



LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 17 septembre 2002 (24.09)
(OR. en)

CONV 270/02

WG IV 11

NOTE

du:	Secrétariat
au:	Groupe de travail IV sur les parlements nationaux
Objet:	Note de synthèse de la réunion du 11 septembre 2002

1. Le groupe a entendu des exposés de membres originaires de Finlande, de Suède, du Danemark et de France concernant l'architecture des systèmes nationaux de contrôle et les enseignements qui ont été tirés depuis leur mise en place. À la suite de ces exposés, le groupe a procédé à un échange de vues sur les conditions requises au niveau national pour garantir l'efficacité des systèmes de contrôle parlementaire à l'égard des affaires européennes et a entamé l'examen des mesures qui pourraient être envisagées au niveau européen pour favoriser des améliorations des systèmes nationaux (cet examen se poursuivra lors de la prochaine réunion).

Systèmes nationaux de contrôle en vigueur – Présentation des systèmes existant en Finlande, en Suède, au Danemark et en France

2. Finlande (voir WD 20): similaire aux systèmes danois et suédois. Le mécanisme de contrôle concernant les affaires européennes est considéré comme un moyen permettant de compenser la perte d'une partie du pouvoir législatif du parlement résultant de l'adhésion. La Constitution fait obligation au gouvernement d'informer sans retard le parlement de toutes les questions qui relevaient précédemment de sa compétence (ce que l'on appelle les "dossiers U"). Ces questions couvrent l'ensemble des activités de l'UE (les trois piliers). Le gouvernement est en

autre tenu, en vertu de la Constitution, d'informer le parlement, à la demande de celui-ci, de toute autre question ayant trait à l'UE (ce que l'on appelle les "dossiers E", qui couvrent les documents consultatifs, les communications et propositions qui ne relèvent pas de la compétence du parlement aux termes de la Constitution). Pour ce qui est des "dossiers U", le parlement donne mandat au gouvernement, qui lui fait rapport après la session du Conseil et doit aussi l'informer des modifications proposées au cours de la procédure de décision. La position du parlement est définie au sein de la Grande Commission (chargée des affaires européennes) ou de la Commission des affaires étrangères, l'Assemblée plénière étant toutefois associée au mécanisme de contrôle, de même que les commissions sectorielles qui examinent les propositions et délivrent un avis écrit à la Grande Commission. Pour veiller à ce que l'information parvienne à un stade précoce au parlement, celui-ci a un représentant à Bruxelles, dans les locaux du Parlement européen. Les membres du Parlement européen ne peuvent pas participer aux réunions des commissions parlementaires nationales, mais des réunions conjointes sont organisées quelques fois par an. Les contacts sont toutefois fréquents entre les membres du parlement national et ceux du Parlement européen au sein des partis politiques. Éléments (enseignements) importants mis en exergue: Au sein du Conseil, le gouvernement finlandais agit conformément à une position nationale et non à une position gouvernementale. Le mandat donné par le parlement n'est pas contraignant sur le plan juridique, mais bien d'un point de vue moral et politique, et le gouvernement, dans son action, jouit de la confiance du parlement. Il n'y a jamais eu de vote de censure et le mandat donné par le parlement est considéré comme un signe de soutien qui renforce la position du gouvernement au sein du Conseil. Le gouvernement dispose d'une marge pour rechercher au besoin des solutions de compromis, mais il doit rendre compte au parlement pour ce qui est de la motivation.

3. Suède (voir WD 5 et 18): similaire aux systèmes danois et finlandais. La Constitution fait obligation au gouvernement d'informer le parlement et de débattre des dossiers avec lui. La Commission des affaires européennes se réunit chaque semaine et donne mandat au gouvernement avant les sessions du Conseil. Ce mandat est considéré comme contraignant. Le contrôle couvre les trois piliers. Les commissions sectorielles/permanentes sont tenues de suivre les activités européennes qui entrent dans leur domaine de compétence et disposent d'un très large droit d'information auprès du gouvernement. Les réunions ont lieu à huis clos mais le compte rendu in extenso des débats est accessible au public (certains passages mineurs peuvent être gardés confidentiels). Les membres du Parlement européen reçoivent des copies des documents et peuvent être invités à participer aux réunions de la Commission

