutte contre la fraude dans la Communauté aux présidents des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements des douze Etats membres de l'Union européenne et au Parlement européen.

Ce questionnaire a été adressé, après l'adhésion de ces pays, aux Assemblées parlementaires d'Autriche, de Finlande et de Suède.

On trouvera ci-après :

- le texte de ce questionnaire ;
- les réponses reçues par la Présidence de la C.O.S.A.C. ;
- la synthèse de ces réponses établie par le secrétariat de la XII^e C.O.S.A.C. (1).

(1) Les réponses du Parlement irlandais et de la Chambre des communes du Royaume-Uni, reçues tardivement, n'ont pu être prises en compte pour la rédaction de la synthèse qui a été diffusée aux participants.

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

	Pages
QUESTIONNAIRES	367
BELGIQUE	
Réponse conjointe des Comités d'avis chargés de questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat	369
DANEMARK	
Assemblée nationale : réponse de la commission des Affaires européennes	375
ALLEMAGNE	
Diète fédérale : réponse de la commission des Affaires européennes	377
Conseil fédéral : réponse de la commission des Questions de l'Union européenne	379
FRANCE	
Réponse conjointe des Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat	385
IRLANDE	
Parlement : réponse de la commission mixte des Affaires étrangères	391
ITALIE	
Chambre des députés : réponse de la commission spéciale pour la politique communautaire	393
LUXEMBOURG	
Chambre des députés : réponse de la délégation luxembourgeoise	397
PAYS-BAS	
Etats généraux : réponse de la Première Chambre	401
AUTRICHE	
Réponse du Président du Conseil national	403
PORTUGAL	
Assemblée de la République : réponse de la commission des Affaires européennes	405

	Pages
SUÈDE	
Parlement : réponse du Président de la commission consultative pour les affaires de l'Union européenne.....	409
ROYAUME-UNI	
Chambre des communes : réponse de la commission spéciale sur la législation européenne.....	411
Chambre des Lords : réponse de la commission spéciale pour les Communautés européennes.....	419
PARLEMENT EUROPÉEN	
Réponse de la commission du contrôle budgétaire.....	425
SYNTHÈSE DES RÉPONSES.....	427

QUESTIONNAIRES

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. — APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au *Journal officiel* des Communautés européennes ?

3. Préférez-vous :

— que le texte communautaire ne définisse que des orientations générale sur le type de sanctions à prendre ?

— ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

II. — PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final)

5. Êtes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires sont compatibles avec le principe de subsidiarité ?

7. Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

- par des agents mandatés par la Commission ?
- par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission.

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

8. Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de comptabilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention ? Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

III. — COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

BELGIQUE

Réponse conjointe des Comités d'avis chargés de questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. — APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

— Oui.

La force obligatoire des directives et des règlements suppose que le non-respect de ces normes puisse être sanctionné. L'insertion de telles dispositions dans les textes augmentera la sécurité juridique. Il ne suffit pas de formuler ces sanctions en termes généraux dans le Traité.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

— Oui.

3. Préférez-vous :

— que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?

(1) Réponse transmise en français.

– ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?

– Voir réponses sous 1 et 2.

4. *Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?*

– Les secteurs où la fraude est la plus fréquente et la plus importante :

- dans le domaine de la douane ;
- dans le secteur agricole ;
- dans le domaine des fonds structurels ;
- dans le secteur de la T.V.A.

Le point de départ, en tout état de cause, doit rester une lutte aussi efficace que possible contre *chaque* forme de fraude. Comme la fraude contre la C.E. grève tout autant le trésor de l'Union européenne que celui des Etats membres, il est évident qu'une lutte efficace contre la fraude profite à toutes les parties concernées.

II. – PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final)

5. *Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?*

– Oui, à condition de respecter le principe *non bis in idem* et de définir clairement les sanctions administratives.

6. *Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?*

– Oui. Comme le principe de subsidiarité stipule que les décisions doivent être prises au niveau le plus efficace, ceci implique que dans les domaines qui ressortissent à sa compétence, la Communauté doit pouvoir infliger des sanctions administratives.

7. *Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :*

– *par des agents mandatés par la Commission ?*

– *par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?*

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

– Lors de la création d'un système de sanctions administratives communautaires, il faudra systématiquement tenir compte de la spécificité des matières. Selon les cas, soit la Commission, soit les collaborateurs nationaux devraient être chargés du contrôle.

Il faut, autant que possible, donner la préférence à un contrôle effectué par la Commission européenne, puisque celle-ci dispose du personnel technique le plus apte à effectuer les tâches de dépistage.

Il importe toutefois de mieux garantir la protection juridique dans ce domaine : la confusion entre les fonctionnaires ayant une fonction de dépistage et les fonctionnaires chargés de définir la sanction devra être évitée. En outre, il est à recommander d'étendre les compétences de la cellule U.C.L.A.F. en ce domaine.

La collaboration de personnes privées ne peut être envisagée que dans l'exercice d'une fonction d'expert, comme c'est le cas dans la juridiction nationale. Il faut de toute façon mettre en garde contre le danger de privatisation de ce type de contrôle.

8. *Le projet de convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?*

– Il importe de défendre au maximum l'extension des compétences de la Cour de Justice des Communautés aux matières pénales.

III. – COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des Comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

– La Cour des Comptes dispose dès à présent du fondement juridique nécessaire pour exercer un contrôle très étendu, aussi bien dans le domaine de la comptabilité, de la légalité et de la régularité que dans celui de l'adéquation de la gestion financière et ce, tant auprès des institutions de la Communauté que dans les Etats membres. L'important n'est dès lors pas tellement d'étendre les compétences de la Cour, mais plutôt de mettre en œuvre de manière adéquate les compétences dont elle dispose déjà en vertu du Traité de Maastricht.

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

– En vertu de ces dispositions, tout ordonnateur et tout comptable et sous-comptable sont dès à présent responsables tant d'un point de vue disciplinaire que financièrement. Pour l'heure, cette responsabilité est évaluée au sein même de chaque institution européenne. Cette évaluation appartient toutefois, en dernier ressort, à la Cour de Justice européenne, devant laquelle la légitimité de la responsabilité du fonctionnaire européen concerné peut toujours être contestée.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des Comptes et les institutions nationales de contrôles ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

– Cette coopération existe dès à présent avec les Cours des Comptes nationales. Il est cependant indiqué de la rendre plus efficace et de contraindre les pouvoirs publics à donner suite aux remarques de la Cour des Comptes. Il serait utile que la Commission du Budget étudie systématiquement et de façon approfondie les remarques émises et fasse rapport à ce sujet au Parlement.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs parlements nationaux puissent demander à la Cour ses

observations notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

– Aux termes de l'article 188 G, paragraphe 4, du Traité C.E. la Cour des Comptes européennes peut présenter, à tout moment, ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de la Communauté.

Chaque année, la Cour des Comptes belge fait rapport au Parlement belge, dans son cahier d'observation et dans son rapport d'activités, sur ses activités européennes. Par suite de la résolution relative au renforcement du contrôle des parlements nationaux sur le processus de décision européen (Doc. n° 1032/2 - 92/93) adoptée le 9 juillet 1993 par la Chambre des Représentants de Belgique et à la demande du président de la Chambre des Représentants du 5 avril 1994, la Cour des Comptes belge a examiné, en séance plénière du 18 mai 1994, le problème des flux financiers entre l'Union européenne et la Belgique. Cet exemple illustre les possibilités que peut offrir la Cour des Comptes belge, grâce à la relation privilégiée qu'elle entretient avec la Cour des Comptes européenne, en ce qui concerne l'accomplissement, pour le compte du Parlement belge, des tâches de contrôle spéciales relatives aux matières européennes.

IV. – AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

– Il est souhaitable de maintenir et de renforcer les liens étroits qui existent entre la Cour des Comptes européennes et les Cours des Comptes des Etats membres. Tant en ce qui concerne la composition que le fonctionnement de la Cour des Comptes européenne, les initiatives telles que celle prise par le président sortant de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, M. Bourlanges, méritent dès lors d'être soutenues sans réserve (voir notamment Doc. P.E. 209.184 du 19 avril 1994).

DANEMARK

Assemblée nationale :
réponse de la commission des Affaires européennes.

Messieurs les Présidents,

La Commission des Affaires européennes a examiné le contenu de votre lettre du 23 décembre 1994 ainsi que les questionnaires concernant le rôle des parlements nationaux et la lutte contre la fraude dans l'U.E.

