

Groupe de travail IV « Le rôle des Parlements Nationaux »

objet : – Document de M. Hans van Baalen, membre suppléant de la Convention
"A l'heure, est trop tard"

Les membres du Groupe de Travail IV trouveront ci-joint un document de M. Hans van Baalen, Représentant du Parlement néerlandais, membre suppléant de la Convention.

"A L'HEURE, EST TROP TARD"

Contrôle démocratique renforcé et l'influence politique sur le processus de décisions Européen; options pour le représentant parlementaires Néerlandais

Par M. J.C. Van Baalen, Membre de la Commission des affaires Européennes de la Chambre de Représentants de L'Assemblée Nationale

La Haye, 11 avril 2002

I. Introduction

Le 20 septembre 2001, la Commission générale des affaires européennes de la Chambre des Représentants a décidé d'effectuer une brève étude sur les possibilités de renforcer l'influence et le contrôle démocratique du Parlement néerlandais sur le mécanisme décisionnel de l'Union européenne. Elle a désigné à cet effet l'auteur du présent rapport comme son rapporteur, chargé d'étudier des options concrètes. Dans ce cadre a été expressément évoquée la mise en place d'un agent de liaison UE à Bruxelles, « poste avancé » faisant office d'antenne, soit de la Chambre des Représentants uniquement, soit des deux chambres.

Le rapporteur a envoyé un questionnaire aux parlements des États membres, lesquels, à une exception près et après de multiples contacts, l'ont retourné complété. L'objectif de cette enquête était d'examiner comment les parlements nationaux ont organisé leur contrôle et leur influence sur le mécanisme décisionnel de l'Union européenne. Parallèlement, des personnes participant à la prise de décision à Bruxelles ont été interrogées, dont le commissaire européen néerlandais, son directeur de cabinet, le secrétaire général et des membres du Parlement européen, les représentants des parlements britannique et finlandais auprès des institutions européennes à Bruxelles, le greffier du Sénat et les membres de son Bureau des affaires européennes, le représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne, le directeur général de la Coopération européenne au ministère néerlandais des Affaires étrangères, les représentants de la Commission européenne et du Parlement européen à La Haye, et les présidents des commissions de l'agriculture, des transports, des affaires économiques et de la justice, de la Chambre des Représentants. Nous avons également consulté des parlementaires néerlandais afin de connaître leurs besoins en informations relatives aux questions européennes. Sur la base de ces interviews, le rapporteur estime disposer du matériau nécessaire pour émettre, à l'intention de la Commission générale des affaires européennes, un avis pondéré sur le renforcement du contrôle et de l'influence exercés par le Parlement néerlandais sur la prise de décision au niveau européen. Le rapporteur a également fait appel aux connaissances et à l'expérience qu'il a acquises dans le domaine européen en tant que consultant, puis directeur des Affaires publiques et européennes chez Deloitte & Touche (1988 - 1998), en tant que secrétaire international du parti libéral néerlandais (VVD), entre 1993 et 1998, et en qualité de membre du Bureau du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), depuis 1993. Il a choisi intentionnellement une approche privilégiant la matérialisation plutôt que l'aspect formel de l'influence parlementaire sur le mécanisme décisionnel à Bruxelles.

II. La prise de décision au niveau européen : Bruxelles, une Byzance des temps modernes

Les avis des analystes et des politiques divergent à peine quant à l'impact, direct et indirect, des décisions européennes sur la politique des États membres. Que le mécanisme décisionnel soit communautaire (1^{er} pilier) ou intergouvernemental (2^e et 3^e piliers), l'influence de Bruxelles est grande.

Dans le 1^{er} pilier, dont fait notamment partie le Marché intérieur, la Commission européenne a l'initiative législative et, à ce titre, est habilitée à formuler, à l'invitation du Conseil des ministres ou du Conseil européen, des propositions de directives, de règlements et de recommandations. Elle prépare la politique dans des livres verts et des livres blancs. Au terme de procédures complexes, le Conseil des ministres arrête la législation, soit en codécision avec le Parlement européen, soit, selon les cas, suivant une procédure de consultation ou de coopération. Le Parlement exerce donc une grande influence, même dans des domaines qui ne relèvent pas formellement de ses attributions, comme la PAC, mais où il peut intervenir au titre de sa compétence budgétaire. A l'origine assemblée

consultative sans grand pouvoir, le Parlement européen est devenu au fil des traités (Maastricht, Amsterdam et Nice) l'un des pivots de la prise de décision communautaire.