des affaires européennes ou des commissions sectorielles, mais ils ne peuvent pas participer aux débats avec le gouvernement. Une réunion conjointe spécifique a lieu chaque année, mais les contacts se font le plus souvent au sein des partis politiques. La Commission des affaires constitutionnelles fait chaque année rapport notamment sur les travaux relatifs aux affaires européennes et, à une occasion, elle a formulé une mise en garde à l'intention d'un ministre. Il n'y a jamais eu de vote de censure. Éléments (enseignements) importants mis en exergue: le soutien du parlement renforce le gouvernement, qui peut négocier en toute confiance au sein du Conseil. Le fait que le parlement soit associé dès le départ facilite l'adoption des mesures d'application nécessaires au niveau national. Si chaque parlement doit opter pour le mécanisme de contrôle qui lui semble le plus approprié, un échange des meilleures pratiques, par exemple au sein de la COSAC, s'avère utile.

4. Danemark (WD à diffuser): la Commission des affaires européennes ne trouve pas son fondement juridique dans la Constitution mais bien dans l'acte d'adhésion du Danemark à l'UE. Aucune loi n'a été adoptée pour régir les procédures de la commission: ses méthodes de travail et ses compétences sont définies dans des rapports adoptés d'un commun accord par la commission et le gouvernement. Les ministres doivent recevoir mandat de la Commission des affaires européennes avant chaque session du Conseil (la présidence constate l'absence de majorité hostile au mandat proposé par le gouvernement) et doivent ensuite faire rapport. Les ONG peuvent aussi faire connaître leur avis par écrit à la commission. La situation pour ce qui est des contacts entre les membres du parlement national et les membres du Parlement européen est similaire à celle qui prévaut en Finlande et en Suède: des réunions conjointes ont lieu une ou deux fois par an mais la coordination se fait principalement au sein des partis politiques. Éléments (enseignements) importants mis en exergue: les commissions spécialisées/sectorielles ne doivent pas obligatoirement être associées au processus de contrôle mais elles y prennent une part de plus en plus grande et rencontrent fréquemment le ou la ministre compétent(e) avant qu'il ou elle ne se présente devant la Commission des affaires européennes. Pour ce qui est de l'information, il revient aux ministres de décider quels sont les documents dont le parlement devrait avoir connaissance et, dans la pratique, cela signifie que le parlement reçoit tous les documents. Le parlement souhaite réfléchir à la manière d'améliorer le flux d'informations sur le plan qualitatif.

5. France (WD à diffuser): En France, le mécanisme de contrôle a été mis en place il y a dix ans, après modification de la Constitution (suivie d'une deuxième modification, en 1998, pour inclure les questions relevant des deuxième et troisième piliers). Toutes les propositions d'actes de l'UE sont transmises au parlement. Parmi celles-ci, une catégorie regroupant tous les actes qui touchent au domaine français de la loi, selon les indications du Conseil d'État, est transmise sous une forme plus solennelle au parlement. Ces propositions sont systématiquement examinées par les délégations pour l'Union européenne au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat et seule cette catégorie de textes peut faire l'objet de résolutions. Le parlement peut aussi demander que d'autres textes lui soient transmis formellement. Au Sénat (le système au sein de l'Assemblée nationale présente des similitudes), les textes d'importance mineure font l'objet d'une consultation par voie de procédure écrite, tandis que les autres donnent lieu à un rapport et, le cas échéant, une résolution. Le parlement dispose d'un délai d'un mois à compter de la transmission du texte de l'UE pour faire connaître au gouvernement son intention de prendre position sur ce texte. Les ministres peuvent toutefois demander au parlement de se prononcer en urgence, ce qui est fréquemment le cas pour les domaines qui ne sont pas couverts par le délai de six semaines prévu dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam. Des auditions de membres du Parlement européen sont parfois organisées mais la plupart des contacts ont lieu au sein des partis politiques. Il n'est pas prévu de tenir des réunions conjointes annuelles. Éléments (enseignements) importants mis en exergue: le système de présélection des textes nécessitant un examen approfondi a l'avantage de permettre au parlement de se concentrer sur les textes les plus importants. Ceux-ci sont aussi examinés au sein des commissions permanentes. Les difficultés rencontrées tiennent au calendrier: les demandes d'examen d'urgence sont fréquentes et ne répondent pas toujours à une urgence objective. Par ailleurs, même si le gouvernement s'engage à ne pas prendre de position définitive au sein du Conseil jusqu'à l'issue de l'examen parlementaire, en réalité, les groupes de travail du Conseil se sont souvent déjà réunis pour examiner les textes avant l'expiration du délai de six semaines, et il est donc d'autant plus difficile de revenir en arrière.
6. Il convient de noter que le document WD 19 décrit le système italien de contrôle parlementaire à l'égard du processus de décision au sein de l'UE.