Sur la base des notes communiquées par le gouvernement et des présentations orales du ministre, la Commission des Affaires européennes prend position sur le projet de plate-forme de négociation du gouvernement au sujet des propositions de directives et autres, et ce avant que ces textes ne soient traités au sein du Conseil des Ministres. La Commission n'a pour habitude ni d'élaborer des rapports sur des questions politiques ne se rapportant pas directement aux dossiers abordés par le Conseil, ni de formuler des politiques générales. C'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas répondu précédemment aux questionnaires soumis avant les réunions C.O.S.A.C.

Compte tenu du fait que le questionnaire soulève des questions centrales d'une extrême importance, la Commission n'a pas encore envisagé la possibilité d'y répondre. Cependant, nous savons d'ores et déjà qu'il ne sera pas possible d'aboutir à une réponse qui puisse être adoptée par la Commission. En effet, ces questions sont d'un caractère politique tel, que les différents partis auront à leur sujet des points de vue différents. En outre, les questions concernant le rôle des parlements nationaux dans une éventuelle Union à plusieurs vitesses sont d'un caractère extrêmement hypothétique.

Dans le cadre de la prochaine réunion C.O.S.A.C., le Parlement danois enverra une délégation dans laquelle 5 partis seront représentés. Lors des pourparlers de Paris, ces délégués pourront participer aux débats pendant lesquels ils rendront compte des points de vue des différents partis politiques sur les sujets à l'ordre du jour.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, l'expression de mes respectueuses salutations.

Signé :
Ove Fich

Président de la Commission des Affaires européennes.

ALLEMAGNE

Diète fédérale : réponse de la commission des Affaires européennes (1).

Aucune décision n'a été encore prise durant la 13e législature en ce qui concerne les questions se rapportant au deuxième thème du questionnaire. Je ne suis donc pas en mesure de vous faire parvenir de réponse écrite à ce sujet non plus. De manière générale, je renvoie à la proposition de règlement (E.G., EURATOM) du Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés du 11 janvier 1994 (Conseil Doc. 8076/94), que l'on considère comme pouvant servir de base à la suite de la discussion.

Signé : Dr Norbert Wieczorek, député au Bundestag allemand,
président de la commission des Affaires européennes.

(1) Réponse transmise en français.

ALLEMAGNE

Conseil fédéral : réponse de la commission
des questions de l'Union européenne (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. — APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. *Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?*

2. *Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?*

3. *Préférez-vous :*

— *que le texte communautaire ne définitive que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

— *ou que le texte communautaire définitive lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

4. *Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?*

(1) Réponse transmise en français.

- 1 à 4 le Conseil fédéral soutient fondamentalement les efforts de la Commission pour déceler et sanctionner les fraudes et les irrégularités dans le domaine des dépenses. Il estime aussi que celles-ci ont pris une dimension qui justifie des règlements plus étendus et plus cohérents que cela fut le cas jusqu'à présent. Mais le droit des sanctions, du moins en ce qui concerne la fixation d'amendes, doit répondre aux exigences qui résultent de la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des traditions constitutionnelles communes des Etats membres du point de vue de la matérialité des faits, du principe de culpabilité et de la proportionnalité des sanctions prévues.

II. - PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(Voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final.)

5. *Êtes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?*

- Le Conseil fédéral estime que la protection des intérêts financiers de la Communauté est importante et prioritaire. Aussi, le Conseil fédéral comprend-il les efforts de l'Union européenne pour combler les lacunes des sanctions dans ce domaine et pour créer un dispositif pareillement efficace chez tous les Etats membres afin d'éviter les abus et les fraudes qui obèrent ses ressources financières.

Il est vrai, la Communauté n'a pas de compétence dans le domaine du droit pénal. Dans la mesure du possible, l'Union européenne doit, en conséquence, se limiter à des mesures qui s'intègrent dans le droit respectif des Etats membres et qui laissent à ceux-ci assez de latitude pour tenir compte des particularités nationales.

6. *Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?*

- Dans le domaine du droit des sanctions, l'Union européenne doit aussi respecter les limites qui lui sont fixées dans l'exercice de ses attributions par les traités, en particulier les articles 3 B, alinéa 2 et 3 du traité C.E. Dans la mesure du possible, l'Union européenne doit, en conséquence, se limiter à des mesures qui s'intègrent dans le droit res-

pectif des Etats membres, et qui laissent à ceux-ci assez de latitude pour tenir compte des particularités nationales.

7. *Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :*

— *par des agents mandatés par la Commission ?*

— *par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?*

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

— Le Conseil fédéral est d'avis que l'exécution et l'accomplissement d'actes juridiques de l'Union européenne doivent être, en principe, pris en charge par les Etats membres. Il estime que la transposition des réglementations dans tous les Etats membres doit être effectuée en préservant le principe de la proportionnalité avec le même degré de fermeté, les mêmes critères, sans discrimination et sans coût administratif exagéré.

8. *Le projet de convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?*

— Dans sa résolution sur la proposition d'acte du Conseil concernant une convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés, le Conseil fédéral a déclaré que la convention envisagée nécessitait de sérieuses modifications et qu'elle n'était pas acceptable dans sa version actuelle. Le Conseil fédéral a souligné, avant tout, qu'il fallait tenir compte du fait que la Communauté n'avait pas de compétence dans le domaine du droit pénal.

III. — COUR DES COMPTES

9. *Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle*

puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

10. Souhaiter-vous la création d'une cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

— Le Conseil fédéral estime avec fermeté que l'application par l'administration du droit communautaire est fondamentalement l'affaire des Etats membres. Il faut leur laisser le soin de prendre des règlements sur les compétences de surveillance et de contrôle, les procédures d'exécution et les sanctions. Le Conseil fédéral estime, avant tout, que les règlements concernant l'exécution et le contrôle des mesures devraient être formulés de telle sorte que le coût administratif demeure aussi faible que possible.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

— Il pourrait y avoir une collaboration, avant tout un échange d'expériences, entre la Cour des comptes des Communautés européennes et la Cour des comptes fédérale et les Cours des comptes des Länder.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

— Il faudrait avant tout veiller à ce que les mécanismes de contrôle fonctionnent à chaque niveau respectif.

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

— En vertu du principe général de respect de la légalité par l'administration, les Etats membres et les régions sont déjà dans l'obliga-

tion de respecter et d'exécuter en bonne et due forme les dispositions communautaires. Il faut donc obtenir que les tâches des différents échelons soient définies en tenant compte des différentes situations constitutionnelles des Etats membres et que ces tâches soient alors exécutées de manière autonome par les échelons respectifs compétents sur leur propre responsabilité et contrôle.

FRANCE

Réponse conjointe des délégations pour l'Union européenne
de l'Assemblée nationale et du Sénat.

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. — APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Etes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

— Oui. La jurisprudence de la Cour de justice prévoit que la Communauté peut établir des sanctions administratives exécutées par les Etats membres. En l'absence de sanctions communautaires, la Cour a considéré qu'il incombait aux Etats de sanctionner les violations du Traité comme les violations du droit interne et selon leurs règles nationales, mais tout en assurant le caractère effectif, proportionné et dissuasif de ces sanctions.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

— Oui.

3. Préférez-vous :

— *que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

— *ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

– La Délégation de l'Assemblée nationale estime que le texte communautaire devrait définir la nature et le niveau minimum de la sanction.

La Délégation du Sénat ne s'est pas encore prononcée à cet égard.

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

- Environnement.
- Agriculture.
- Protection des consommateurs.

II. – PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(voir la proposition de règlement et la proposition d'acte du Conseil
COM [94] 214 final)

5. Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

– Oui. Il existe d'ailleurs déjà des sanctions administratives communautaires qui s'articulent avec les sanctions administratives et pénales nationales.

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

– Il doit revenir principalement aux Etats membres de sanctionner les violations du droit communautaire. Une application harmonisée de ces sanctions dans l'ensemble des Etats membres doit cependant être recherchée, sans que le principe de subsidiarité en soit pour autant affecté.

7. Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

– *par des agents mandatés par la Commission ?*

– *par des agents nationaux accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?*

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

– Les agents nationaux doivent conserver la compétence de principe des contrôles et les agents ou experts mandatés par la Commission doivent voir leurs pouvoirs plus strictement encadrés que ne le prévoit la rédaction actuelle de l'article 11 de la proposition de règlement. Il n'est pas acceptable que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées. Le recours aux agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la commission, paraît donc préférable.

8) Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

– Ce système ne paraît pas souhaitable, dans la mesure où le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres.

III. – COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

– La délégation de l'Assemblée nationale apporte une réponse négative.

La Cour des comptes dispose, en vertu des traités, de compétences qui lui ont permis d'effectuer, depuis 1977, un travail remarquable. Son statut et son rôle ont déjà été renforcés par le traité sur l'Union européenne.

La Cour des comptes, en application de l'article 188 C, paragraphe 2, du Traité C.E., s'assure déjà de la « bonne gestion finan-

cière » des fonds communautaires. Il serait souhaitable que son contrôle soit étendu à l'ensemble des crédits gérés par des institutions communautaires, telles la B.E.I., mais pas aux organismes bénéficiant de subventions communautaires.

— La délégation du Sénat estime qu'il est souhaitable d'accroître les compétences de la Cour des comptes afin d'exercer un contrôle plus étroit, notamment sur les fonds structurels. Elle souhaite que la Cour des comptes puisse se prononcer non seulement sur la « bonne gestion financière », mais aussi sur le « bon emploi » des fonds communautaires et qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté.

10. Souhaitez-vous la création d'une cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

— La délégation de l'Assemblée nationale apporte une réponse négative. Les leçons que l'on peut tirer du fonctionnement de la cour de discipline budgétaire et financière qui existe déjà en France n'incitent pas à proposer la création d'une juridiction comparable à l'échelon communautaire.

— La délégation du Sénat ne s'est pas encore prononcée sur ce sujet.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

— Oui. Un magistrat de la Cour des comptes française est déjà chargé des relations avec la Cour des comptes des Communautés. La Cour française effectue par ailleurs la liaison entre les administrations françaises et la Cour des Communautés.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

— Oui. Une telle disposition s'inscrirait dans le cadre du renforcement du rôle des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne,

renforcement auquel les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat sont très attachées.

IV. – AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

– L'accent doit également être mis sur la prévention des fraudes. A cet effet, il convient :

- d'améliorer la qualité des réglementations, dont la complexité est souvent exploitée par les fraudeurs ;

- d'améliorer les conditions d'exécution du budget communautaire, conformément aux observations formulées de longue date par la Cour des comptes des Communautés.

IRLANDE

Parlement :
réponse de la commission mixte des Affaires étrangères (1).

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

1. La commission mixte des Affaires étrangères ne siège pas actuellement pour des raisons qui ont été données au cours de la réponse au questionnaire sur le rôle des Parlements nationaux. Jusqu'à présent, la question de la fraude dans la Communauté n'a pas été traitée par la commission mixte. Il paraît probable qu'elle sera abordée par la nouvelle commission des Affaires européennes dont la création vient d'être annoncée par le Gouvernement dans son « Programme pour l'avenir ».

2. Il est clair que la commission mixte est favorable au renforcement des efforts dans l'Union pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude. Elle devrait soutenir l'appel du Conseil européen en faveur de la mise en œuvre totale des nouvelles compétences conférées par le traité sur l'Union européenne au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes. Elle devrait également soutenir la demande faite aux Etats membres de soumettre des rapports sur les mesures pour combattre le mauvais usage des ressources communautaires.

3. La commission mixte devrait soutenir la résolution du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 1^{er} décembre 1994 qui prône l'établissement d'un cadre juridique de sanctions pénales pour la défense des intérêts financiers de la Communauté et pour la mise en œuvre de ses grandes lignes.

4. La commission mixte serait réticente s'il s'avérait que ce dispositif prévoit des dispositions pour des sanctions administratives qui permettraient d'éviter des procédures judiciaires. Il est fort probable que la commission des Affaires européennes s'intéresse à ce domaine dès qu'elle commencera à fonctionner.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

ITALIE

Chambre des députés : réponse de la commission spéciale
pour la politique communautaire (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I – APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

– Afin d'établir un régime de sanctions le plus homogène possible entre les Etats membres, une clause de ce type est accueillie favorablement.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

– Oui : sans aucun doute, cela semble opportun.

3. Préférez-vous :

– *que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

– *ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

– La première option est préférable en application concrète du principe de subsidiarité.

(1) Traduction de la réponse transmise en italien.

4. *Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?*

— Les fonds structurels et la dépense agricole.

II. — LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(Voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final.)

5. *Êtes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?*

— La Commission ne souhaite pas répondre à cette question.

6. *Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?*

— La Commission ne souhaite pas répondre à cette question.

7. *Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :*

— *par des agents mandatés par la Commission ?*

— *par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?*

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

— La Commission ne souhaite pas répondre à cette question.

8. *Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté, et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?*

– Actuellement, l'évaluation de la compatibilité entre les dispositions nationales et les traités communautaires relève de la compétence de la Cour de justice européenne.

Dans le cas des conventions, leur respect par les normes nationales relève de la compétence de la Cour constitutionnelle.

Il s'agirait donc d'introduire ici un principe fortement innovant.

III. – COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

– Un tel accroissement est sans doute opportun.

10. Souhaitez-vous la création d'une cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

– On peut exprimer un avis favorable.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

– En l'état, il est prévu une forme de collaboration et non de coopération. Par conséquent, l'organe national pourrait être individualisé au sein de la Cour des comptes et dans ses sections régionales.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

– Il s'agirait d'une position tout à fait innovante plaçant en première ligne les relations extérieures avec les institutions communautaires.

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

— L'insertion de sanctions pénales et administratives adaptées dans l'ordre juridique des Etats membres.

L'Italie s'est déjà orientée dans cette direction avec la loi du 23 décembre 1986 n° 898, avec l'introduction de l'article 640 *bis*, avec la loi du 22 février 1994 n° 146 (loi communautaire 1993) avec la loi du 19 février 1992 n° 14 (loi communautaire 1991) qui institue un comité de lutte contre les fraudes auprès du ministère chargé des politiques communautaires, ainsi que le décret-loi AC 1882 (loi communautaire 1994) qui, dans son article 42, prévoit une série de mesures pour garantir un meilleur fonctionnement du susdit comité.

LUXEMBOURG

Chambre des députés :
réponse de la délégation luxembourgeoise (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. – APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Etes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

– Oui.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infractions aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

– La délégation se prononce en faveur de l'obligation d'informations en considération du caractère dissuasif de cette mesure.

Quid si l'Etat membre est de connivence avec les fraudeurs ?

3. Préférez-vous :

– *que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

– *où que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

(1) Réponse transmise en français.

— Selon les principes généraux du droit pénal la nature et le niveau des sanctions doivent être définis. Si le texte communautaire ne définit que les orientations générales, les sanctions proprement dites doivent être fixées au niveau national. Dans ce cas il échet de garantir le caractère dissuasif des sanctions.

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

- P.A.C. ;
- Aide humanitaire ;
- Etudes élaborées en vue de la mise en œuvre des politiques communautaires ;
- Recherche ;
- Fonds structurels.

II. — PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(Voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final.)

5. Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

- Oui.

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

- Oui.

7. Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

- par des agents mandatés par la Commission ?
- par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

– La délégation estime que les contrôles devraient être exercés par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission. Elle n'est pas d'avis que les agents mandatés par la Commission pourraient être des personnes privées.

8. Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

– Au cas où il s'agit d'une convention, le caractère intergouvernemental est garanti. La délégation estime qu'il faut éviter que la convention soit transformée en directive du Parlement et du Conseil conformément à la résolution du Parlement européen de décembre 1994 sur la proposition de règlement relatif à la protection des intérêts financiers de la Communauté et sur la proposition d'acte du Conseil de l'Union européenne portant établissement de la convention relative à la protection de ces mêmes intérêts.

III. – COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des Comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

– La délégation répond affirmativement aux trois questions posées.

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

– La délégation estime que la création d'un organe supplémentaire devient superfétatoire si les compétences de la Cour des Comptes sont renforcées.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des Comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

— La délégation tient à ce qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des Comptes européenne et les Cours des Comptes nationales ainsi qu'avec les Commissions des Finances des Parlements nationaux et ceci éventuellement par l'intermédiaire des Cours des Comptes nationales.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

— Oui, également avec chaque Parlement national en particulier.

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

— Des contrôles systématiques devraient être effectués par la Cour des Comptes européennes, et les organes compétents du Parlement européen et de l'Etat membre en question devraient obligatoirement être informés du résultat de ces contrôles.