Dans les 2^e (PESC) et 3^e piliers (JAI), le Conseil des ministres et le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement sont les principaux organes de décision. Le contrôle démocratique s'exerce au niveau des parlements et des gouvernements nationaux. C'est pour cette raison que l'on pointe souvent, dans ces domaines, le problème du déficit démocratique car, pour les parlements nationaux, il est difficile d'exercer une influence effective sur les faits et gestes de leurs ministres et chef de gouvernement au sein des Conseils, tandis que le Parlement européen n'a, dans ces deux piliers, qu'une compétence consultative et ne joue donc aucun rôle formel. Au sein des Conseils, les délibérations ne sont pas publiques et le processus décisionnel n'est pas transparent. Le contrôle exercé au niveau national, tant au préalable qu'a posteriori, est davantage une formalité qu'une réalité. Quand a-t-on vu pour la dernière fois un ministre contraint de démissionner en raison d'une décision européenne inacceptable pour le Parlement néerlandais ?

On observe actuellement un certain délaissement de la méthode communautaire au profit d'une intégration « douce » par le biais de la méthode intergouvernementale. La « pression par les pairs » prend de plus en plus le pas sur le mécanisme décisionnel transparent. L'Europe s'affirme de plus en plus comme un réseau interactif, plutôt que comme la combinaison d'un système supranational – dans lequel l'initiative communautaire appartient aux institutions (Commission, Parlement, Conseil, Cour de Justice, Cour des Comptes) –, et d'un système intergouvernemental, dans lequel gouvernements et parlements nationaux ont l'initiative. D'un côté, il y a les comités de gestion, composés de fonctionnaires nationaux et européens, l'intervention formelle et informelle des représentants de groupes d'intérêts, les lobbyistes, le Comité des Représentants permanents (Coreper), le Secrétariat général du Conseil, le haut représentant pour la PESC, les réunions des chefs de cabinet des commissaires européens et les fonctionnaires du Parlement européen, dont l'interaction confuse aboutit à la préparation de la politique. De l'autre côté, il y a, au sein des Conseils, les chefs de gouvernement, les ministres des Affaires étrangères et les ministres spécialisés, les groupes de pression opérant à partir des capitales et les réseaux politiques des députés nationaux et des eurodéputés qui, au terme d'une interaction tout aussi confuse, arrêtent la politique qui sera mise en œuvre dans une espèce de cohabitation entre fonctionnaires nationaux et eurofonctionnaires.

La Convention pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention sur l'avenir de l'Europe sont deux nouveaux exemples de réseaux européens interactifs. Composées de représentants des institutions européennes, des gouvernements et des parlements nationaux, ces Conventions travaillent, de façon concertée, à l'élaboration d'une charte ou de propositions de réforme institutionnelle de l'Union. Ensuite, le Conseil européen (dans le cas de la charte) ou la Conférence intergouvernementale (dans le cas de la réforme institutionnelle) aboutiront à de vagues conclusions qui, au terme d'une procédure « cocotte-minute », déboucheront sur un traité que ni le Parlement européen, puisqu'il n'est pas compétent en la matière, ni les parlements nationaux, pourtant compétents, ne pourront réellement amender. Le « non » irlandais au traité de Nice ne mènera pas – le rapporteur en est convaincu –, à une modification essentielle du traité mais, tout au plus, à une clause de dispense pour l'Irlande dans certains domaines ou à un semblant de concession à son égard. Il est quasiment impossible d'arrêter le processus décisionnel européen, qui se traduit concrètement par un patchwork de compromis surprenants, dont on peut douter de la valeur concrète. Bruxelles devient la Byzance des temps modernes.

III. Influence

Espérons que la Convention sur l'avenir de l'Europe, la CIG qui lui fera suite et le traité qui sera vraisemblablement signé pendant la présidence néerlandaise, en 2004, aboutiront à plus de transparence et à un meilleur contrôle démocratique du mécanisme décisionnel européen.