Conditions ou arrangements requis au niveau national pour assurer un système national de contrôle efficace

7. Lors du débat qui a suivi, le groupe est convenu que l'influence des parlements nationaux sur l'Union européenne passait principalement par le contrôle du gouvernement. Par ailleurs, les membres du groupe ont relevé qu'un contrôle national fort renforçait le gouvernement dans son rôle au sein du Conseil. Le groupe a reconnu que chaque État membre devait choisir comment organiser le contrôle des affaires européennes, conformément aux exigences constitutionnelles nationales et aux pratiques parlementaires. Plusieurs membres du groupe ont toutefois estimé que l'échange d'expériences et de bonnes pratiques revêtait une grande importance.
8. Plusieurs membres ont souligné qu'il importait que les commissions sectorielles/permanentes du parlement participent également au processus de contrôle, par le biais de rapports/avis écrits transmis à la Commission des affaires européennes, voire même d'auditions ou de réunions conjointes, selon le cas (les rapports établis à l'issue des réunions du Conseil européen ont été mentionnés à cet égard).
9. Les membres ont fait observer que le moment auquel les informations sont transmises au parlement, ainsi que le contenu (couverture) de ces informations, étaient des éléments essentiels du processus de contrôle. Il ne s'agit pas seulement de recevoir les informations à un stade précoce, mais aussi de repérer les informations les plus importantes.
10. Plusieurs membres du groupe ont insisté sur l'utilité de la présence d'un représentant à Bruxelles, en tant que soutien au processus de contrôle exercé au sein du parlement national, car cela peut contribuer à la détection des propositions importantes et à une information précoce. On a aussi relevé qu'il importait de disposer d'un effectif technique suffisant pour apporter un soutien à la Commission des affaires européennes (ou son équivalent) au niveau national.
11. Dans certains pays, des réunions ont lieu une ou deux fois par an entre la Commission des affaires européennes et des membres du Parlement européen. Cependant, plusieurs membres ont indiqué que, chez eux, c'était au sein des partis politiques que les contacts entre les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen étaient le plus efficace.

Éventuelles mesures à prendre au niveau européen en vue de favoriser des améliorations des systèmes nationaux de contrôle

12. Certains membres ont fait état des difficultés rencontrées lorsque le gouvernement demande au parlement de procéder d'urgence à l'examen d'un texte, notamment pour les domaines auxquels ne s'applique pas le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, et ils ont proposé que l'on élargisse l'application de ce délai à d'autres domaines. Certains membres du groupe ont en outre suggéré que les groupes de travail du Conseil devraient entamer l'examen des textes au plus tôt quatre semaines après leur transmission.
13. Le groupe poursuivra l'examen des éventuelles mesures à prendre au niveau européen pour favoriser le bon fonctionnement de la procédure nationale de contrôle lors de sa réunion du 19 septembre (séance de la matinée).

Divers

14. La présidence a indiqué que M. Mendez de Vigo, président du groupe de travail I sur la subsidiarité, rendrait compte oralement à la Convention, le 12 septembre, de l'état d'avancement des travaux. La présidence du groupe de travail IV a rencontré M. Mendez de Vigo le 10 septembre et est en mesure d'indiquer qu'il existe une grande cohérence (ainsi qu'on l'avait noté lors de la réunion conjointe du 22 juillet) entre les propositions du groupe de travail I et les conclusions des travaux du groupe de travail IV sur les parlements nationaux en ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité.

Prochaine réunion

15. La prochaine réunion aura lieu le jeudi 19 septembre, de 11 h 00 à 18 h 30 (ordre du jour diffusé sous la cote CONV 265/02). La séance de la matinée sera consacrée à la suite de l'examen des éventuelles mesures à prendre au niveau européen en vue de favoriser des améliorations des systèmes nationaux de contrôle. M. Michel Barnier, membre de la Commission, fera à cette occasion un exposé sur la mise en œuvre du protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, vue dans l'optique de la Commission. La séance de l'après-midi sera consacrée aux mécanismes multilatéraux/interinstitutionnels pour la participation des parlements nationaux (y compris le rôle, le fonctionnement et l'avenir de la COSAC et le rôle et le fonctionnement d'un "Congrès").