PAYS-BAS

Etats généraux : réponse de la Première Chambre (1).

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

D'une façon générale, le renforcement des mesures et des procédures destinées à prévenir la fraude dans la Communauté et à lutter contre elle ne peut soulever de sérieuses objections.

En même temps, il faut reconnaître que seuls des experts en la matière peuvent faire des analyses fines et rendre des avis valables ; le sujet est trop sensible et trop complexe pour être traité lors des débats non structurés de la COSAC. Il appartient aux experts de fournir des plans, des procédures et des avis sur lesquels pourraient se fonder des opinions politiques. Le Parlement européen devrait conduire cette discussion.

Il serait extrêmement important d'améliorer parallèlement la qualité des règlements européens. Ces derniers devraient être clairs, transparents, sans aucune ambiguïté et destinés à être conservés.

Le soutien des citoyens européens ne pourra être obtenu que lorsque ces deux orientations auront été prises.

On pourrait proposer plus précisément de concentrer les premières actions sur les secteurs politiques les plus prédisposés à la fraude, à savoir les secteurs dans lesquels d'importantes sommes d'argent sont dépensées, surtout lorsqu'ils bénéficient de subventions et de programmes d'aides. A cet égard, la compétence de la Cour des comptes des Communautés devrait être accrue et ses conclusions devraient être rendues publiques. Il faut encourager la coopération entre les cours des comptes européenne et nationales. Ainsi, les Parlements nationaux pourront ensuite agir conformément aux conclusions publiées par ces Cours.

Il faudra que les sanctions soient rendues publiques, elles aussi. *Le Journal officiel* des Communautés européennes pourrait être un véhicule approprié. A ce propos, il faut envisager des possibilités de vérification, à la lumière également des droits pénaux impliqués.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

AUTRICHE

Réponse du Président du Conseil national (1).

M. Robert PANDRAUD
Président de la délégation
pour l'Union européenne
Assemblée nationale

M. Jacques GENTON
Président de la délégation
pour l'Union européenne
Sénat

Chers collègues,

Au nom du Conseil national autrichien, je vous remercie pour votre invitation à la XII^e Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires à Paris les 27 et 28 février.

A mon grand regret, je ne serai pas en mesure de participer à la Conférence. Notre assemblée sera représentée par le président de la commission des Affaires étrangères, M. Peter SCHIEDER, accompagné de cinq parlementaires et deux fonctionnaires.

Indiscutablement, les principaux sujets de la Conférence sont de la plus grande importance. Cependant, en raison du fait que l'Autriche n'est membre de l'Union européenne que depuis très peu de temps, notre Commission n'a pas encore l'expérience requise pour répondre aux questionnaires sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et sur la lutte contre la fraude ; nous le regrettons.

Après nos élections nationales en octobre 1994, le Conseil national autrichien s'est récemment reconstitué et les partis politiques ont à peine commencé les discussions sur le rôle du Parlement autrichien dans l'Union. Nous ne sommes donc pas en état de nous former une opinion sur les mesures qui devraient être prises.

Vous remerciant pour votre compréhension, je reste sincèrement vôtre.

Heinz FISCHER
Président du Conseil national autrichien

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

PORTUGAL

Assemblée de la République :
réponse de la commission des Affaires européennes (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. – APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Etes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

– L'application effective du droit communautaire est un sujet bien plus vaste que la lutte contre la fraude, qui est examiné de façon plus précise dans le II ci-dessous. La fraude est un problème qui préoccupe grandement le Parlement portugais. Plusieurs commissions, parmi lesquelles la commission des Affaires étrangères, sont actives sur ce terrain, avec notamment l'examen du projet de règlement du Conseil sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et le projet de décision du Conseil relatif à la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté. S'agissant de cette question spécifique, nous approuvons les recommandations adressées aux Etats membres dans la résolution du Conseil du 6 décembre 1994, sur la protection légale des intérêts financiers de la Communauté.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

– En principe, les Etats membres devraient informer la Commission des sanctions précises applicables. S'agissant de la publication au

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

Journal officiel, il n'existe aucune raison de la recommander puisque cela ne semble pas un facteur réel de prévention des violations des normes communautaires.

3. Préférez-vous :

– *que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

– *ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

– Comme indiqué en réponse à la question 1) nous sommes d'accord avec les recommandations adressées aux Etats membres dans la résolution du Conseil du 6 décembre 1994 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté.

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

– Sur la base d'une analyse des risques, ceux dans lesquels les sommes en jeu ou les effets sociaux de la fraude seraient les plus élevés.

**II. – PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DE LA COMMUNAUTÉ**

(Voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final.)

5. Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

– Un effort devrait être accompli pour coordonner les systèmes de sanction nationaux et communautaires plutôt que de superposer les deux systèmes de sanction. Cela devrait être empêché selon le principe *non bis id idem*.

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

– Voir réponse à la question 5.

7. Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

— *par des agents mandatés par la Commission ?*

— *par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?*

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

— La coordination des systèmes peut comprendre l'intervention d'agents nommés par la Commission, conformément au droit communautaire en vigueur, à savoir l'article 23 du règlement n° 2082/93 du 20 juillet 1993.

8. Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

— L'article 11 du projet de convention ne permet pas l'action mentionnée dans la question. Il confère simplement le pouvoir à la Cour de justice d'interpréter les dispositions de la convention et seulement sur demande dans le cadre d'un jugement préliminaire.

III. — COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

— La Cour des Comptes européenne n'a été instituée comme institution de la Communauté que depuis un peu plus d'un an. Ainsi, il serait souhaitable de développer la pratique consistant à inclure une évaluation du bon usage des fonds communautaires dans ses rapports avant que ne soit envisagée une extension de ses compétences.

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

- Nous sommes en désaccord avec l'idée selon laquelle il faudrait établir une cour de discipline budgétaire, sur le modèle de la France, étant entendu que la priorité doit être le renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des Comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

- Comme indiqué ci-dessus, la coopération entre la Cour des comptes de la Communauté et les organes nationaux de contrôle, doit être maintenue. Une coopération existe d'ores et déjà entre la Cour des comptes communautaire et les institutions portugaises correspondantes : Cour des comptes portugaises et inspection générale des finances.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

- Non, indépendamment de la coopération entre la Cour des comptes de la C.E.E. et les cours des comptes nationales et les Parlements nationaux.

IV. - AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

- Des mesures pour augmenter la transparence devraient être prises grâce à la publication régulière de rapports et à des audits sur l'utilisation des ressources de la Communauté, telle que la publication de listes de subventions communautaires, des cofinancements avec leur base légale, et l'identification des bénéficiaires.

SUÈDE

Parlement : réponse du Président de la commission consultative pour les Affaires de l'Union européenne (1).

**MM. Robert Pandraud et Jacques Genton,
présidents des délégations pour l'Union européenne.**

Chers collègues,

Au nom de la commission consultative pour les Affaires de l'Union européenne, je vous remercie de votre invitation à la XII^e C.O.S.A.C., à Paris les 27 et 28 février 1995. Notre commission sera représentée par M. Lars Tobisson, vice-président, et moi-même, accompagnés de deux fonctionnaires du secrétariat de la commission. M. Tobisson et moi-même nous réjouissons de participer à la conférence.

Les principaux sujets de la conférence sont de la plus grande importance. Cependant, en raison du fait que la Suède n'est membre de l'Union européenne que depuis très peu de temps, notre commission n'est pas en mesure, à notre grand regret, de répondre aux questionnaires sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et sur la lutte contre la fraude. Les partis politiques suédois n'ont que tout récemment commencé à discuter du rôle du Parlement suédois dans l'Union. Quant aux mesures destinées à combattre la fraude, il s'agit là d'un des domaines auxquels la Suède donne priorité. Étant un nouvel Etat membre, nous manquons encore de l'expérience nécessaire pour nous former une opinion sur les mesures qui devraient être prises.

Sincèrement vôtre.

Berit LÖFSTEDT,
Président de la commission consultative
pour les Affaires de l'Union européenne.