Toutefois, indépendamment des résultats de la réforme institutionnelle, les parlements nationaux devront redoubler d'activité, tant dans le réseau interactif européen que dans le cadre de leurs compétences formelles au niveau intergouvernemental, si l'on veut réduire le déficit démocratique. A cette fin, il importe d'exercer une plus grande influence dès le début du processus décisionnel à Bruxelles, au lieu de se limiter à l'aboutissement de ce processus à La Haye ou dans une des autres capitales. Intervenir à temps dans le processus formel à La Haye revient en fait à arriver trop tard dans le processus informel à Bruxelles, et ne pas être en mesure d'exercer une influence concrète, pas même au niveau national.

Pour nous limiter aux Pays-Bas, l'influence exercée par le Parlement tient principalement dans l'examen préalable par la Chambre des Représentants, dans le cadre d'une concertation générale (commissions et ministres), des ordres du jour du Conseil européen, du Conseil Affaires générales et des Conseils spécialisés, ainsi que de la position des Pays-Bas sur tel ou tel dossier. La Chambre peut, en séance plénière, se prononcer par motion sur la position qu'elle souhaite voir adopter par le gouvernement néerlandais. La Chambre peut éventuellement poser la question de confiance, mais les parlementaires savent combien cet instrument est émoussé, faute d'être utilisé. Et il est encore plus difficile d'interpeller le Premier ministre en séance plénière après son retour du Conseil européen. Celui-ci peut en effet se limiter à déclarer que le résultat souhaité par la Chambre s'est avéré irréalisable et que, craignant un blocage lors d'un vote à l'unanimité, il n'était pas prêt à sacrifier des intérêts plus élevés pour forcer l'adoption du point en question. Et les ministres peuvent faire la même chose lors de la concertation générale faisant suite au Conseil Affaires générales et aux Conseils spécialisés. Certes, l'interaction entre la Chambre et le gouvernement aboutit effectivement à une entente sur les objectifs politiques des Pays-Bas dans le cadre européen, mais la Chambre n'a d'autre choix que de faire confiance au gouvernement. Faire confiance, c'est bien, mais contrôler, c'est encore mieux.

Le contrôle peut naturellement s'exercer par la mise à l'ordre du jour des fiches sur les projets de réglementation européenne que le gouvernement envoie à la Chambre. Ainsi, la Chambre est informée par le gouvernement, en phase initiale de la procédure, des livres blancs et verts, des communications et des projets de directives présentés par la Commission européenne. La Commission des affaires européennes de la Chambre décide s'il y a lieu de transmettre ces fiches aux commissions spécialisées ou de les examiner elle-même. Cependant, la Chambre n'a pas une connaissance suffisante de la phase informelle qui précède la prise de décision (quels choix politiques ont présidé à l'établissement d'une fiche ?), elle ne cerne pas suffisamment les intérêts néerlandais (quels sont pour les Pays-Bas les enjeux majeurs, les enjeux secondaires et les enjeux négligeables ?), elle ne distingue pas suffisamment les priorités (que laissons-nous passer, et sur quelle question interpellons-nous le gouvernement ?) ni l'opportunité d'agir (quand interpellons-nous le gouvernement ?) et elle manque de la détermination nécessaire pour tirer les conclusions qui s'imposent lorsque le gouvernement ne peut pas ou ne souhaite pas suivre la ligne tracée par la Chambre, autrement dit lorsque le résultat ne convient pas à la Chambre. On ne peut pas reprocher aux parlementaires ni au gouvernement la déficience du contrôle parlementaire sur la prise de décision à Bruxelles. Chacun est conscient de l'importance du « facteur Bruxelles », chacun travaille dur, mais, le plus souvent, de manière désordonnée et sans recherche de résultats concrets. Et ce, parce que les spécialistes des questions européennes ne sont pas appréciés à leur juste valeur par la plupart des groupes parlementaires et des partis politiques. Les possibilités de succès médiatique sur

des dossiers européens sont limitées, sauf lorsqu'il y a des divergences au niveau national. L'actualité politique l'emporte presque toujours sur les intérêts néerlandais à plus long terme. Pour donner un exemple fictif : un ministre ne pourra jamais expliquer qu'il a renoncé à l'établissement dans son pays d'une agence européenne pour pouvoir, à plus long terme, exercer une influence, incertaine du reste, sur la réforme de la PAC. Celui qui veut être influent à Bruxelles « marche en silence et porte un gros bâton », pour reprendre les mots de Théodore Roosevelt.

Ce processus de jeu d'influence cadre mal avec la conception néerlandaise du contrôle démocratique, définie par Thorbecke dans la Constitution de 1848, dont le principe est : « Le gouvernement gouverne, la Chambre contrôle » (et attend donc que le gouvernement s'adresse à elle). La représentation populaire doit donc adopter une démarche proactive, définir des priorités (« c'est dans la limitation de ses prétentions que s'affirme le maître ») et se concentrer sur la phase qui précède la mise en route du processus décisionnel à Bruxelles, ainsi que sur les développements survenant durant ce processus. C'est ainsi qu'elle pourra exercer une influence à un stade précoce. La Chambre devra déjà planter des jalons et s'entendre avec le gouvernement sur le cap à suivre avant qu'un dossier n'atteigne l'avant-scène de l'actualité politique. Le rapporteur est pleinement conscient que c'est là, beaucoup demander à lui-même et à ses collègues. Cependant, ce n'est pas la perfection que nous devons viser, mais simplement une influence et un contrôle adéquats.

IV. Comment renforcer l'influence des parlement nationaux ?

En premier lieu, il est capital de ne pas essayer de trouver de nouvelles solutions institutionnelles au niveau strictement national, car la procédure est longue et il n'y a aucune garantie de résultats.

En deuxième lieu, il est souhaitable d'essayer d'exercer une plus grande influence par le biais de la coopération entre les parlementaires nationaux et leurs amis politiques, au sein du Parlement européen. Cela permet d'éviter la concurrence entre familles politiques, inhérente au régime des partis à La Haye. La participation des parlementaires européens au débat politique national — que ce soit au niveau d'une session plénière (« État de l'Union européenne » et Conseils européens) ou au niveau des débats sur l'Europe (débats généraux sur les Conseils européens, les Conseils Affaires générales et les Conseils spécialisés) — serait à la fois bizarre du point de vue constitutionnel (pourquoi les députés nationaux n'auraient-ils alors pas voix au chapitre au Parlement européen ou aux États provinciaux ?) et peu efficace du point de vue pratique (ils pourraient certes avoir un apport, mais pas participer aux débats ni avoir voix délibérative ; sur le plan médiatique, ce ne serait intéressant qu'en cas de divergences de vues entre députés européens et leurs amis politiques du Parlement national). Même si le rapporteur est parfaitement conscient qu'il empiète sur le domaine de l'autonomie des groupes parlementaires, il entend néanmoins souligner que l'existence d'un correspondant administratif permanent des délégations néerlandaises au Parlement européen auprès des groupes parlementaires de même couleur politique à la Chambre des Représentants des Pays-Bas serait de nature à contribuer à une harmonisation réelle du contrôle et de l'influence. Il serait également souhaitable qu'un député européen assiste aux réunions du groupe parlementaire dont il est issu aux Pays-Bas, étant entendu qu'une telle initiative ne porterait vraiment ses fruits que s'il s'agit d'une personnalité connue au sein du parti. Le cas échéant, des députés européens pourraient aussi assister à des réunions de commission du groupe parlementaire dont ils sont issus lorsque l'ordre du jour comprend des questions européennes. Par ailleurs, il est souhaitable que ce ne soient pas seulement les porte-parole pour les affaires européennes qui participent régulièrement aux réunions des partis politiques européens, mais aussi et peut-être surtout les porte-parole dans des domaines ayant une forte incidence européenne. À côté du député responsable des questions européennes au sein de son groupe parlementaire — à ne pas confondre avec le porte-parole pour les questions européennes —, les chargés de mission pourraient avoir eux aussi des consultations systématiques avec le correspondant européen de leur groupe parlementaire au Parlement européen.

Même si le rapporteur sait parfaitement que plusieurs groupes sont déjà actifs dans ce domaine, il tient à souligner une fois encore l'importance de la « *ligne du parti* » dans ce contexte.