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

ROYAUME-UNI

Chambres des Communes :
réponse de la commission spéciale sur la législation européenne (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

I. - APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

- Il est bien établi que les Etats membres sont tenus par l'article 5 du traité de prendre des sanctions effectives et proportionnées en cas d'infraction aux obligations légales et communautaires et de prendre les mesures appropriées pour mettre en œuvre ces sanctions. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'inclure une telle clause dans les directives et règlements communautaires et nous doutons de l'intérêt de cette initiative.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

- Les directives contiennent déjà une disposition demandant aux Etats membres d'informer la Commission des mesures prises pour respecter la directive. De notre point de vue, cette information comprend les détails des dispositions de mise en application, mais nous pensons qu'il serait souhaitable que ce point soit explicite. Généralement, les règlements ne comprennent pas de dispositions demandant aux Etats

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

membres d'informer la Commission des mesures prises pour assurer leur mise en application ; nous sommes favorables à l'inclusion d'une clause de cette nature. Nous ne pensons pas, cependant, que publier ces informations au *Journal officiel* de la C.E. serait une bonne idée. Il suffit que la Commission en soit informée, puisqu'elle est en mesure d'évaluer l'adéquation des sanctions et a la responsabilité de prendre des mesures contre un Etat membre si elle les juge inadaptées.

3. Préférez-vous :

– que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?

– ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?

– Dans la mesure où le texte communautaire prévoit des dispositions relatives aux sanctions, nous préférons qu'en règle générale seules les lignes directrices générales soient définies. Nous estimons que, conformément au principe de subsidiarité, il est généralement préférable de laisser aux Etats membres la formulation des sanctions dans le contexte de leur droit national et de leur politique pénale. Toutefois, dans certains cas, notamment dans les domaines comme l'agriculture qui implique un financement important de la part de la Communauté, nous acceptons que le texte communautaire prévoie éventuellement une sanction uniforme.

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

– Nous pensons que priorité devrait être donnée aux domaines où les intérêts financiers de la Communauté sont le plus en jeu, c'est-à-dire lorsque l'aide communautaire émane des fonds structurels et du budget de la Communauté.

II. – PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(voir la proposition de règlement
et la proposition d'acte du Conseil COM (94) 214 final)

5. Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

– L'article 209 a du Traité stipule que les Etats membres doivent lutter contre la fraude qui affecte les intérêts financiers de la Communauté avec les mêmes mesures que celles prises contre la fraude qui affecte leurs propres intérêts financiers. Nous estimons que, conformément à cette disposition, la responsabilité d'instituer et de mettre en place des sanctions administratives et pénales relève principalement des Etats membres. Nous acceptons, toutefois, que lorsque sont impliqués des intérêts financiers communautaires importants, les sanctions pénales nationales soient complétées par des sanctions administratives communautaires. La définition de ces dernières doit, toutefois, éviter avec soin le chevauchement ou la reproduction des règles nationales, ce qui porterait à confusion.

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

– Comme indiqué dans la réponse à la question 5 ci-dessus, nous estimons que les sanctions sont en premier lieu du ressort des Etats membres. Tant que le développement de sanctions administratives complète les responsabilités des Etats membres par des dispositions adaptées aux cas où l'action de l'Etat, pour quelque raison que ce soit, s'est avérée ou s'avère inefficace, nous ne voyons pas d'incompatibilité avec le principe de subsidiarité.

7. Si un système de sanctions administratives communautaires était mis en place, jugeriez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

– par des agents mandatés par la Commission ?

– par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

– Nous préférons que les vérifications soient effectuées par des agents nationaux agissant conjointement avec des agents mandatés par la Commission. Dans la mise en place de sanctions administratives communautaires, toute l'attention requise doit être portée à toute action parallèle entreprise ou envisagée au niveau national ainsi qu'aux garanties et procédures légales nationales. Il est donc essentiel que la Commission travaille en coopération étroite avec les administrations nationales à tous les niveaux.

Le recours à des cabinets d'audit privés ne soulève aucune objection de notre part, pourvu qu'il existe des garanties satisfaisantes afin d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer le secret professionnel.

8. Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

– Le projet de Convention prévoit en son article 11 d'accorder à la Cour de Justice une compétence en matière d'interprétation et de mise en œuvre de la Convention similaire à celle qu'elle détient dans le Traité de Rome. La Convention, proposée sur le fondement du titre VI du Traité sur l'Union européenne (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) et de l'article K3 (2) c, troisième alinéa, laisse au Conseil, lors de la rédaction de la Convention, la faculté de conférer ou de ne pas conférer cette compétence à la Cour de Justice. Il existe des arguments de poids à la fois en faveur et contre l'attribution de la compétence à la Cour de Justice. Le cas échéant, la compétence de la Cour s'en trouverait considérablement étendue. Par ailleurs, si la Cour n'a pas compétence, comment assurer l'uniformité d'interprétation et de mise en œuvre de la Convention ? C'est une question difficile sur laquelle nous n'avons pas encore d'opinion déterminée.

III. – LA COUR DES COMPTES DE LA COMMUNAUTÉ

Avant de répondre aux questions 9)-12), il est nécessaire de considérer les pouvoirs dont dispose actuellement la Cour des Comptes.

La Cour des comptes est maintenant une institution communautaire. La compétence de la Cour est définie à l'article 188 c du Traité. L'article 188 c (1) prévoit :

i) qu'elle examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté ;

ii) qu'elle examine les comptes de toutes les recettes et dépenses de tous les organismes créés par la Communauté dans la mesure où l'acte par lequel ils ont été fondés n'excluent pas cet examen.

L'article 188 c (2) prévoit que la Cour examine si toutes les recettes ont été perçues et toutes les dépenses encourues légalement et régulièrement et si la gestion financière a été saine.

L'article 188 c (4) prévoit que le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de la Communauté et dans les Etats membres ; elle prévoit également que dans les Etats membres, le contrôle sera effectué en liaison avec les institutions nationales chargées du contrôle des comptes ou, si elles ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents.

Dans ce contexte, le point de vue de la Commission sur les questions 9)-12) est le suivant :

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

- Nous doutons qu'il soit nécessaire d'accroître les compétences de la Cour pour lui permettre de déterminer le bon emploi des fonds communautaires. En relation avec les institutions et instances où elle doit effectuer ses contrôles, la Cour est déjà en mesure d'indiquer si les fonds ont été employés conformément aux objectifs et priorités pour lesquels ils ont été affectés. Elle a déjà prouvé qu'elle pouvait signaler les cas où les institutions ou les instances communautaires n'avaient pas réussi à définir des objectifs, priorités et cibles suffisamment précis.

De notre point de vue, les pouvoirs de la Cour doivent lui permettre d'examiner les pièces et les comptes appropriés des instances intermédiaires chargées de gérer des fonds communautaires et, si nécessaire, les comptes et pièces comptables des instances et institutions bénéficiaires de fonds communautaires. Le présent Traité n'attribue pas explicitement de telles fonctions à la Cour, mais elles peuvent être implicites. Si la Cour a la capacité de fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance de la fiabilité des comptes ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes (conformément à l'article 188 c (1), deuxième paragraphe), elle doit être également capable d'examiner l'exactitude et la véracité des comptes ou pièces comptables à partir desquels les comptes de l'institution ou du corps communautaire sont établis. Mais, même si la Cour détient implicitement ces pouvoirs, il est évident qu'il lui sera impossible, dans la pratique, pour des raisons de ressources, d'entreprendre ces vérifications autrement que dans des circonstances très spéciales ou limitées.

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

– Nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de créer une Cour de discipline budgétaire pour contrôler les décisions prises par les ordonnateurs des dépenses communautaires. S'il appartient à la Cour des comptes de déterminer si les dépenses ont été approuvées alors qu'elles n'auraient pas dû être autorisées, il relève de la gestion interne de la Commission et des institutions communautaires de veiller à ce que leurs ordonnateurs agissent avec justesse et dans le respect des règles.

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

– L'article 188 c (3) prévoit déjà que les contrôles sont effectués en liaison avec les instances nationales de contrôle des comptes des Etats membres. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* a capacité d'exercer des pouvoirs similaires à ceux de la Cour des comptes en ce qui concerne le gouvernement central et ses institutions. L'*Audit Commission* exerce une fonction similaire en ce qui concerne les autorités locales.

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

Il est important que la Cour des comptes, en tant qu'institution communautaire européenne dotée de la liberté de déterminer ses priorités dans le cadre des pouvoirs et responsabilités que lui confère le Traité, ne soit pas subordonnée à une autre institution communautaire ou aux Etats membres dans la conduite de ses travaux. Rien ne s'oppose à ce qu'un ou plusieurs Etats membres attirent l'attention de la Cour des comptes sur des sujets pour lesquels ils estiment qu'une enquête spéciale et un rapport pourraient être utilement entrepris. Il semble que rien ne s'oppose non plus à ce que de telles demandes soient formulées dès à présent.