En troisième lieu, il existe un certain nombre de possibilités d'exercer une influence plus grande sur le processus décisionnel européen et de contrôler ce processus à un stade précoce, à condition de renforcer les effectifs de la Commission des affaires européennes de la Chambre des Représentants. J'évoquerai ici la constitution d'un Centre d'expertise pour les questions européennes, l'ECE (*Expertise Centrum Europa*), travaillant pour les deux chambres des États généraux. Cela nécessite impérativement le train de mesures intégrées suivant :

- 1) Il faut scinder les affaires courantes au sein de la Commission des affaires européennes (préparation des débats généraux, organisation de visites de travail, etc.), d'une part, et le contrôle sur le fond du processus décisionnel à Bruxelles à plus long terme, de l'autre. Cette dernière activité pourra être laissée à un Centre d'expertise pour les affaires européennes, l'ECE. Il faudra examiner si l'ECE ne pourrait pas être mis au service des deux chambres du Parlement et englober aussi les aspects de fond du Bureau des Affaires européennes du Sénat.

La Commission des affaires européennes de la Chambre des Représentants et la Commission des organisations de coopération européenne du Sénat exerceront dans ce cas conjointement la responsabilité politique des avis émis par l'ECE. La manière dont les fiches sont traitées actuellement par la Commission des affaires européennes pourrait servir d'exemple aux avis à émettre par l'ECE. L'ECE rapportera aux deux commissions parlementaires des affaires européennes et non pas à des parlementaires individuels. Chacune des deux commissions des affaires européennes sera responsable de la transmission des avis à la chambre dont elle émane.

L'ancrage de l'ECE dans l'appareil administratif des deux chambres pourrait se faire de diverses manières : a) tous les agents de l'ECE pourraient relever du greffier de l'une des deux chambres ; b) les agents de l'ECE relèveraient de l'un ou l'autre des deux greffiers, suivant une clé de répartition à convenir, le directeur de l'ECE étant toutefois responsable de la gestion quotidienne du Centre et pouvant être appelé à rendre des comptes par les greffiers des deux chambres ; c) l'ECE serait administrativement autonome par rapport aux deux chambres (cf. le Greffe pour les Relations interparlementaires ou le Service sténographique).

Pour ce qui est des locaux de l'ECE, il serait souhaitable de les concentrer en un seul endroit, pour éviter le manque de cohésion et l'esprit de clocher. La Chambre des Représentants ayant un caractère plus permanent — le Sénat ne se réunit qu'un jour par semaine — et les commissions spécialisées de la Chambre disposant d'un personnel plus nombreux, il semble préférable d'installer l'ECE dans les locaux de cette dernière, à proximité de la Commission des affaires européennes et des commissions spécialisées.

- 2) Il faudra regrouper l'infrastructure au sein de l'ECE (en l'occurrence la documentation de l'Union européenne). Grâce aux nouvelles technologies, à l'internet en particulier, on dispose désormais d'une masse d'informations, qu'il faudra traiter et canaliser en fonction des priorités des États généraux.
- 3) Les priorités devront être fixées par les Commissions des affaires européennes des deux chambres, sur la base d'un plan de travail quadriennal, établi à chaque fois après les élections législatives et actualisé une fois par an. Le plan de travail doit indiquer les fiches à suivre à long terme qui touchent directement les intérêts nationaux comme, par exemple, la biotechnologie, la sécurité alimentaire ou les questions de justice et affaires intérieures. Les deux commissions peuvent, le cas échéant, convenir d'une répartition informelle des tâches entre les deux

chambres.

- 4) Il faudra mettre en place des structures de coopération, *ad hoc* ou permanentes, entre les agents de l'ECE et ceux des commissions spécialisées, par exemple de la commission de l'agriculture, de la nature et de la pêche, de la commission des affaires économiques, de la commission de la justice, de la commission des transports, etc.
- 5) Il faudra instaurer une concertation régulière, apolitique et spécifique, regroupant des agents de l'ECE, des chargés de mission des commissions spécialisées, des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, des fonctionnaires des différents ministères spécialisés et des agents des représentations de la Commission européenne et du Parlement européen à La Haye. Cette concertation, qui aura un caractère informel et portera à chaque fois sur un fiche bien précis, pourra être renforcée par des collaborateurs des parlementaires néerlandais et des délégations néerlandaises au Parlement européen.
- 6) Il faudra détacher un agent de l'ECE qui fera office de tête de pont au Parlement européen à Bruxelles. Le Parlement européen mettra gracieusement à disposition des locaux et l'infrastructure nécessaire (coûts fixes). Les coûts salariaux de l'agent ou des agents à détacher et les frais de matériel administratif seront à la charge du parlement national. L'agent (« agent de liaison UE ») aura accès aux secrétariats des différentes commissions et au personnel du Parlement européen. Il pourra également avoir des contacts avec les groupes parlementaires et les représentants de la Commission des affaires européennes des parlements britannique, finlandais, danois et français ainsi que du Parlement fédéral belge avec sa Commission commune des Affaires européennes. Il sera aussi en mesure d'entretenir des contacts avec les autres institutions européennes à Bruxelles, ainsi qu'avec le représentant permanent du gouvernement néerlandais, le commissaire européen néerlandais (et les membres de son cabinet), le lobby des provinces et des communes néerlandaises, les représentants des organisations patronales et syndicales européennes, etc. Les représentants parlementaires du Royaume-Uni (de la Chambre des Communes, mais aussi ceux qui travaillent pour la Chambre des Lords) et de la Finlande opèrent à partir du Parlement européen. Le représentant du Parlement danois est détaché auprès de la Représentation permanente du Danemark. Le Sénat français opère lui aussi à partir de la Représentation permanente de la France. Le parlement fédéral belge (Sénat et Chambre des Représentants, avec une Commission commune des Affaires européennes) siège à Bruxelles.

Les parlements qui ont une représentation à Bruxelles ne cachent pas leur satisfaction : la participation au « circuit bruxellois » permet d'être au courant de beaucoup plus de choses, de « lire entre les lignes » et d'offrir un point de chute aux fonctionnaires nationaux qui souhaitent s'orienter davantage à Bruxelles pour leurs travaux ou leurs recherches. Pour qu'un avant-poste à Bruxelles puisse opérer de façon efficace, il faut que son personnel ait des liens étroits avec les milieux de La Haye, qu'il soit suffisamment expérimenté et flexible. La plupart des parlements nationaux, à l'exception du parlement fédéral belge, envisagent sérieusement de mettre en place une antenne à Bruxelles, même si la plupart des ministères des affaires étrangères et des représentations permanentes sont sceptiques à l'égard de telles antennes ou d'« agents de liaison UE », car ils considèrent que ce ne sont que des cellules bruxelloises isolées, qui n'ont pas de liens suffisants avec leur « base ». Ce scepticisme procède des mêmes considérations que celles exprimées par les entreprises qui ont un poste avancé auprès des parlements nationaux et des institutions européennes à Bruxelles. Il n'empêche qu'un tel poste avancé constitue pour ces entreprises une plus-value indiscutable s'il fait partie intégrante de la société mère. Mais il est indispensable que le représentant consacre autant de temps à entretenir les contacts avec le Parlement qui l'a détaché à Bruxelles qu'à faire du lobby dans les circuits bruxellois.

L'agent de liaison UE devrait participer avec les autres représentants parlementaires à Bruxelles à une concertation régulière et structurée, comparable à ce qui se passe au Coreper, qui regroupe les Représentants permanents des États membres.

Le Centre d'expertise pour les questions européennes fournira des informations et émettra des avis à l'intention des différentes commissions des deux chambres des États généraux. L'ECE, avec son antenne à Bruxelles, devra avant tout se concentrer sur la phase préparatoire du processus décisionnel pour les questions qui intéressent les Pays-Bas, c'est-à-dire sur les intentions politiques avant qu'elles ne soient traduites en documents stratégiques concrets.

Le personnel de l'ECE comprendra un directeur, un chargé de mission pour chaque grand fiche (Marché intérieur, PAC, PESC, JAI, etc.), un représentant à Bruxelles et du personnel administratif, soit au total une dizaine de personnes à plein temps. Le coût de la représentation à Bruxelles s'élèvera à 250 000 euros environ par an (salaire du représentant et de sa secrétaire, plus les frais de déplacement et de séjour).