IV. – AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

– Les Etats membres examinent actuellement les propositions de la Commission en vue d'un projet de règlement pris en vertu de l'article 235 du Traité pour créer des dispositions communautaires traitant des irrégularités qui impliquent des fonds communautaires, ainsi qu'un projet de décision établissant une convention européenne pris sur le fondement de l'article K3 (2) (c) du Traité pour harmoniser les dispositions pénales des Etats membres concernant les irrégularités qui impliquent des fonds communautaires. Comme ces matières sont encore soumises à examen, nous pensons qu'il serait prématuré de suggérer d'autres mesures susceptibles de contribuer à lutter contre la fraude dans la Communauté. La première exigence est que les Etats membres honorent individuellement et collectivement leur obligation d'agir envers la fraude impliquant les fonds de la Communauté de la même façon qu'ils le feraient dans leur propre pays pour des fonds non communautaires.

ROYAUME-UNI

Chambres des Lords : réponse de la commission spéciale pour les Communautés européennes (1).

LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

INTRODUCTION

L'intérêt de la commission spéciale pour la fraude et la gestion des finances de la Communauté s'est traduit par la publication, au cours de ces dernières années, des quatre rapports suivants :

- *Fraude contre la Communauté*, 5^e rapport, session 1988-1989.
- *Lutte contre la fraude*, 13^e rapport, session 1992-1993.
- *Fraude et mauvaise gestion des finances de la Communauté*, 6^e rapport, session 1993-1994.
- *Contrôle financier et fraude dans la Communauté*, 12^e rapport, session 1993-1994.

Un résumé des recommandations contenues dans le dernier rapport de la commission spéciale répondra à la question 13. (*Quelles autres mesures vous paraissent être souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?*).

En général, dans ses récents rapports, la commission spéciale a concentré son attention sur la *prévention* de la fraude. Examinant la nouvelle stratégie antifraude de la Commission européenne, la commission spéciale a déclaré :

« Plus fondamentalement, on ne fait pas suffisamment de distinction entre la prévention de la fraude et la détection de la fraude. Il faudrait faire plus d'efforts en faveur de la prévention. Comme la fraude est l'une des conséquences d'une mauvaise gestion financière, les pro-

(1) Traduction de la réponse transmise en anglais.

positions de l'Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission européenne (U.C.L.A.F.) sont hors de propos. »

La plupart des questions posées par la Présidence se rapportent à l'application du droit communautaire et aux sanctions. Nous avons essayé de répondre au plus grand nombre de questions possible, mais nous ne sommes pas capables de répondre à certaines d'entre elles, parce que la commission spéciale n'a recueilli aucun témoignage et n'a exprimé aucune opinion à propos des sujets concernés.

I. – APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Êtes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

– En général, oui.

2. Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal officiel des Communautés européennes ?

– La commission spéciale serait favorable à l'obligation de présenter un rapport, si cela n'est pas encore exigé de façon claire ou explicite. Elle n'a pas examiné la seconde question, mais la publication au *Journal officiel* ne lui semble pas particulièrement utile.

3. Préférez-vous :

– *que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?*

– *ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?*

– La Commission n'a pas examiné cette question récemment. Suivant le précédent de son rapport sur le *Blanchiment de l'argent* (premier rapport, session 1990-1991), il conviendrait de choisir une approche au cas par cas.

4. *Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?*

— La Commission spéciale n'a pas examiné la question en tant que telle, mais elle partage *a priori* l'opinion de la Chambre des Communes, qui estime que la priorité devrait être accordée aux secteurs où les intérêts financiers de la Communauté courent le plus de risques, notamment là où l'aide de la Communauté est accordée dans le cadre des fonds structurels et du budget communautaire.

II. — PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

(voir la proposition de règlement et la proposition d'acte du Conseil COM [94] 214 final)

Remarque : la proposition de règlement et la proposition d'acte du Conseil (COM [94] 214 final) sont actuellement examinées minutieusement par la commission spéciale. Les réponses qui suivent ne se réfèrent pas directement à ce texte mais à des rapports publiés antérieurement par la commission spéciale.

5. *Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?*

— En 1989, la Commission a déclaré :

« La Commission européenne et le Conseil devraient aussi examiner si, en cas de manquement, il serait possible d'étendre les pouvoirs pour infliger des amendes ou d'autres sanctions financières. Il existe un précédent, à l'article 87 du Traité CEE... Le Conseil devrait étudier les différentes pratiques nationales concernant les sanctions pour fraude fiscale et examiner si une clause ne pourrait pas être utilement ajoutée à l'avant projet de Traité communautaire relatif aux infractions (*Fraude contre la communauté*, 5^e rapport, session 1988-1989).

La Commission spéciale a approuvé l'application de sanctions administratives communautaires (*Contrôle financier dans la Communauté*, 12^e rapport, session 1993-1994).

6. *Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?*

— Oui. En 1994, la Commission spéciale a déclaré que « par définition nous parlons de dépenses là où la compétence de la Communauté a déjà été acceptée, donc le principe de la subsidiarité ne peut pas être invoqué pour restreindre la compétence exclusive de la Commission européenne à assurer la bonne gestion de ces dépenses. » (*Contrôle financier et fraude dans la Communauté, 12^e rapport, session 1993-1994*).

7. Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

— par des agents mandatés par la Commission ?

— par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?

Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

— La Commission spéciale est convaincue qu'il est important d'établir des relations plus efficaces entre la Commission européenne et les Etats membres afin d'assurer un bon contrôle financier. En juillet 1994, nous avons recommandé que soit nommé dans chaque Etat membre un représentant principal de la Commission européenne, chargé de faire savoir à cette dernière si les mesures de contrôle existant dans l'Etat membre étaient appropriées et appliquées de manière efficace.

La Commission spéciale préférerait que les agents de la Commission européenne soient accompagnés par des agents nationaux ; cet avis est exprimé dans un rapport général (*Pouvoirs d'investigation et d'inspection de la Commission, 18^e rapport, session 1983-1984*) ainsi que dans le cas particulier de la mise en application de la politique relative à la concurrence (*Mise en application des réglementations communautaires relatives à la concurrence, 1^{er} rapport, session 1993-1994*).

8. Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

— Pas de réponse.

III. — COUR DES COMPTES

9. *Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?*

— La Commission n'a pas exprimé d'avis définitif sur l'accroissement des compétences de la Cour, bien qu'elle ait déclaré en 1987 qu'au bout de dix ans d'existence, le temps était venu de revoir complètement l'organisation, les méthodes et le rôle de la Cour au sein de la Communauté (*Cour des comptes*, 6^e rapport, 1986-1987). La Commission spéciale a cependant indiqué à plusieurs reprises que la Cour n'avait pas suffisamment de moyens pour s'acquitter des tâches qu'elle avait à remplir. En 1994, la Commission spéciale était d'avis que la Cour n'était pas capable d'assurer un contrôle efficace dans un quelconque Etat ou dans tous les Etats membres, et qu'elle pourrait par conséquent être incapable de remplir son mandat aux termes de l'article 188 C du Traité (*Contrôle financier et fraude dans la Communauté*, 12^e rapport, 1993-1994).

10. *Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?*

— La Commission spéciale n'a pas exprimé d'opinion.

11. *Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?*

— En 1989, nous avons recommandé que la Cour organise le programme de ses travaux de telle sorte que toutes les opérations réalisées dans les Etats membres fassent l'objet de vérifications régulières ou de contrôles à l'improviste suivant le cas. Nous avons aussi suggéré que la Cour passe des accords avec des organes nationaux de contrôle externe pour qu'ils mettent ce programme de travaux en œuvre en son nom. au Royaume-Uni, le *National Audit Office* serait l'organisme approprié pour remplir cette fonction (*Fraude contre la Communauté*, 5^e rapport, session 1988-1989).

12. *Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?*

— La Commission spéciale n'a pas exprimé d'avis.