En quatrième lieu, il faudrait examiner dans quelle mesure les Chambres pourraient participer de façon plus efficace aux conférences européennes, aux consultations des institutions européennes et à la concertation avec ces institutions. Le Parlement européen organise régulièrement des conférences à thème et des auditions publiques auxquelles les parlements nationaux sont invités à participer. La Commission européenne se consulte régulièrement avec des représentants des États membres, parmi lesquels peuvent figurer des parlementaires. Les États généraux négligent souvent d'y participer ou laissent aux députés et aux sénateurs l'initiative d'y participer à titre individuel. Il faudrait, dans ce contexte, abroger le régime actuel d'indemnisation des parlementaires en mission, aux termes duquel la Belgique, et donc Bruxelles, est assimilée aux Pays-Bas, si bien que le taux d'indemnisation des frais de déplacement et de séjour est le même que celui applicable aux déplacements à l'intérieur des Pays-Bas. Les États généraux, qui semblent oublier que la Belgique est indépendante depuis 1839, devraient adapter leur règlement en conséquence.

En cinquième lieu, il y aurait lieu de procéder à une évaluation du fonctionnement de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui regroupe les commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres.

En sixième lieu, la Commission des Affaires européennes de la Chambre des Représentants et la Commission des organisations de coopération européenne du Sénat devraient pouvoir organiser régulièrement, en coopération avec les commissions spécialisées, des auditions publiques sur les fiches européennes, auditions auxquelles pourraient aussi être invités à participer le commissaire européen néerlandais, le représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne, des eurodéputés, des représentants de la société civile, des scientifiques, etc. Un calendrier annuel pourrait être établi à cette fin, qui cadre avec les priorités des deux chambres.

V. Conclusions et recommandations

Les deux chambres sont conscientes de l'importance qu'il y a à accroître leur prise sur le processus décisionnel européen. Témoin le professionnalisme du mode de traitement des fiches à la Chambre des Représentants, la mise en place du Bureau européen du Sénat et la mission confiée au rapporteur de la présente étude. De même, le besoin d'une amélioration de l'information sur le processus décisionnel européen dans des fiches concrètes a été exprimé unanimement par les futurs « clients » de l'ECE, à savoir les différentes commissions des deux chambres en coordination avec les deux commissions des affaires européennes. La nécessité a également été soulignée d'une approche

structurelle et de méthodes de travail adaptées à une telle approche au sein des différentes commissions parlementaires et des deux chambres. Ceux qui font la politique européenne ou qui ont une influence sur cette politique au sein de la Commission européenne, du Parlement européen, du Secrétariat du Conseil, du ministère des affaires étrangères et de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, de la société civile et des lobbys, etc. se sont montrés entièrement disposés à coopérer avec les États généraux pour mettre à disposition leur expérience et leurs connaissances.

À l'aube d'une nouvelle législature (2002 - 2006), le moment est tout indiqué de procéder à une redéfinition des méthodes de travail de la Chambre des Représentants et de restructurer le soutien logistique. Cela peut se faire dans le prolongement direct des processus en cours dans les deux chambres. Il est souhaitable, pour des raisons d'efficacité, de combiner expertise, ressources humaines et moyens financiers. Des parlements bicaméraux, tels que ceux du Royaume-Uni et de la Belgique, en donnent l'exemple. La mise en place d'un représentant des États généraux à Bruxelles est souhaitable à condition que celui-ci soit assuré d'un solide soutien du parlement qui le détache et que des priorités soient fixées à son action.

Étant donné l'offre faite par le Parlement européen et eu égard à l'opportunité d'une séparation entre les pouvoirs législatif et exécutif, le représentant devrait avoir ses bureaux dans l'enceinte du Parlement européen. Le rapporteur recommande la mise en place d'un Centre d'expertise pour les questions européennes, commun aux deux chambres des États généraux et qui ferait office de « port d'attache » pour le représentant. Le processus décisionnel européen revêtant une importance considérable pour les Pays-Bas, ce serait une erreur que de ne pas consentir les investissements indispensables — et, du reste, modestes — que cela implique.

Pour le rapporteur, la législature qui débute (2002 - 2006) représente une bonne durée pour évaluer valablement la plus-value qu'apporte la présence d'un représentant des États généraux à Bruxelles. Par ailleurs, la Présidence néerlandaise de l'Union européenne tombant en plein milieu de cette période (en 2004), la phase expérimentale englobera aussi bien la préparation que la ratification du nouveau traité sur l'Union européenne. Une durée plus courte de la phase expérimentale ne serait pas efficace, car il faut pouvoir évaluer sérieusement l'expérience avant les élections législatives de 2006, de manière à pouvoir décider en toute connaissance de cause s'il y a lieu — et, dans l'affirmative, de quelle manière — d'institutionnaliser, sous la forme recommandée par le rapporteur, le Centre d'expertise pour les questions européennes des États généraux, avec son antenne à Bruxelles.

Le rapporteur recommande que les fonctionnaires de la Commission des affaires européennes de la Chambre des Représentants et du Bureau des questions européennes du Sénat élaborent conjointement un plan d'action concret sur la base du présent rapport et sous la responsabilité des commissions des affaires européennes des deux chambres. Ce plan pourra alors faire l'objet d'un débat de fond à la nouvelle Chambre des Représentants issue des élections du 15 mai 2002.

S'il devait, contre toute attente, apparaître après les élections du 15 mai 2002 que les deux chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la mise en place d'un Centre d'expertise commun pour les questions européennes (ECE), le rapporteur recommande à la Chambre des Représentants de décider en tout cas de créer elle-même un tel centre d'expertise doté d'une représentation à Bruxelles, conformément aux lignes esquissées dans le présent rapport. Il y aurait lieu, en pareil cas, de promouvoir une étroite coopération entre l'ECE de la Chambre des Représentants et le Bureau des affaires européennes du Sénat. Mais le rapporteur part du principe que les deux chambres seront en mesure de mettre en place conjointement un Centre d'expertise unique pour les questions européennes. Il a pu constater en effet l'existence d'une très large volonté dans ce sens, de la part aussi bien des politiques que des fonctionnaires.

Il appartient à présent à la Commission des affaires européennes de se forger une opinion sur le

présent rapport et de soumettre celui-ci au Bureau de la Chambre des Représentants après l'avoir adopté avec les éventuels ajustements qui s'imposeraient.

Annexes :

1. Liste des personnes interviewées.
2. Liste des parlements nationaux interrogés.

Liste des personnes interviewées

1. M. C.L. Baljé — Greffier du Sénat
2. M. H. Beereboom — Directeur de la Représentation de la Commission européenne aux Pays-Bas
3. M. P.J. Biesheuvel — Député CDA (démocrate-chrétien), président de la Commission des affaires économiques de la Chambre des Représentants
4. M. F. Bolkestein — Commissaire européen en charge du Marché intérieur
5. M. B. Bot — Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne
6. M. T.J.A.M. De Bruijn — Directeur général de la Coopération européenne, Ministère des Affaires étrangères
7. M^{me} W.A.J.M. Van Dooren — Chargée de mission au Bureau des affaires européennes du Sénat
8. M. W.F. Van Eekelen — Sénateur VVD (libéral) et membre suppléant de la Convention européenne
9. M^{me} D.J.S.E. Fawcett-Hoogendam — Chargée de mission pour les affaires européennes de l'Assemblée Nationale
10. M. E.C.M Jurgens - Membre du Sénat
11. M^{me} S. Kaukaja — Représentante permanente du Parlement finlandais auprès de l'Union européenne
12. M^{me} L.W.S.A.L.B. Van der Laan — Députée européenne pour D'66 (libéraux de gauche)
13. M^{me} C.A.M.E. Mattijssen — Greffière de la Commission des affaires européennes de la Chambre des Représentants de l'Assemblée Nationale
14. M. F.H. Mittendorf — Chargé de mission pour les affaires européennes de l'Assemblée Nationale
15. M. G.J.W. Van Oven — Député PvdA (travailliste), président de la Commission de l'agriculture, de la nature et de la pêche de la Chambre des Représentants de l'Assemblée Nationale
16. M. H.S. Post — Chef de cabinet de M. F. Bolkestein, commissaire européen
17. M. J.G. Priestley — Secrétaire général du Parlement européen
18. M. W. Procter — Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne
19. M. F. Timmermans — Député PvdA (travailliste), Membre de la Convention
20. M P.K. ter Veer - Député D'66 (travailliste)
21. M. J.E. Verlaan — Directeur adjoint de la représentation du Parlement européen aux Pays-Bas
22. M. J.W.G. Wiebenga — Conseiller d'État, ancien vice-président du Parlement européen

Liste des parlements nationaux interrogés

1. Belgique
2. Danemark
3. Espagne
4. Finlande
5. France
6. Irlande
7. Italie
8. Royaume-Uni
9. Suède