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

— Il a été question plus haut de certains des principaux éléments des quatre rapports de la Commission sur la fraude et la gestion financière dans la Communauté. A la fin du rapport le plus récent (juillet 1994), nous avons conclu ainsi :

— la stratégie anti-fraude pour 1994 de la Commission européenne n'est pas adaptée. Elle manque de substance, n'est pas spécifique et n'a pas d'objectifs et d'indicateurs de performance. Elle ne prévoit pas de moyens d'inciter les Etats membres à bien gérer les fonds communautaires ;

— l'accent n'est pas suffisamment mis sur la prévention de la fraude. Il faudrait accorder bien plus d'attention à la réglementation et aux programmes tendant à empêcher toute fraude ;

— il faut que la Commission assume sa responsabilité pour faire en sorte que les fonds communautaires soient bien gérés et qu'elle indique avec précision les procédures que doivent suivre les Etats membres agissant en qualité d'agents ainsi que les contrôles qu'ils doivent exercer ;

— la gestion financière devrait être plus stricte dans les directions dépenièrès. Il faudrait faire moins confiance au « visa préalable » de la D.G. XX et nommer, dans chaque Etat membre, un représentant principal de la Commission européenne qui soit chargé de donner des informations sur la manière dont sont appliquées les mesures de contrôle ;

— l'autorité de la Cour des comptes devrait être renforcée et le Parlement européen devrait jouer un rôle plus actif dans la lutte contre la fraude ;

— il faut que l'opinion publique soit informée et intéressée à ces questions ;

— un groupe de réflexion constitué d'experts extérieurs, devrait être désigné pour examiner minutieusement la manière dont les institutions s'acquittent de leurs responsabilités financières. Sinon le Conseil devrait insister pour que la Commission européenne entreprenne elle-même ce type d'étude avec l'aide de professionnels venant de l'extérieur.

PARLEMENT EUROPÉEN

Réponse de la commission du contrôle budgétaire

Messieurs J. GENTON, R. PANDRAUD,
Présidents des délégations pour l'Union européenne

Chers collègues,

Notre commission a appris avec plaisir que vous aviez l'intention d'inscrire à l'ordre du jour de votre prochaine conférence la question de la lutte contre la fraude dans la Communauté. Depuis plusieurs années en effet, dans nos contacts avec les commissions compétentes des Parlements nationaux, nous soulignons le rôle important que ceux-ci pourraient exercer en faisant jouer leur influence sur les gouvernements et administrations nationaux pour qu'ils prennent conscience de façon plus précise de leurs responsabilités dans le domaine et les exercent plus complètement.

Nous avons pris connaissance du questionnaire que vous avez bien voulu nous adresser. Etant donné que ce problème est au centre de nos préoccupations depuis la mise en place de notre commission en 1979, nos prises de position ont été formulées dans de nombreux rapports que nous avons soumis au Parlement et qui sont bien entendu à votre disposition. Vous trouverez ci-joint les textes les plus récents. Vous pourrez constater qu'ils sont à l'origine de la prise de conscience et des progrès enregistrés dans ce domaine aux plans législatif et administratif au cours de ces dernières années.

En ce qui concerne le questionnaire lui-même, nous souhaitons formuler les remarques suivantes :

— il conviendrait de préciser dans l'intitulé que la C.O.S.A.C. entend traiter de la lutte contre la fraude affectant le budget communautaire, la lutte contre la fraude dans la communauté étant un autre problème d'une autre ampleur ;

— les intérêts financiers de la Communauté devraient avoir une place plus importante dans le questionnaire. En particulier, les préoccupations et les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires chargés d'assurer la protection de ces intérêts devraient être étudiés d'une manière plus approfondie ;

— la question de la subsidiarité devrait être abordée d'une façon plus globale : à qui doit échoir la responsabilité primaire de protéger les intérêts financiers de l'U.E. ? ;

— le questionnaire devrait tenir compte d'une façon plus approfondie de l'intérêt de chaque Etat membre à être informé de la situation de la lutte contre la fraude dans les autres Etats membres.

Nous vous prions de croire, chers collègues, à l'assurance de notre considération distinguée et de mes meilleurs sentiments.

Signé :

Diemut R. THEATO.

SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LA COMMUNAUTÉ

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La présidence de la C.O.S.A.C. avait reçu, au 23 février 1995, quatorze réponses à son questionnaire sur la lutte contre la fraude dans la Communauté.

Trois réponses se limitent à indiquer que l'organe spécialisé ne s'est pas encore prononcé sur les questions posées (Diète fédérale allemande, ainsi que les assemblées de deux nouveaux Etats membres, le Parlement suédois et le Conseil national autrichien). Le Parlement européen, pour sa part, émet des critiques sur la portée du questionnaire, notamment sur la première partie, relative à l'application du droit communautaire et, par ailleurs, renvoie aux travaux déjà accomplis par ses organes.

Les réponses sont brièvement présentées, ci-après, question par question et pays par pays, dans la mesure où il est apparu malaisé de synthétiser de façon homogène les indications fournies.

*
* *

I. - APPLICATION EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Etes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

BELGIQUE	Oui.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : Oui, sous réserve du respect de la convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles communes des Etats membres.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Oui.
ITALIE	Chambre des députés : -
LUXEMBOURG	Oui.
PAYS-BAS	Première chambre : -
PORTUGAL	-
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : En général, oui.

2. a) Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

b) Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiée au *Journal officiel* des Communautés européennes ?

BELGIQUE	a) Oui. b) Oui.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : -
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : a) Oui. b) Oui.
ITALIE	Chambre des députés : a) Oui. b) Oui.
LUXEMBOURG	a) Oui. b) Oui.
PAYS-BAS	Première chambre : -
PORTUGAL	a) Oui. b) Non.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : a) Oui. b) Non.

3. Préférez-vous que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?

BELGIQUE	Il ne suffit pas de formuler les sanctions en termes généraux dans le Traité.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : -
FRANCE	Assemblée nationale : le texte communautaire devrait définir la nature et le niveau minimum de la sanction. Sénat : -
ITALIE	Chambre des députés : le texte communautaire devrait ne définir que des orientations générales, en application concrète du principe de subsidiarité.
LUXEMBOURG	Selon les principes généraux du droit pénal, la nature et le niveau des sanctions doivent être définis. Si le texte communautaire ne définit que les orientations générales, les sanctions proprement dites doivent être fixées au niveau national. Dans ce cas, il convient de garantir le caractère dissuasif des sanctions.
PAYS-BAS	Première Chambre : -
PORTUGAL	La solution retenue par le Conseil dans sa résolution du 6 décembre 1994 est satisfaisante.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : il convient de privilégier une approche au cas par cas.

4. Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

BELGIQUE	Douanes, agriculture, fonds structurels, T.V.A.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : -.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Environnement, agriculture, protection des consommateurs.
ITALIE	Chambre des députés : Fonds structurels, agriculture.
LUXEMBOURG	Agriculture, aide humanitaire, études élaborées en vue de la mise en œuvre des politiques communautaires, recherche, fonds structurels.
PAYS-BAS	Première chambre : Secteurs les plus prédisposés à la fraude, dans lesquels d'importantes sommes sont dépensées, surtout lorsqu'ils bénéficient de subventions et d'aides.
PORTUGAL	Secteurs dans lesquels les sommes en jeu ou les effets sociaux de la fraude sont les plus élevés.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : Aides accordées dans le cadre des fonds structurels et du budget communautaire.

II. - PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

5. Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

BELGIQUE	Oui, à condition de respecter le principe <i>non bis in idem</i> et de définir clairement les sanctions administratives.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : Les lacunes qui existent dans les sanctions doivent être comblées.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Oui.
ITALIE	Chambre des députés : -
LUXEMBOURG	Oui.
PAYS-BAS	Première chambre : -
PORTUGAL	Il faut coordonner les systèmes de sanction nationaux et communautaires, en vertu du principe <i>non bis in idem</i> , plutôt que les superposer.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : Oui.

6. Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

BELGIQUE	Oui.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : L'Union doit se limiter à des mesures qui s'intègrent dans les droits nationaux respectifs et qui leur laissent assez de latitude pour tenir compte des particularités nationales.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Il revient d'abord aux Etats membres de sanctionner les violations du droit communautaire.
ITALIE	Chambre des députés : -
LUXEMBOURG	-
PAYS-BAS	-
PORTUGAL	Il faut coordonner, et non superposer, les systèmes de sanction nationaux et communautaire.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : Oui.

7. a) Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés par des agents mandatés par la Commission, ou par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ?

b) Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

BELGIQUE	a) Agents communautaires ou agents nationaux, suivant les secteurs, avec une préférence pour un contrôle communautaire. b) Seulement dans une fonction d'expertise et sans privatiser les contrôles.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : Agents nationaux en principe.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : a) Agents nationaux en principe, accompagnés, le cas échéant, d'agents communautaires. b) Non
ITALIE	Chambre des députés : -
LUXEMBOURG	a) Agents nationaux accompagnés par des agents communautaires. b) Non.
PAYS-BAS	Première chambre : -
PORTUGAL	a) La Commission peut déjà désigner des agents de contrôle. b) -
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : a) Agents nationaux accompagnés par des agents communautaires.

8. Le projet de convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de justice des Communautés européennes la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

BELGIQUE	Oui.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : La Communauté n'a pas de compétence dans le domaine du droit pénal.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Non.
ITALIE	Chambre des députés : Ce système introduirait un bouleversement significatif, car c'est la Cour constitutionnelle qui assure jusqu'à présent le contrôle du respect des conventions par les normes nationales.
LUXEMBOURG	Le recours à une convention garantit le caractère intergouvernemental de la matière.
PAYS-BAS	Première chambre : --
PORTUGAL	Oui
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : --

III. - COUR DES COMPTES

9. Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaires ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

BELGIQUE	Il convient de mettre en œuvre de manière adéquate les compétences dont la Cour dispose déjà en vertu des Traités et qui lui permettent d'exercer un contrôle très étendu.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : -
FRANCE	Assemblée nationale : la Cour dispose déjà de compétences qui lui ont permis d'effectuer un travail remarquable, mais il serait souhaitable que son contrôle soit étendu à l'ensemble des crédits gérés par les institutions communautaires, sans aller jusqu'aux organismes bénéficiant de subventions communautaires, déjà contrôlés par les organes nationaux. Sénat : il est souhaitable que les compétences de la Cour des comptes soient accrues afin d'exercer un contrôle plus étroit, notamment sur les fonds structurels, qu'elle puisse se prononcer non seulement sur « la bonne gestion financière », mais aussi sur le « bon emploi » des fonds communautaires, et qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté.
ITALIE	Chambre des députés : oui.
LUXEMBOURG	Oui.
PAYS-BAS	Première Chambre : la compétence de la Cour des comptes des Communautés devrait être accrue et ses conclusions devraient être rendues publiques.
PORTUGAL	Avant d'envisager une extension des compétences de la Cour, il serait souhaitable de développer la pratique consistant à inclure une évaluation du bon usage des fonds communautaires dans ses rapports.
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : la Cour ne dispose pas de moyens suffisants pour accomplir ses tâches et il est temps de revoir complètement son organisation, ses méthodes et son rôle.

10. Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

BELGIQUE	Tout ordonnateur et tout comptable et sous-comptable sont dès à présent responsables, tant d'un point de vue disciplinaire que financièrement. Pour l'heure, cette responsabilité est évaluée au sein même de chaque institution européenne. Cette évaluation appartient toutefois, en dernier ressort, à la Cour de justice européenne, devant laquelle la légitimité de la responsabilité du fonctionnaire européen concerné peut toujours être contestée.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : -
FRANCE	Assemblée nationale : Non. Sénat : -
ITALIE	Chambre des députés : Oui.
LUXEMBOURG	Non, si les compétences de la Cour des comptes sont renforcées.
PAYS-BAS	Première chambre : -
PORTUGAL	Non, car il faut prioritairement renforcer la Cour des comptes
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : -

11. Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle se faire dans votre pays ?

BELGIQUE	Cette coopération existe dès à présent avec les cours des comptes nationales. Il est cependant souhaitable de la rendre plus efficace et de contraindre les pouvoirs publics à donner suite aux remarques de la Cour des comptes. Il serait utile que la Commission du budget étudie systématiquement et de façon approfondie les remarques émises et fasse rapport à ce sujet au Parlement.
ALLEMAGNE	<i>Conseil fédéral</i> : Il pourrait y avoir une collaboration, avant tout un échange d'expériences, entre la Cour des comptes des Communautés européennes et les Cours des comptes de la Fédération et des <i>Länder</i> .
FRANCE	<i>Assemblée nationale/Sénat</i> : Un magistrat de la Cour des comptes française est déjà chargé des relations avec la Cour des comptes des Communautés. La Cour française effectue par ailleurs la liaison entre les administrations françaises et la Cour des communautés.
ITALIE	<i>Chambre des députés</i> : La Cour des comptes italienne et ses sections régionales pourraient collaborer avec la Cour des comptes des Communautés.
LUXEMBOURG	Oui, avec les Cours des comptes nationales et les commissions des finances des Parlements nationaux.
PAYS-BAS	<i>Premlère chambre</i> : Il faut encourager la coopération entre les Cours des comptes nationales et européennes. Les Parlements nationaux pourront ainsi s'inspirer des travaux de ces Cours.
PORTUGAL	Cette coopération existe déjà avec la Cour des comptes et l'inspection générale des finances portugaises.
ROYAUME-UNI	<i>Chambre des Lords</i> : La Cour des comptes des Communautés pourrait élaborer des programmes communs de contrôle avec les institutions correspondantes des Etats membres, tel le <i>National Audit Office</i>

12. Vous paraît-il souhaitable que, par une démarche conjointe, plusieurs Parlements nationaux puissent demander à la Cour ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières ?

BELGIQUE	La Cour des comptes belge informe le Parlement, à sa demande, sur les activités européennes.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : Il faut avant tout veiller à ce que les mécanismes de contrôle fonctionnent à chaque niveau respectif.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : Oui.
ITALIE	Chambre des députés : —
LUXEMBOURG	Oui, y compris pour chaque Parlement national en particulier.
PAYS-BAS	Première Chambre : —
PORTUGAL	—
ROYAUME-UNI	Chambre des Lords : —

IV. — AUTRES SUGGESTIONS

13. Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

BELGIQUE	Il est souhaitable de maintenir et de renforcer les liens étroits qui existent entre la Cour des comptes européennes et les Cours des comptes des Etats membres. Tant en ce qui concerne la composition que le fonctionnement de la Cour des comptes européennes, les initiatives telles que celle prise par le président sortant de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, M. Bourlanges, méritent dès lors d'être soutenues sans réserve.
ALLEMAGNE	Conseil fédéral : En vertu du principe général de respect de la légalité par l'administration, les Etats membres et les régions sont déjà dans l'obligation de respecter et d'exécuter en bonne et due forme les dispositions communautaires. Il faut donc obtenir que les tâches des différents échelons soient définies en tenant compte des différentes situations constitutionnelles des Etats membres et que ces tâches soient alors exécutées de manière autonome par les échelons respectifs compétents sous leur propre responsabilité et contrôle.
FRANCE	Assemblée nationale/Sénat : L'accent doit également être mis sur la prévention des fraudes. A cet effet, il convient d'améliorer la qualité des réglementations, dont la complexité est souvent exploitée par les fraudeurs, ainsi que les conditions d'exécution du budget communautaire, conformément aux observations formulées de longue date par la Cour des comptes des Communautés.
ITALIE	Chambre des députés : Insérer des sanctions pénales et administratives adaptées dans l'ordre juridique interne.
LUXEMBOURG	Des contrôles systématiques devraient être effectués par la Cour des comptes européennes, et les organes compétents du Parlement européen et de l'Etat membre en question devraient obligatoirement être informés du résultat de ces contrôles.
PAYS-BAS	Première chambre : Il faut envisager des possibilités de vérification et une publication des sanctions, par exemple au <i>Journal officiel</i> .
PORTUGAL	Il conviendrait d'accroître la transparence en publiant régulièrement les rapports et en effectuant des audits sur l'utilisation des fonds communautaires.
ROYAUME-UNI	<p>Chambre des Lords : Il faudrait mettre davantage l'accent sur la prévention de la fraude. La Commission devrait indiquer avec précision aux Etats membres les procédures qu'ils doivent suivre et les contrôles qu'ils doivent exercer. La gestion financière des directions générales « dépenses » devrait être plus stricte.</p> <p>Il faudrait nommer, dans chaque Etat membre, un représentant de la Commission chargé de s'informer sur la manière dont sont appliquées les mesures de contrôle.</p> <p>Le Parlement européen devrait jouer un rôle plus actif dans la lutte contre la fraude.</p> <p>L'opinion publique doit être informée et intéressée à ces questions.</p> <p>Un groupe de réflexion, composé d'experts extérieurs, devrait être créé afin d'examiner en détail la manière dont les institutions s'acquittent de leurs responsabilités financières. Sinon, le Conseil devrait faire en sorte que la Commission entreprenne elle-même ce type d'étude avec l'aide de professionnels venant de l'extérieur.</p>